

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 09/2012

04. September 2012

Die Spitze des Eisbergs - Die Nahrungsmittelproblematik geht weit über die E10-Diskussion hinaus

Von Janina Jänsch

Bundesentwicklungsminister Niebel entfachte die Diskussion über Sinn und Unsinn der Beimischungsverordnung für Bioethanol, indem er die Aussetzung der Herstellung von E10 forderte. Auch die Fraktionsvorsitzende der Grünen im Bundestag, Renate Künast, sprach sich gegen E10 aus und betonte, dass der Anbau von Lebensmitteln Vorrang vor der Energiegewinnung haben müsse. Organisationen wie Greenpeace oder der Bund für Umwelt und Naturschutz stellen sich ebenfalls auf die Seite der E10-Gegner.

Beimischungsverordnung für Bioethanol in den USA und in Deutschland

Anlass der Diskussion sind Pressemeldungen über die aktuelle Dürre in den USA und die damit erwarteten erheblichen Ernteaufschläge. Da die Vereinigten Staaten der bedeutendste Exporteur für Agrarprodukte sind, haben derartige Klimaextreme unmittelbare Auswirkungen auf die Weltmarktpreise. Der FAO-Preisindex für Getreide stieg allein im Juli um 17 Prozent und liegt damit nur noch knapp unter der historischen Höchstmarke aus dem Jahre 2008. Es wird befürchtet, dass Millionen von Menschen in den Entwicklungsländern ihren Nahrungsmittelbedarf nicht mehr decken können.

Die Ernteeinbrüche wären jedoch weniger folgenschwer, wenn nicht gleichzeitig aufgrund staatlicher Regulierung massive Marktverzerrungen bestehen würden. Die amerikanische Regierung verabschiedete im Jahre 2007 ein Gesetz, das einen wachsenden Anteil von Bioethanol im herkömmlichen Benzin vorsieht. Aufgrund der künstlich erzeugten Nachfrage nach Bioethanol stieg der Anteil der US-amerikanischen Maisproduktion, der nicht auf dem Teller, sondern im Tank landet, in den letzten Jahren auf etwa 40 Prozent an. Die damit einhergehende Angebotsverknappung von Mais als Nahrungsmittel führte bereits in den letzten Jahren zu entsprechenden Preissteigerungen auf dem Weltmarkt.

Eine Beimischungsverordnung für Bioethanol wurde auch in Deutschland mit dem Biokraftstoffquotengesetz eingeführt. Seit Beginn 2011 findet sich an deutschen Tankstellen neben herkömmlichem Benzin nun auch das soge-

nannte E10 (Benzin mit einem zehnpromzentigen Ethanol-Anteil) im Angebot. Damit wurde eine Richtlinie der Europäischen Union (Directive 2009/28/EC) aus dem Jahre 2009 umgesetzt, die einen Zuwachs des Anteils nachhaltiger, erneuerbarer Energiequellen am gesamten Treibstoffverbrauch von zehn Prozent bis zum Jahre 2020 vorsieht.

Sowohl die amerikanische als auch die deutsche Regierung setzen auf die Beimischung von Bioethanol, die Zielsetzungen sind jedoch unterschiedlich. Während die Vereinigten Staaten eine Importunabhängigkeit von Ressourcen anstreben, stellt das deutsche Biokraftstoffquotengesetz in erster Linie ein Element der nationalen Klimaschutzstrategie dar. Aber ist dieses Instrument zur Erreichung dieser Ziele überhaupt sinnvoll?

Effiziente Klimaschutzpolitik ohne Biokraftstoffquote

Aus ökonomischer Sicht kann ein staatlicher Eingriff zugunsten des Klimaschutzes gerechtfertigt werden, sofern man die vom Mainstream der Naturwissenschaftler üblicher Weise angenommenen naturwissenschaftlichen Zusammenhänge als gesicherte Erkenntnisse annimmt. Da CO₂ bisher kostenlos emittiert werden kann, werden die dadurch verursachten Kosten der Klimaschädigung bei der Herstellung von Gütern und Dienstleistungen nicht weiter berücksichtigt und fließen entsprechend nicht in die Preisbildung ein. In diesem Falle kann eine Korrektur des Preismechanismus das Marktversagen theoretisch beheben. Dies wird erreicht, indem der Emission von CO₂ ein Preis zugeordnet wird und die Verursacher von CO₂-Emissionen mit den entsprechenden Kosten belastet werden. Dies ist beispielsweise in einem Emissionsrechtehandelssystem der Fall, wie es bereits seit 2005 in der Europäischen Union existiert. Der Emissionsrechtehandel gilt als effizientes Klimaschutzinstrument, da durch das veränderte Kostenkalkül der Emittenten dort Emissionen vermieden werden, wo dies zu den geringsten Kosten möglich ist.

Die Biokraftstoffquote stellt dagegen ein ordnungsrechtliches Instrument dar, welches sich weder an den CO₂-Emissionen orientiert, noch die Wahl zwischen unterschiedlichen Vermeidungsmöglichkeiten lässt. Dies führt im Ergebnis zwar zu einer Reduktion von CO₂-Emissionen an der durch die Regulierung unmittelbar betroffenen Stelle, jedoch werden die Emissionen dadurch weder automatisch auch insgesamt reduziert, noch erfolgt die Re-

duzierung effizient, also zu den geringstmöglichen Kosten. Eine effizientere Alternative stellt die Einbindung des Transportsektors in den Europäischen Emissionsrechtehandel dar. Dadurch würden Benzin und Diesel gemäß ihrer Klimaschädlichkeit verteuert. PKW-Fahrer würden ihren Benzinverbrauch möglicherweise einschränken, indem sie spritschonender fahren oder ab und zu auf das Fahrrad umsteigen. In den USA konnte beobachtet werden, dass die Nachfrage nach energieeffizienteren Autos mit Anstieg der Benzinpreise wächst. Im Ergebnis könnte sich auch ein steigender Verbrauch von Benzin mit hohen Bioethanol-Anteilen durchsetzen oder auch nicht. In jedem Fall kann das angestrebte Emissionsreduktionsziel aufgrund der festgelegten Emissionsrechtemenge nicht überschritten werden.

Ressourcenunabhängigkeit durch Bioethanol zu einem hohen Preis

Das Ziel der Importunabhängigkeit von Ressourcen ist dagegen aus ökonomischer Sicht kaum zu begründen. Grundsätzlich wird durch eine internationale Arbeitsteilung gewährleistet, dass die weltweiten Produktionsfaktoren in ihre effizienteste Verwendung fließen. Protektionistische Maßnahmen führen zu Verzerrungen an den internationalen Märkten und in der Folge zu Wohlfahrtsverlusten. Ist dagegen das Ziel der Ressourcenunabhängigkeit gesellschaftlich und politisch erwünscht, sollte dennoch stets die Effizienz des Marktsystems so weit wie möglich erhalten bleiben. Eine Beimischungsverordnung ist dabei der falsche Weg, da massiv in die Agrarmärkte eingegriffen und künstlich eine Nachfrage für Bioethanol geschaffen wird. Welche fatalen Folgen eine solche Wirtschaftspolitik hat, wird uns nun bildhaft vor Augen geführt. Eine Alternative bestünde beispielsweise in einer Subventionierung heimischer Energieträger. Dies würde nicht nur eine Förderung von Bioethanol, sondern auch von allen anderen heimischen Energieträgern wie Erdöl oder Windenergie einbeziehen. Durch die Abschaffung einer einseitigen Subventionierung von Bioethanol wird die Preisverzerrung gemindert und ein Wettbewerb zwischen den Energieträgern ermöglicht.

Das Hauptproblem: Handelsbarrieren und Protektionismus

Dem Nahrungsmittelproblem kann noch am besten begegnet werden, indem durch die Schaffung bzw. Erhaltung eines funktionierenden Markt- und Preismechanis-

mus für eine möglichst optimale Allokation der Produktionsfaktoren gesorgt wird. Große Probleme liegen dabei in den zahlreichen Handelshemmnissen und der protektionistischen Agrarmarktpolitik der Industriestaaten, die den Entwicklungsländern den Zugang zum Welthandel erschweren. Laut UNCTAD gehen den Entwicklungsländern allein durch die Handelsbarrieren im Bereich technologisch wenig anspruchsvoller Güter Exporterlöse von jährlich 700 Mrd. US-Dollar verloren. Ein verbesserter Marktzugang würde der wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern einen echten An Schub geben. Deshalb fordern die Entwicklungsländer in den WTO-Verhandlungen den Abbau von Stützmaßnahmen, Exportsubventionen sowie von Zöllen. Doch gerade hier werden von den Industrienationen wenige Zugeständnisse gemacht. Die Sorge um die weltweite Nahrungsmittelversorgung auf Seiten der Industriestaaten stellt sich vor diesem Hintergrund wie eine Farce dar.

Umverteilung durch Entwicklungszusammenarbeit

Das globale Ernährungsproblem wird jedoch auch bei Abschaffung der Beimischungsverordnungen und einer sukzessiven Öffnung der Märkte auf absehbare Zeit nicht gelöst sein. Das Problem besteht dabei weniger in der globalen Nahrungsmittelproduktion. Jedes Jahr gehen weltweit etwa ein Drittel aller Lebensmittel (ca. 1,3 Mrd. Tonnen) verloren oder werden verschwendet. Dies gilt für Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen. Während in den Industriestaaten anscheinend nur eine geringe Wertschätzung von genießbaren Lebensmitteln besteht und sie in großen Mengen weggeworfen werden, mangelt es in den Entwicklungsländern an den erforderlichen Ressourcen, um eine gute Produktion und Aufbewahrung von Lebensmitteln zu organisieren (z. B. effiziente Lager- und Kühllhäuser oder Erntemaschinen). Die Nahrungsmittelproblematik stellt vor allem ein Umverteilungsproblem dar. Hier liegt es an den wohlhabenden Industriestaaten, Menschen in der dritten Welt mit dem zum Leben notwendigen auszustatten und sie darin zu unterstützen, sich eine eigene Existenz zu schaffen. Deutschland zählt immerhin zu den vier größten Geberländern in der Entwicklungszusammenarbeit. Geben ist löblich. Andere frei und unbehindert exportieren zu lassen, wäre noch löblicher.

8631 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autorin, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autorin zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autorin.

Janina Jansch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel: 0221-470 5355 oder E-Mail: jaensch@wiso.uni-koeln.de.