

## Rentenpolitik

## Kommt jetzt die Grundrente?

Wenn in Deutschland die Grundrente tatsächlich eingeführt würde, wäre das eine echte rentenpolitische Neugier. Jahrzehntlang diskutiert, aber nie umgesetzt, wurde sie als zu teuer und mit dem beitragsbezogenen Rentensystem als nicht kompatibel angesehen. Mindestens eine Übergangsgeneration müsste die laufenden Renten im bisherigen Rentensystem finanzieren und zugleich die neue Grundrente. Das sei nicht finanzierbar. Mit diesen Argumenten wurde der Vorschlag der Grundrente immer wieder schnell ad acta gelegt. Und nun? Die Ergebnisse der Koalitionsgespräche von CDU/CSU und SPD klingen eindeutig: „Die Lebensleistung von Menschen, die jahrzehntlang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben, soll honoriert und ihnen ein regelmäßiges Alterseinkommen 10 % oberhalb des regionalen Grundsicherungsbedarfs zugesichert werden. Voraussetzung für den Bezug der Grundrente ist eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung.“

Der Gedanke hinter dieser Ankündigung ist richtig und notwendig: Das staatliche Pflichtvorsorgesystem in Deutschland muss langjährige Versicherung honorieren. Wenn Menschen, die jahrelang Beiträge bezahlt haben, im Alter nicht mehr Rente erhalten als Menschen, die keinerlei Altersvorsorge betrieben haben, dann verliert das System seine Akzeptanz und Legitimation. Und: Nur in fünf OECD-Ländern gibt es bislang keine Grund- oder Mindestrente innerhalb des staatlichen Rentensystems. Deutschland ist eines dieser fünf. Die Einführung von Mindestsicherungselementen in das Rentensystem ist daher überfällig. Allerdings ist das, was die neue GroKo hier ankündigt, gar keine Grundrente. Eine echte Grundrente hat zwei Elemente: Sie wird aus Steuermitteln finanziert und setzt keine Beitragsleistungen voraus. Eine Grundrente ist vorleistungsunabhängig und universal. Die von der neuen GroKo angekündigte „Grundrente“ ist weder das eine noch das andere. Sie soll – allem Anschein nach – aus Beitragsmitteln finanziert werden, und es sollen nur diejenigen diese neue Leistung erhalten, die langjährige Vorleistungen erbracht haben.

Ihrer Konzeption nach ist die „Grundrente“ der neuen GroKo deshalb eher eine Mindestrente. Mindestrenten setzen eine Vorleistung voraus und stellen eine Versicherungsleistung des Rentensystems dar, sind also beitragsfinanziert. Eine richtige Mindestrente ist die „Grundrente“ der neuen GroKo aber auch nicht, weil ihr eine Bedürftigkeitsprüfung vorgeschaltet ist. Genau das passt aber nicht zu einer Mindestrente, denn sie soll ja gerade der Belohnung langjähriger Versicherung dienen und auf diese Weise Lebensleistung anerkennen. Dazu kommt das Problem, dass

ein 10 %iger Zuschlag auf das Existenzminimum je nach Region unterschiedlich hoch ausfällt, weil sich die Höhe der Grundsicherung je nach Region unterscheidet. Identische Lebensleistungen von Versicherten würden somit durch das Rentensystem nicht einheitlich honoriert. Das widerspricht dem Versicherungsprinzip. Hinzu kommt, dass die „Grundrente“ der neuen GroKo in der geplanten Höhe extrem niedrig ausfällt. Das Existenzminimum plus ein 10 %iger Zuschlag ergibt deutlich weniger als ein Viertel des Durchschnittseinkommens. Damit liegt sie klar unterhalb der Armutsgrenze. Die meisten Mindestrenten in den OECD-Ländern liegen deutlich darüber. Fazit: Die Grundrente der neuen GroKo ist weder eine Grundrente, noch eine Mindestrente. Tatsächlich handelt es sich lediglich um einen Rentenzuschlag bei langjähriger Versicherung. Aber welches rentenpolitische Konzept steht hinter dieser neuen Leistung? Es ist erfreulich, dass in dem Sondierungspapier auch die Einrichtung einer Rentenkommission angekündigt wird. Vielleicht wird sie noch für eine Klärung dieser Frage sorgen und eine sinnvolle Weiterentwicklung des Rentensystems ermöglichen. Dabei müssen zwei Ziele verfolgt werden, die beide gleich wichtig sind: Vermeidung von Altersarmut und Anerkennung langjähriger Beitragsleistung im Rentensystem.

Tim Köhler-Rama

Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

Dr.Tim.Koehler-Rama@drv-bund.de

## Abfallpolitik

## Chinas Importverbot begrüßenswert

Nachdem China 2017 noch 7,3 Mio. t Abfall importierte, hat es Anfang 2018 seine Operation „Grüner Zaun“ mit verschärften Vorgaben fortgesetzt. Die 2013 mit höheren Qualitätsvorgaben für Abfallimporte gestartete Initiative sieht nunmehr ein Importverbot für 24 unterschiedliche Abfallarten vor. Als Begründung dient das in den letzten Jahren massiv gestiegene Abfallaufkommen in China selbst. Zudem dürfte auch der angestrebte Aufbau eines eigenen nationalen und wohl organisierten Recyclingsektors eine wichtige Rolle spielen. Bisher hat hier vielfach ein unregulierter Sektor kleiner Unternehmen dominiert, in dem kaum Umwelt- und Arbeitsschutzvorgaben eingehalten wurden.

Es mag befremdlich anmuten, dass es überhaupt einen ausgeprägten grenzüberschreitenden Handel mit Abfällen gibt. Dieser ist allerdings dann durchaus sinnvoll, wenn damit die effizientere Ausnutzung vorhandener abfallwirtschaftlicher Anlagen in den verschiedenen Ländern einhergeht. Sofern Im- und Exporte von Abfällen aber dazu führen, dass gesetzliche Auflagen umgangen oder

ökologisch wenig wünschenswerte Pfade eingeschlagen werden, kann dies als problematisch angesehen werden.

Deutschland hat in der Vergangenheit stark von der Möglichkeit profitiert, Abfälle nach China zu exportieren. Im Jahr 2015 hat Deutschland fast 1,4 Mio. t an nicht gefährlichen Abfällen nach China gebracht. Etwa die Hälfte hiervon waren Kunststoffabfälle. Damit wurde gleichzeitig etwa die Hälfte der deutschen Exporte von Kunststoffabfällen nach China verschifft. Folglich hat das chinesische Importverbot in diesem Bereich in Deutschland weitreichende Auswirkungen. Die Effekte des anstehenden Importverbots waren bereits 2017 zu beobachten, als die inländischen Preise für einige Sekundärrohstoffe teilweise zurückgegangen waren.

Nun bleibt die Frage, wie mit diesen Entwicklungen kurz- und langfristig umzugehen ist. Vielfach diskutiert wird eine Erhöhung von vorgeschriebenen Recyclingquoten, was allerdings entsprechende technologische Möglichkeiten voraussetzt, die vor allem beim Kunststoffrecycling noch fehlen. Kunststoffe sind selbst im getrennt erfassten Abfallstrom oft heterogen und verschmutzt, was den weiteren Sortier- und Aufbereitungsaufwand erhöht und verteuert. Auch deshalb spielt bei Kunststoffen die rohstoffliche Verwertung, also das eigentliche Recycling, weiter kaum eine Rolle. Hier gilt es künftig, die Recyclingfähigkeit der Materialien und die dazugehörigen Anlagenkapazitäten zu erhöhen. Es wird allerdings auch nötig sein, den Einsatz von Sekundärrohstoffen voranzutreiben. Hier herrschen vielfach noch Vorbehalte bezüglich ihrer Qualität, sodass Primäreinsatzstoffe oft bevorzugt werden. Die auch genannten Quotenlösungen führen aber selten zu effizienten Ergebnissen. In der kürzeren Frist dürfte die energetische Verwertung an Bedeutung gewinnen. Trotz dieses Euphemismus ist dies ein Pfad, der einem Export der Kunststoffe bei unklarem Verbleib überlegen scheint. Unabhängig davon wird in längerer Frist wenig am Königsweg der Abfallvermeidung vorbeigehen. Hierzu werden besseres Produktdesign, die Verringerung von Verpackungsmengen, nachhaltige Materialien und eine bessere Haltbarkeit von Produkten nötig sein. Die EU-Kommission hat in ihrer kürzlich veröffentlichten europäischen Plastikstrategie klar benannt, dass es in Zukunft vor allem sinnvoll ist, Kunststoffabfälle einzudämmen, Recycling zu einem lohnenden Geschäft zu machen und Investitionen und Innovationen zu mobilisieren. Diese Notwendigkeiten werden durch die chinesischen Aktivitäten lediglich verstärkt, sodass das dortige Importverbot für Abfälle auf lange Sicht auch aus deutscher Sicht begrüßenswert ist.

Sven Schulze

Economic Trends Research & FOM Hochschule Hamburg  
schulze@mb-etr.de

## US-Steuerreform

### Konsequenzen für Apple & Co.

An Superlativen fehlt es nicht. „Apple, already the largest US taxpayer,“ schreibt der Tech-Gigant über sich selbst in einer Pressemitteilung Mitte Januar 2018, „anticipates repatriation tax payments of approximately \$38 billion as required by recent changes to the tax law.“ Zudem werde der Konzern über die nächsten fünf Jahre 20000 neue Mitarbeiter einstellen und 30 Mrd. US-\$ in die US-Standorte investieren. Die Antwort von Präsident Trump ließ nicht lange auf sich warten: „I promised that my policies would allow companies like Apple to bring massive amounts of money back to the United States“, schrieb er auf Twitter. „Great to see Apple follow through as a result of TAX CUTS. Huge win for American workers and the USA!“

An anderer Stelle ist bereits angemerkt worden, dass sich der angekündigte Beschäftigungsaufbau im üblichen Rahmen hält und 30 Mrd. US-\$ Investitionen bei über 250 Mrd. US-\$ Cash-Reserven im Ausland nicht berauschend sind. Auch müsste angemerkt werden, dass es schon in einer Pressemitteilung fast zwei Monate vor Verabschiedung der Steuerreform heißt: „Apple has earmarked more than \$36 billion to cover US deferred taxes.“

Dies sollte aber nicht dazu verleiten, die Konsequenzen der Trump'schen Reform zu unterschätzen. Bislang war das gesamte weltweit erzielte Einkommen von US-Unternehmen in den USA steuerpflichtig (Welteinkommensprinzip) – allerdings nur, wenn es als Dividende in die USA zurücküberwiesen wurde. Dies bot den Anreiz, Gewinne im Ausland zu parken und die US-Besteuerung bis in unbestimmte Zukunft aufzuschieben. Fortan existiert dieser Anreiz nicht mehr, denn nur noch innerhalb der US-Grenzen erzielt Einkommen unterliegt der US-Steuer (Territorialprinzip). Bislang noch nicht repatriierte Gewinne werden mit einer Einmalsteuer belastet (mit einem Satz von 8 % bzw. 15,5 % auf liquide Mittel). Nicht nur Apple wird darauf reagieren und sein Vermögensmanagement grundsätzlich neu ausrichten.

Darüber hinaus enthält die Reform drei Sonderregime, die die Gewinnverschiebung ins Ausland innerhalb multinationaler Unternehmen unattraktiver machen. Die Base Erosion Anti-Abuse Tax (BEAT) stellt sicher, dass potenzielle Gewinne von US-Ablegern multinationaler Unternehmen (wie sie sich vor Abzug von Zahlungen an verbundene Unternehmen im Ausland ergäben) einer Mindestbesteuerung unterliegen (von aktuell 5 % ansteigend auf 12,5 % 2026). Eine ähnliche Mindeststeuer wird auch (gegebenenfalls anteilig entsprechend dem Beteiligungsumfang) auf Einkommen von ausländischen Tochtergesellschaften erho-

ben, sofern dieses Einkommen (genannt Global Intangible Low-Taxed Income – GILTI) immateriellen Wirtschaftsgütern zugerechnet werden kann und seine Besteuerung im Ausland unter ein gewisses Niveau fällt (13,125 % über alle ausländischen Standorte gemittelt bzw. 16,4 % ab 2026). Während die Besteuerung von GILTI die Verschiebung von immateriellen Wirtschaftsgütern ins Ausland unattraktiv macht, begünstigen die USA fortan deren Ansiedlung im Inland. Sogenanntes Foreign-Derived Intangible Income (FDII) wird unterhalb des Regelsatzes von 21 % (nämlich mit 13,125 % bzw. 16,4 % ab 2026) besteuert – eine Art Patentbox. BEAT, GILTI und FDII werden das Verschieben von Gewinnen in Steueroasen deutlich erschweren – und damit auch den Kampf der Europäer gegen das Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) unterstützen. Gleichzeitig jedoch treffen diese Maßnahmen auch Unternehmen in Hochsteuerländern (z. B. die BEAT) und machen es lohnenswert, Gewinne aus Europa in die USA zu verschieben. Die Begünstigung von FDII unterwandert zudem die koordinierten Bemühungen im Rahmen der OECD, internationale Regeln für Patentboxen zu finden. Ein „huge win“ ist die Reform aus europäischer Sicht sicherlich nicht.

Johannes Becker, Joachim Englisch  
 Universität Münster  
[johannes.becker@wiwi.uni-muenster.de](mailto:johannes.becker@wiwi.uni-muenster.de)  
[joachim.englisch@uni-muenster.de](mailto:joachim.englisch@uni-muenster.de)

## Verkehrspolitik

### Stauland Deutschland?

In Deutschland hat man sich daran gewöhnt, dass es langsam vorangeht. Sieben Jahre Zeitüberschreitung bei der Elbphilharmonie in Hamburg, Fertigstellung des Berliner Flughafens 2020 statt 2011 und eine seit Jahren überlastete Fernstraßeninfrastruktur lassen abstumpfen und die Langsamkeit neu entdecken. So ist es kein Wunder, dass die Meldung des ADAC, 2017 sei das Jahr mit den bisher meisten Staus in Deutschland gewesen, nur kurzfristig die Schlagzeilen bestimmt hat, obwohl der volkswirtschaftliche Schaden dieser Staus von Experten auf 100 Mrd. Euro, also rund 3 % des Bruttoinlandsprodukts geschätzt wurde.

Die Zahlen des ADAC bestätigen die individuelle anekdotische Evidenz der Verkehrsteilnehmer, dass sich die Stausituation auf Straßen und Autobahnen verschlimmert hat. 723 000 Staus mit 1,45 Mio. km Länge und einem Zeitverlust von 457 000 Stunden stellen einen neuen Rekord dar. Nicht nur der Güterverkehr wächst ungebremst, sondern auch die Personenverkehrsleistung nimmt entgegen früherer Prognosen wieder stärker zu, weil die Einkommen einer immer mobileren Bevölkerung steigen und die Kraft-

stoffpreise niedrig sind. Hinzu kommt der Dobrindt'sche „Investitionshochlauf“, der in Gestalt von Baustellen immer häufiger die Blechkarawane ausbremst.

Doch zu dem auf 100 Mrd. Euro geschätzten Schaden für die Volkswirtschaft: Diese alarmierende Schätzung wurde von Michael Schreckenber von der Universität Duisburg-Essen abgegeben und scheint sehr pessimistisch. Zwar kam bereits 1998 eine Studie der BMW AG auf rund 100 Mrd. Euro volkswirtschaftlicher Schäden durch Staus, doch war diese Zahl damals bei Experten umstritten und schien stark interessengeleitet. Andere Studien aus dieser Zeit ermittelten Werte zwischen 20 Mrd. und 25 Mrd. Euro. Eine Untersuchung des Verkehrsdatenanbieters INRIX, errechnete für 2016 direkte und indirekte Staukosten von 69 Mrd. Euro in Deutschland, wobei explizit auch die Stausituation in Städten einbezogen wurde, während sich die Zahlen des ADAC nur auf die Autobahnen beziehen. Die Schätzungen der Staukosten differieren zwar auch wegen unterschiedlicher Methoden zur Ermittlung der Zeitverluste; von zentraler Bedeutung sind aber die Annahmen zur Bewertung dieser Verluste. Bei der Schätzung von Schreckenber dürfte ein durchschnittlicher Satz von rund 20 Euro je persönlicher Stunde im Stau zugrunde liegen. Dies erscheint angesichts des dominanten Anteils des Pkw mit privater Nutzung an den Fahrleistungen überzogen. Aber auch mit einer Reduzierung des durchschnittlichen ökonomischen Verlustes je Stautunde auf 15 Euro würde man bei einer Größenordnung von 75 Mrd. Euro landen. Dies ist immer noch eine gewaltige Summe und aus volkswirtschaftlicher Sicht eigentlich unerträglich. Man kann sich lediglich damit trösten, dass nur ein Teil dieser Verluste im Wirtschaftsverkehr als reale Ressourcenbeanspruchung anfällt und die überwiegenden Zeitverluste von den Pkw-Fahrern selbst internalisiert bzw. mehr oder weniger nutzenstiftend fürs Nachdenken, Telefonieren oder den Medienkonsum genutzt werden.

Abhilfe scheint zumindest kurzfristig nicht in Sicht. Die zur Substanzerhaltung und für den Ausbau erforderliche Aufstockung der Investitionsetats wird zu eher mehr Baustellen und damit zu Kapazitätsreduzierungen führen, der Mobilitätshunger ist ungestillt und die Schiene scheint zumindest an den kritischen Tagen an ihren Kapazitätsgrenzen angelangt zu sein. Ein flächendeckendes belastungsabhängiges Gebührensystem auf dem Autobahnnetz bleibt Zukunftsmusik und auch für City-Maut-Lösungen hält sich die Begeisterung noch in Grenzen. Es wird nichts anderes übrigbleiben als sich mit dem Stau zu arrangieren – oder öfter mal zuhause zu bleiben.

Alexander Eisenkopf  
 Zeppelin-Universität Friedrichshafen  
[alexander.eisenkopf@zu.de](mailto:alexander.eisenkopf@zu.de)