

## Busmaut

**Erst im zweiten Schritt**

Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sollte diskriminierungsfrei alle Nutzer umfassen. Im Idealfall wird die Infrastruktur vollständig durch die Nutzer finanziert und eine Internalisierung der externen Grenzkosten der Nutzung erreicht. Nach dem Wegekostengutachten müssten Fernbusse auf Bundesautobahnen eine Gebühr von 10,9 Cent pro km zahlen. Zweckgebunden in einer Bundesfernstraßengesellschaft, wie es in Österreich die Asfinag ist, wäre eine solche Busmaut ein selbstverständlicher Bestandteil eines idealen Systems. Nun aber geht es denen, die die Busmaut zurzeit fordern, nicht um eine auskömmliche Nutzerfinanzierung der Fernstraßen, sondern erstens um Gerechtigkeit im intermodalen Wettbewerb und/oder zweitens um die Finanzierung der Busbahnhöfe.

Argumentiert wird, dass die Bahn im eigenwirtschaftlichen Personenfernverkehr für die Nutzung der Trassen Entgelte bezahlen muss, während die Fernbusse bisher mautfrei unterwegs sind. Die Trassenentgelte für das Netz der Deutschen Bahn decken jedoch aufgrund der Subventionen des Bundes für Betrieb und Unterhaltung des Netzes sowie der Neu- und Ersatzinvestitionen ins Netz nur einen Teil der tatsächlichen Kosten. Gleichzeitig zahlen Fernbusse Energiesteuern. Auch bei den nicht internalisierten externen Umwelteffekten ist der Unterschied zwischen Bahn und Fernbus, realistische Auslastungsgrade vorausgesetzt, gering. Wenn man alle Steuern, Gebühren und Abgaben betrachtet, liegt eine Wettbewerbsverzerrung zuungunsten der Bahn nicht vor. Vereinzelt wird die Busmaut auch als Mittel gesehen, die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn zu erhöhen. Hier sollte man, auch entgegen der Unkenrufe der Fernbusunternehmen, nicht zu viel erwarten. Bei einem Bus mit 50 Sitzplätzen und einem Auslastungsgrad von 55% würden bei vollständiger Überwälzung der Busmaut die Preise um 0,4 Cent pro Kilometer und Person steigen. Das Ticket von Münster nach Bremen, das bislang zwischen 7 Euro und 21 Euro kostete, würde lediglich 65 Cent teurer.

Wie sieht es mit dem zweiten Argument, einer Finanzierung der Busbahnhöfe durch die Busmaut, aus? Vielen Kommunen fehlt das Geld, um attraktive Busbahnhöfe einzurichten. In diesen Kommunen halten die Busse dann an der Straße und die Kunden finden weder Toiletten noch Regenschutz, geschweige denn einen Imbiss oder freies WLAN. Die Kommunen haben zwar die Pflicht, auch solche Stellen verkehrssicher zu gestalten, gegebenenfalls kostengünstig durch Geschwindigkeitsbegrenzungen und Zebrastreifen. Aller darüber hinausgehender Service ist optional und sollte von den Nutzern bezahlt werden.

Wie in Hamburg können Fernbusbahnhöfe durch Haltegebühren finanziert werden. Jede Stadt hat ihren eigenen Bedarf und in jeder Stadt gibt es eine unterschiedliche Bereitschaft der Kunden, für über das Notwendigste hinausgehende Serviceleistungen zu bezahlen. Ein Bundesprogramm der Kofinanzierung von Busbahnhöfen durch eine Busmaut würde weder dieser Heterogenität gerecht werden, noch würde es nutzergerecht sein. Die Finanzierung von Haltestellen durch eine entfernungsabhängige Gebühr setzt Fehlanreize für eine optimale Netz- und Busbahnhofgestaltung. Bei einer kilometerabhängigen Maut würden die Relationen mit wenigen Zwischenhalten die mit vielen Haltepunkten subventionieren. Die Busbahnhöfe würden folglich zu aufwendig gestaltet.

Von daher sollte der Ausbau der Fernbusbahnhöfe über Gebühren finanziert und bei der Busmaut nicht der zweite Schritt vor dem ersten getan werden: Zuerst die Einrichtung einer Bundesfernstraßengesellschaft, die einen geschlossenen Finanzierungskreislauf ermöglicht, und dann die Einbeziehung aller Nutzer, also auch der Pkw und Fernbusse.

Gernot Sieg

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

[gernot.sieg@uni-muenster.de](mailto:gernot.sieg@uni-muenster.de)

## Riester-Rente

**Aber sicher gibt es Probleme!**

Es war ruhiger geworden um die staatlich geförderte Altersvorsorge (Riester-Rente). Die massive Kritik war an den Entscheidungsträgern nahezu wirkungslos abgeprallt. Im Juli erschien nun eine empirische Studie, in der auf Basis einer neuen Datengrundlage die Nachfrage nach Altersvorsorgeprodukten analysiert wurde. Das Ergebnis ist wenig überraschend: Die Nachfrage ist positiv mit dem Einkommen korreliert. Die staatlich geförderte Riester-Rente bewirkt somit eine Umverteilung „von unten nach oben“, was diametral zu den Zielen der Sozial- und Verteilungspolitik steht. Zwar entlastet die steuerliche Förderung private Haushalte umso mehr, je höher das zu versteuernde Einkommen ist. Durch die staatlichen Zulagen ergeben sich aber auch hohe Förderquoten für Haushalte mit geringem Einkommen. Nun zeigt sich einmal mehr, dass das Nachfrageverhalten dieser Haushalte nicht der Intention des Gesetzgebers entspricht. Damit stellt sich die Frage nach den Ursachen.

Zur Begründung dieses scheinbar irrationalen Verhaltens wird in zahlreichen Studien auf die mangelnde Transparenz, die Komplexität der Regelungen und den Infor-

mationsmangel hingewiesen. Aber vielleicht verhalten sich die Haushalte rationaler, als unterstellt wird. So ist mittlerweile allgemein bekannt, dass bei Haushalten mit geringem Einkommen die Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zu einer Rente unterhalb des sozio-kulturellen Existenzminimums führen werden. So müsste beispielsweise eine Person, die über ihre Erwerbsphase durchschnittlich 75% des Durchschnittseinkommens erzielt hat, mehr als fünfzig Jahre lang Beiträge an die GRV gezahlt haben, um im Jahr 2020 eine GRV-Rente auf Grundsicherungsniveau zu erhalten. Da Einkünfte im Alter mit den Leistungen der Grundsicherung verrechnet werden, ist das Leistungsniveau der GRV zu gering, als dass Altersvorsorge durch Riester-Renten für Haushalte mit geringem Einkommen sinnvoll erscheint.

Der zentrale Faktor, der ursächlich für die geringe Nachfrage sein dürfte, ist aber die mangelnde Sparfähigkeit der Haushalte mit geringem Einkommen. Dem Einzelnen ist bewusst, dass niedrige Beiträge nicht ausreichen, um ein nennenswert hohes Vermögen zur Absicherung des Lebensstandards im Alter anzusparen. Dennoch wird der Mangel an „ökonomischer Bildung“ als Ursache für die geringe Sparbereitschaft angeführt. Bei der Entscheidung für oder gegen den Abschluss einer Riester-Rente mag ein profundes Wissen über die Funktionsweise von Finanz- bzw. Kapitalmärkten aber gar nicht erforderlich sein. Wie die zahlreichen Fehlentscheidungen von professionellen Anlegern zeigen, ist selbst Expertenwissen im Umgang mit Finanzkrisen relativ bedeutungslos. Wird von den Haushalten die Sicherheit und Stetigkeit des Einkommenszuflusses in der Nacherwerbsphase angestrebt, so legen es derartige Erfahrungen nahe, dass dies durch eine private Vorsorge unter anderem in Form einer Riester-Rente, wenn überhaupt, dann nur bedingt möglich ist.

Insgesamt gesehen ist das deutsche Alterssicherungssystem zu einem in hohem Maße intransparenten Mixtum compositum umgestaltet worden. In Verbindung mit der erheblichen Zunahme unstetiger und prekärer Beschäftigungsverhältnisse ist für viele Haushalte eine Planbarkeit der individuellen Vorsorge nicht möglich. Dies betrifft insbesondere die Vorsorgesysteme, die das reduzierte Leistungsniveau in den Regelsystemen kompensieren sollen, was schon aufgrund der unterschiedlichen Konstruktionsprinzipien nicht möglich ist. Man sollte der privaten Altersvorsorge daher die Aufgabe zuweisen, die sie auch erfüllen kann: die der ergänzenden Vorsorge.

Uwe Fachinger  
Universität Vechta  
[uwe.fachinger@uni-vechta.de](mailto:uwe.fachinger@uni-vechta.de)

## Agrarmärkte

### Sinkende Milchpreise

Protestierende Milchbauern in Deutschland, Blockaden an der Grenze zum Elsass, um Einfuhren von Agrarprodukten aus Deutschland nach Frankreich zu verhindern, ein Krisengipfel der Landwirtschaftsminister aus Deutschland, Frankreich und Polen – kurz vor dem Sondertreffen der EU-Agrarminister am 7. September 2015 rückt das niedrige Niveau der Agrarpreise ins Bewusstsein der Öffentlichkeit. Und in der Tat haben sich etliche – wenn auch keineswegs alle – Agrarpreise in den letzten Monaten kräftig nach unten entwickelt. Beim Blick auf den Milchsektor ist der Unwille der Milchbauern über die Preisentwicklung gut nachzuvollziehen: Die Milchpreise für die Landwirte sind im Laufe des letzten Jahres deutlich gesunken. Betrugten diese laut EU-Kommission im Bundesdurchschnitt vor Jahresfrist noch etwa 37 Cent, so dürften sie im September 2015 um 10 Cent niedriger liegen. Zurückgehende Produktionskosten können dies derzeit nicht ausgleichen. Die Forderung nach kostendeckenden Preisen ist aus Erzeugersicht nachvollziehbar; nicht sinnvoll ist hingegen, dies zur Aufgabe der Politik zu erklären und gar durch direkte Preis- und Mengenkontrollen erreichen zu wollen.

Ursachen der Preisentwicklung sind eher international zu suchen. Die russischen Sanktionen werden häufig als Erklärung ins Feld geführt. Allerdings ist der EU-Export nicht so einseitig auf Russland ausgerichtet, als dass dies die Preisentwicklung vollständig erklären könnte. Ansonsten hätten sich die Milchpreise in Ländern, die nicht vom Einfuhrverbot betroffen wären, völlig anders entwickeln müssen. Dies ist nicht der Fall, auch die internationalen Preise für Milcherzeugnisse haben stark nachgegeben. Der neuseeländische Milchpreis, der wegen des hohen Marktanteils von Neuseeland auf den internationalen Märkten für Milcherzeugnisse als wichtiger Indikator gilt, ist noch deutlich stärker abgestürzt. Dieser deutliche Preisverfall lässt sich auf eine sinkende Nachfrage aus den Schwellenländern, insbesondere aus China, zurückführen. Solange die Unsicherheit über Chinas zukünftiges Wachstum anhält, wird dieser Effekt bestehen bleiben.

Auch das Ende der EU-Quotenregelung im April 2015 wird als Ursache genannt, zumeist mit der Forderung, eine wie auch immer geartete Mengenregulierung in der EU wieder einzuführen. Dabei steht das Ende der Quote in keinem Zusammenhang mit der Preisentwicklung, denn bereits zuvor war die EU Nettoexporteur bei Milcherzeugnissen, so dass die Preisentwicklung von der Grenzverwertung auf dem Weltmarkt abhing. Bei den meisten Produkten besitzt die EU kaum nennenswerten Einfluss auf den Weltmarkt. Eine inländische Mengenbeschränkung wür-

de daher die Terms of Trade nicht verbessern. Unter diesen Bedingungen war die Quote irrelevant für die Preisbildung der EU, daran hat sich auch heute nichts geändert.

Die Konstellation von Angebot und Nachfrage führte in der Vergangenheit stets zu schwankenden Agrarpreisen, vor denen zumindest die Milcherzeuger in der EU durch politisch fixierte Preise geschützt wurden – zulasten von Drittländern und zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten. Dies änderte sich erst vor gut zehn Jahren, als die EU auf die Exporterstattungen bei der Ausfuhr von Milchprodukten weitgehend verzichtet hat. Es scheint, dass viele Milchbauern in diesem Zeitraum die ureigene betriebliche Aufgabe des Risikomanagements bei schwankenden Preisen nicht adäquat umgesetzt haben. Einen Grund für massive Markteingriffe stellt dies nicht dar. Da aber nicht zu erwarten ist, dass die Politik untätig bleibt, sollten möglichst wenig verzerrende Maßnahmen Vorrang haben. Liquiditätshilfen durch vorzeitige Auszahlungen der ohnehin anfallenden Direktzahlungen sind hier angemessener als an die Produktion gekoppelte Zahlungen.

Bernhard Brümmer  
Georg-August-Universität Göttingen  
bbruemm@gwdg.de

#### Klimapolitik

### Synergie mit Strompolitik?

Energiepolitik nicht durch allgemeine Gesetze (regulatorisch), sondern durch Verträge mit den großen Energieversorgungsunternehmen zu gestalten, ist eine bekannte Neigung der Politik. Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel will dieser Geschichte eine weitere Sumpflüte hinzufügen. Auf dem Koalitionsgipfel zur Energiepolitik am 1.7.2015 hatte man sich an die Umsetzung einer früheren Regierungszusage gemacht. Fachlich war darüber eigentlich längst der Zahn der Zeit hinweggegangen. Sie stammt aus der Zeit vor der 2. Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls (2013 bis 2020) und versprach Zweierlei: ein Punktziel (2020): 40% weniger CO<sub>2</sub> gegenüber 1990; und das unter Einschluss deutscher Großkraftwerke, die dem EU-Emissionshandelssystem unterliegen.

Klimarechtlich, auf Ebene von UNFCCC und EU, gibt es inzwischen keine Punktziele mehr – ab 2013 zählt vielmehr sachgemäß die Emission jedes Jahres. Zuständig für die Emissionen der Großkraftwerke ist auch nicht mehr Deutschland, sondern die EU. Dessen ungeachtet hielt Umweltministerin Barbara Hendricks im Sommer 2014 fest: „Wenn ältere Braunkohlekraftwerke nicht [projektionsgemäß] nach 45 Jahren außer Betrieb gehen, könnte die zu

erwartende CO<sub>2</sub>-Lücke ... um etwa 20 Mio. t größer ausfallen.“ Die Konsequenz war eine strompolitische Forderung mit Sprengkraft, „eine Weiterentwicklung des konventionellen Kraftwerksparks“. Gabriel gestand dies im Kabinettsbeschluss zum „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ tatsächlich zu. Im Klartext: ein Teilausstieg aus der Braunkohleverstromung! Der Ausstieg ist entweder ohne Zustimmung der Eigner, qua Braunkohle-Förder-Abgabe bzw. nationale Verschärfung des EU-Emissionshandelssystems gestaltbar oder mit deren Zustimmung gegen Geld. Der historische Befund ist: Der Ausstieg aus SO<sub>2</sub> und NO<sub>x</sub> wurde (von der CSU) regulatorisch aufgesetzt. Der Ausstieg aus der Kernenergie wurde (von der SPD) erst vertraglich und dann gesetzlich geregelt. Der Wiedereinstieg in die Kernkraftnutzung wurde (von FDP und CDU) mit einem Geheimvertrag begleitet. Nun, beim Braunkohleausstieg, will die SPD erneut eine vertragliche Lösung, gegen Entgelt.

Im Dezember 2014 hatte Gabriel offenkundig noch kein Umsetzungskonzept für den Ausstieg. Dennoch sagte er freihändig für die Kraftwerke einen „Klimabeitrag“ in Höhe von 22 Mio. t/Jahr zu. Von dem sollen nun die beiden Braunkohlebetreiber unter den Großen Vier, so beschlossen am 1. Juli 2015, nur noch 12,5 Mio. t/Jahr erbringen, davon 11 gegen Entgelt (für mindestens 0,8 Mrd. Euro/Jahr) als sogenannte „Kapazitätsreserve“. Eine „zusätzliche Minderung in Höhe von 1,5 Mio. t CO<sub>2</sub>/Jahr ab 2018“ habe die Braunkohlewirtschaft verbindlich zuzusagen. Das Geld für die Entschädigung soll von den Stromkunden kommen. Um dies zu begründen, müsste vorab amtlich festgestellt werden, dass die Sicherheit der Stromversorgung ohne Braunkohleverstromung nicht permanent gewährleistet ist. Ohne jede fachliche Begründung hatte Gabriel im Frühjahr erklärt, es brauche im Strommarkt einen „Hosenträger zum Gürtel“. Zu dieser 180-Grad-Kehre seiner bisherigen Aussagen hüllen sich die nach § 13 (7) EnWG fachlich Zuständigen, Netzbetreiber und Bundesnetzagentur, in Schweigen.

Zu beiden Teilen des Konzepts vom 1. Juli 2015 sind Verträge mit den Eignern der Braunkohlekraftwerke abzuschließen. In einem werden sie begünstigt; im zweiten müssen sie bluten. Was liegt näher als zu erwarten, dass beide Verträge im Verbund verhandelt werden, und zwar so, dass insgesamt ein Interessenausgleich herbeigeführt wird? Wenn dies das Konzept ist, dann muss der erste Vertrag Vergütungselemente für die „kostenfreie“ Zusatz-Zusage der Braunkohlewirtschaft im zweiten Vertrag enthalten. All dies widerspricht einem seriösen Staatsverhalten. Die Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission bewahre uns vor einem Abgleiten in solche Sitten!

Hans-Jochen Luhmann  
Wuppertal Institut  
jochen.luhmann@wupperinst.org