



19 | 2009

62. Jg., 41.–42. KW, 14. Oktober 2009

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Hubertus Bardt, Ottmar Edenhofer, Brigitte Knopf und
Gunnar Luderer, Sabine Schlacke*

- Weltklimagipfel in Kopenhagen: Welche Erfolgsaussichten hat ein globales Klimaabkommen?

Kommentar

Michael Adams und Tobias Effertz

- Alkoholsteuern: Deutliche Erhöhung sinnvoll

Daten und Prognosen

Matthias Balz

- Branchen im Blickpunkt: Die Ernährungswirtschaft

Manfred Schöpe

- Spielt der Milchmarkt verrückt?

Joachim Gürtler und Arno Städtler

- Leasing-Geschäftsklima: Stark unterkühlt

Im Blickpunkt

Klaus Abberger

- ifo Konjunkturtest September 2009

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam,
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Weltklimagipfel in Kopenhagen: Welche Erfolgsaussichten hat ein globales Klimaabkommen?

3

Auf dem Weltklimagipfel in Kopenhagen im Dezember 2009 wird ein globales Klimaabkommen verhandelt. Können dort Strukturen geschaffen werden, die einen effizienten und kostengünstigen Klimaschutz ermöglichen? Entscheidend sei es, nach Meinung von *Hubertus Bardt*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, die Klimaschutzziele mit möglichst geringem Kostenaufwand zu erreichen. Möchte man international einen möglichst effizienten Klimaschutz betreiben, müssten die Maßnahmen zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen an den Orten vorgenommen werden, wo dies je vermiedener Einheit am billigsten sei. Oftmals dürften diese Möglichkeiten in den Entwicklungs- und Schwellenländern liegen, während in den klimapolitisch aktiven Industrieländern preiswerte Vermeidungspotentiale bereits zu einem guten Teil ausgeschöpft seien. Ein neues internationales Klimaabkommen müsse also dazu beitragen, dass die global günstigsten Vermeidungspotentiale realisiert werden. *Ottmar Edenhofer, Brigitte Knopf und Gunnar Luderer*, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, sehen eine sinnvolle Architektur der Klimapolitik hauptsächlich in drei Maßnahmen: 1) in einer Einigung über die Kohlenstoffmenge, die noch bis zum Ende des Jahrhunderts in der Atmosphäre abgelagert werden darf, 2) in der Verteilung der Emissionsrechte nach einem gerechten Schlüssel auf alle Nationen und 3) in der Schaffung der institutionellen Voraussetzungen für einen globalen Emissionshandel. Für *Sabine Schlacke*, Universität Bremen, scheint das »Ob« und »Wie« eines Post-Kyoto-Abkommens »derzeit mehr als ungewiss«. Ein Scheitern der internationalen Verhandlungen könne aber durchaus auch die Möglichkeit eröffnen, über einen Systemwandel bei der internationalen Architektur des Klimaschutzes nachzudenken.

Kommentar

Höhere Steuern auf Alkohol!

14

Michael Adams und Tobias Effertz

Die Preise alkoholischer Getränke sind in den vergangenen 40 Jahren in Deutschland relativ zum allgemeinen Preisniveau um rund 30% billiger geworden. Im europäischen Vergleich weist Deutschland besonders niedrige Steuersätze auf Alkohol auf. *Michael Adams und Tobias Effertz*, Universität Hamburg, berechnen die volkswirtschaftlichen Kosten der alkoholbedingten Krankheiten und Todesfälle und schlagen eine deutliche Erhöhung der Steuern auf alkoholische Getränke vor. Höhere Steuern wären mit einem deutlichen Rückgang des Alkoholkonsums vor allem bei Kindern und Jugendlichen verbunden. Zugleich stiege das bisher sehr geringe Steueraufkommen auf alkoholische Getränke deutlich an und ermögliche eine Verminderung der Steuerlast an anderer Stelle. Hierdurch ergäbe sich eine volkswirtschaftlich bessere Steuerstruktur.

Daten und Prognosen

Branchen im Blickpunkt: Die Ernährungswirtschaft übersteht von den fünf größten deutschen Branchen am besten die aktuelle Krise

20

Matthias Balz

Die Agrar- und Ernährungsbranche wird deutlich besser durch die Krise kommen als andere Sektoren. Nach wie vor floriert hier das Exportgeschäft. Zwar wurde ein gegenüber 2008 wertmäßiger, nominaler Rückgang gemessen, der jedoch durch gesunkene Exportpreise, die vor allem Folge niedrigerer Herstellungskosten sind,

zu erklären ist. Die Exportquote des deutschen Ernährungsgewerbes ist kontinuierlich von 17% im Jahr 1998 auf 27% im Jahr 2008 angestiegen, und der traditionelle Agrarnettoimporteur Deutschland erzielte 2007 einen ausgeglichenen Saldo in der Außenhandelsbilanz mit Gütern der Agrar- und Ernährungswirtschaft. 2008 konnte die deutsche Ernährungsindustrie sogar erstmals einen positiven Handelsbilanzüberschuss in diesen Gütersegmenten verbuchen. Auch für die ersten sieben Monate 2009 überwiegen die positiven Nachrichten. Im Gegensatz zum Einbruch der Exporte in der übrigen Wirtschaft haben Teilsektoren der Agrarwirtschaft, wie die Fleischwirtschaft (+ 4,5%), Süßwaren und Getreide, auch im laufenden Jahr erneut bemerkenswerte Zuwächse bei ihren Ausfuhren erzielen können.

Spielt der Milchmarkt verrückt?

25

Manfred Schöpe

Die Preise auf den Märkten für Milch und Milcherzeugnisse in den Ländern der EU waren in den vergangenen drei Jahren heftigen Preisbewegungen unterworfen. Nach den Preissteigerungen 2007 folgte bereits im Jahr 2008 ein Abrutschen der Preise, und im Laufe dieses Jahres waren die Erzeugerpreise auf so niedrigem Niveau wie noch nie seit Bestehen der gemeinsamen Marktpolitik in der EU. Der vorliegende Beitrag diskutiert die Ursachen dieser Preisschwankungen.

Ausrüstungsinvestitionen bleiben auf rasanter Talfahrt – Leasing-Geschäftsklima noch immer stark unterkühlt

31

Joachim Gürtler und Arno Stättler

Das ifo Geschäftsklima in der Leasingbranche hat sich weiter erholt, befindet sich aber immer noch auf frostigem Niveau. Ausschlaggebend für die leichte Aufhellung waren die Geschäftserwartungen, die Geschäftslage ist weiterhin als katastrophal zu bezeichnen. Zu Herbstbeginn bewertete knapp die Hälfte der Testteilnehmer ihren Geschäftsgang als schlecht, 39% beurteilten ihn als noch befriedigend, und 14% empfanden ihre derzeitige Geschäftssituation als gut. Der vom ifo Institut gemeinsam mit dem Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen ermittelte Investitionsindikator lässt für 2009 einen rekordverdächtigen Rückgang bei den Ausrüstungsinvestitionen einschließlich sonstiger Anlagen bis zum Jahresende und darüber hinaus erkennen. Demnach droht 2009 im Jahresdurchschnitt ein Minus von etwa 21%. Der Indikator zeigt auch für das Jahr 2010 eine kräftige Einschränkung bei den Ausrüstungsinvestitionen. Die Abwärtsdynamik dürfte sich dabei zwar abschwächen, auf eine Erholung ist jedoch nicht zu hoffen. In den ersten drei Quartalen des Jahres 2010 ergibt sich eine Schrumpfung der Ausgaben für Maschinen, Geräte und Fahrzeuge in der Größenordnung zwischen 8 und 9% und damit ein Rückfall auf ein Investitionsniveau des schwachen Jahres 2003.

Im Blickpunkt

ifo Konjunkturtest September 2009 in Kürze

35

Klaus Abberger

Das ifo Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands hat sich im September weiter aufgehellt. Die aktuelle Geschäftslage bewerten die Befragungsteilnehmer weniger schlecht als im Vormonat. Damit hat sich die schwierige Geschäftssituation der Unternehmen zum dritten Mal in Folge etwas entspannt. Die Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr schätzen die Befragungsteilnehmer geringfügig weniger skeptisch ein als im August. Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im September gesunken. Nachdem sich die Beschäftigungssituation im Vormonat etwas entspannt hatte, wollen nun wieder mehr Firmen die Mitarbeiterzahl reduzieren.

Auf dem Weltklimagipfel in Kopenhagen im Dezember 2009 wird ein globales Klimaabkommen verhandelt. Können dort Strukturen geschaffen werden, die einen effizienten und kostengünstigen Klimaschutz ermöglichen?

Finanzierungsoptionen für den globalen Klimaschutz

Da das Kyoto-Protokoll nur Ziele bis zum Jahr 2012 vorsieht, muss für eine zukünftige internationale Klimapolitik ein neues Abkommen vereinbart werden, über das im Dezember 2009 in Kopenhagen verhandelt wird (vgl. Bardt und Selke 2007). Eine reine Fortschreibung von Kyoto kann es jedoch nicht geben. Dazu sind die tatsächlichen Minderungen an Treibhausgasemissionen zu gering. Das neue Abkommen muss ebenso anspruchsvolle wie realistische Ziele beinhalten. Entscheidend dabei ist, die größten Emittenten von Treibhausgasen, insbesondere China und die USA, für einen Klimaschutzbeitrag gewinnen und in ein Folgeabkommen integrieren zu können. Ohne einen signifikanten Beitrag dieser Länder sind alle Anstrengungen, Treibhausgase in anderen Ländern zu reduzieren, letztlich nutzlos und unnötig teuer.

Kyoto und die Kosten

Entscheidend ist, die Klimaschutzziele mit möglichst geringem Kostenaufwand zu erreichen. Um international einen möglichst effizienten Klimaschutz betreiben zu können, müssen die Maßnahmen zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen an den Orten vorgenommen werden, wo dies je vermiedener Einheit am billigsten ist. Oftmals dürften diese Möglichkeiten in den Entwicklungs- und Schwellenländern liegen, während in den klimapolitisch aktiven Industrieländern preiswerte Vermeidungspotentiale bereits zu einem guten Teil ausgeschöpft sind. Ein neues internationales Klimaabkommen muss also dazu beitragen, dass die global günstigsten Vermeidungspo-

tentiale realisiert werden. Die aus dem Kyoto-Protokoll stammende Betonung rein nationaler Emissionsziele ist daher wenig zielführend; flexible Instrumente zur Hebung der Einsparpotentiale sind umso wichtiger.

Auch die Erfahrung aus dem Kyoto-Protokoll, dass sich im Wesentlichen Europa zu Reduktionsanstrengungen verpflichtet hat, darf sich nicht wiederholen. Eine solch einseitige Lastverteilung wäre nicht zu tragen. Umso wichtiger ist eine gute Verhandlungsposition der EU-Länder im Vorfeld der abschließenden Kyoto-Nachfolgeverhandlungen. Strittig ist vor allem, inwiefern die großen Vorleistungen der EU in den letzten Jahren einen Beitrag dazu leisten, andere Länder zu vergleichbaren Anstrengungen zu bewegen. Als problematisch kann sich herausstellen, dass die Klimaschutzkosten der Länder, die bisher noch keinen Beitrag leisten, deutlich erhöht wurden. Europa hat auf der einen Seite Frühstartervorteile erarbeitet, auf der anderen Seite aber auch Wettbewerbsnachteile für bestimmte Branchen generiert. Diese Kostennachteile Deutschlands und Europas sind Kostenvorteile aus der Sicht von Drittländern. Durch den Beitritt zum Klimaschutzprozess würden diese Vorteile der Drittländer wegfallen, während die Wettbewerbsnachteile in Klimaschutzindustrien, die gegenüber dem Vorreiter EU bestehen, beibehalten werden. Die Entscheidung pro Klimaschutz ist damit mit zusätzlichen Kosten verbunden, was eine Einigung nicht einfacher macht. Die Verhandlungsmöglichkeiten der EU sind begrenzt: Zusätzliche Reduktionsverpflichtungen über die angekündigten 20 bis 30% bis 2020 kann sie kaum übernehmen. Ein Zurückweichen hinter diese Vorstellungen dürfte ebenso schwer zu realisieren sein.



Hubertus Bardt*

* Dr. Hubertus Bardt ist wissenschaftlicher Referent für Energie- und Umweltpolitik am Institut der deutschen Wirtschaft in Köln.

Eine denkbare Alternative wäre es, keine nationalen Reduktionsziele zu verein-

baren, sondern sich darauf zu verpflichten, an einer beliebigen Stelle der Welt bestimmte Emissionsreduktionen durchzuführen. Damit würde man versuchen, ein effizientes Instrument zur Erreichung des Klimaschutzziels zu installieren, und müsste sich dann über die Lastverteilung einig werden. Dies könnte einen Effizienzgewinn bringen und damit den Klimaschutz global günstiger machen. Entscheidend ist dabei aber die Frage, ob man sich über die Kostenteilung einigen kann. Eine einseitige Lastverteilung zu Lasten der Länder, die schon bisher Vorreiter im Klimaschutz waren, würde diese Option für Europa wenig attraktiv machen.

Finanzbedarf für Kopenhagen

Auf der anstehenden Klimakonferenz in Kopenhagen wird es nicht nur um Emissionsreduktionsziele gehen, die sich nach dem Bekenntnis der G-8-Gipfel-Teilnehmer in L'Aquila an den gewünschten maximal 2°C globaler Erderwärmung orientieren sollten. Ganz oben auf der Agenda steht auch die Frage der Finanzierung von Emissionsreduzierung und Anpassung an den schon entstandenen Klimawandel.

Die Schätzungen über die Kosten von Klimaschutz und Klimawandel und über den daraus abgeleiteten Finanzbedarf gehen weit auseinander:

- Sir Nicholas Stern (2008) bezifferte die notwendigen globalen Investitionen im »Review on the Economics of Climate Change« auf 1% der weltweiten Wirtschaftskraft. Das entspricht in Preisen von 2008 ca. 695 Mrd. US-Dollar oder 497 Mrd. €. Diese Ausgaben seien ab sofort nötig, um die Konzentration von Kohlenstoffdioxid-äquivalent in der Atmosphäre bei maximal 550 ppm zu halten.
- Im Gegensatz zur Top-Down-Studie von Stern hat McKinsey and Company (2009) eine Bottom-Up-Studie veröffentlicht, die von jährlichen wachsenden Kosten von 200 bis 350 Mrd. € ausgeht, was bis 2030 Gesamtkosten von weniger als 1% des globalen BIP bedeuten würde.
- Die Europäische Kommission wiederum beruft sich auf einen Bericht ihres Joint Research Centers (2009). Basierend auf Expertenuntersuchungen wird ebenfalls von einem maximalen Temperaturanstieg von 2°C ausgegangen, und im Zuge dessen werden bis 2020 jährliche Kosten in Höhe von 150 Mrd. € für Reduzierungs- und Anpassungskosten im Energie- und Industriesektor, sowie 25 Mrd. € im Bereich der Landnutzung, zusammen also 175 Mrd. € veranschlagt. Der Kommission nach würde dies einen Kostenaufwand von 0,4 bis 1,2% des BIP der einzelnen Länder bedeuten.

Finanzierungsoptionen für die Zukunft

Um diese Summe von 175 Mrd. € aufbringen zu können, werden in den Vertragsentwürfen verschiedene Vorschläge diskutiert (vgl. UNFCCC 2009). Diese lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- Finanzierung durch die Annex-II-Länder,
- Finanzierung über eine Steuer,
- kleinere Einzelbausteine.

Finanzierung durch die Annex-II-Länder

Die erste Gruppe von Finanzierungsvorschlägen nimmt ausschließlich die so genannten Annex-II-Länder (Australien, EU-15, Island, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Schweiz, USA) in die Pflicht. Für die Verteilung der Lasten werden unterschiedliche Maßstäbe vorgeschlagen. Dazu zählen das aktuelle Bruttoinlandsprodukt, die aktuellen Treibhausgasemissionen und kumulierte historische Treibhausgasemissionen. Auch eine Kombination dieser Kriterien ist denkbar.

Die einzelnen Varianten haben unterschiedliche Vor- und Nachteile. So knüpft eine Bindung an das BIP zwar an der Wirtschaftskraft an, ignoriert aber die damit verbundenen Treibhausgasemissionen. Die Berücksichtigung der historischen Emissionen wird mit der bestehenden Verantwortung für die menschlich verursachten Treibhausgase in der Atmosphäre begründet, ignorieren jedoch die sehr unterschiedlichen Klimaschutzanstrengungen der vergangenen Jahre. Die reine Koppelung an die aktuellen Emissionen dürfte auf besondere Akzeptanzprobleme stoßen, weil dann insbesondere die USA noch deutlich stärker belastet würden.

Für Deutschland wäre die Orientierung an den aktuellen Emissionen am attraktivsten, da hier ein Beitrag von gut 12,5 Mrd. € geleistet werden müsste, um insgesamt 175 Mrd. € zusammenzubringen. Im Durchschnitt führen diese Varianten zu einer Belastung für Deutschland von fast 16 Mrd. €. Am teuersten wäre für die Bundesrepublik die Bindung an historische Emissionen. Die Diskrepanz ist auf die erfolgreichen Klimaschutzbemühungen der vergangenen Jahre zurückzuführen. Immerhin hat Deutschland sein anspruchsvolles Kyoto-Ziel inzwischen erreicht.

Grundsätzlich sprechen gegen die Realisierung dieser Modelle die hohen Kosten, die bei der geringen Anzahl von Nettobeitragszahlern auf die einzelnen Länder zukommen würden. Zur Veranschaulichung: 2006 hat Deutschland gut 8 Mrd. € netto an offizieller internationaler Entwicklungshilfe an bi- und multilaterale Stellen geleistet. Staatsausgaben für Umweltschutz beliefen sich auf Beträge in einer ähnli-

chen Größenordnung. 16 Mrd. € zusätzliche Transferzahlungen kämen damit de facto einer Verdreifachung der Entwicklungshilfe oder einer Verdreifachung der Umweltschutzausgaben gleich.

Finanzierung über eine Steuer

Eine weitere Alternative bildet die Einführung einer globalen Steuer auf Kohlendioxidemissionen. Nach Ausschöpfung eines Freibetrags von 1,5 oder 2 Tonnen CO₂ pro Einwohner würden auf alle weiteren Emissionen Steuern erhoben, die dann zur Finanzierung des Klimaschutzes und der Klimaanpassung in Entwicklungsländern genutzt werden können. Eine tatsächliche globale Steuererhebung auf CO₂-Emissionen ist jedoch praktisch kaum realisierbar. Als Modell der Lastverteilung zwischen den Staaten kann dieser Ansatz jedoch verwendet werden. Dabei werden die Kosten dem Verursacherprinzip entsprechend verortet, da Staaten mit hohem CO₂-Ausstoß pro Kopf auch prozentual mehr bezahlen müssten. Im Unterschied zu den erstgenannten Alternativen würden hier die gesamten Annex-I-Länder berücksichtigt, also inklusive mittel- und osteuropäischer Transformationsstaaten und Russland.

Die sich aus dieser Konstellation ergebenden Kostenbelastungen wären für die Annex-II-Länder insgesamt geringer. Deutschland hätte einen Beitrag von knapp unter 10 Mrd. € zu leisten, wobei für jede Tonne Kohlendioxid über dem Freibetrag eine Steuer von über 10 € zu zahlen wäre. Bei sich verändernden Emissionsmengen wäre das Ziel, 175 Mrd. € zu erlösen, aber nur mit einer gewissen Unsicherheit zu erreichen.

Verwandt mit einer Steuer wäre die Versteigerung eines Teils der global zugelassenen Treibhausgasemissionen an die jeweiligen Länder. Damit wäre das nationale Cap teilweise kostenpflichtig. Im Gegensatz zur eigentlichen Steuer sind jedoch die Preise je Tonne Kohlendioxid ebenso unklar. Damit besteht eine noch größere Unsicherheit hinsichtlich der Erzielung der gewünschten Gesamtsumme.

Interessant wäre eine im Augenblick kaum diskutierte Orientierung einer solchen Steuer nicht an den tatsächlichen Emissionen, sondern an der vereinbarten Emissionsobergrenzen. Dies würde einen Anreiz für anspruchsvolle Klimaschutzziele setzen. Gleichzeitig wäre auch das Finanzaufkommen für die nächsten Jahre klar definiert.

Kleinere Einzelbausteine

Verschiedene Einzelbausteine können zwar auch einen Finanzierungsbeitrag leisten, sind aber kaum oder gar nicht in der Lage, die angestrebten 175 Mrd. € aufzubringen. Dies gilt beispielsweise für die Schaffung eines globalen Emissionshandels für den internationalen Flug- und Schiffsverkehr.

Ähnliches gilt auch für die Ausweitung der bisherigen Abgaben auf CDM-Projekte, die schon heute in einen Adaptionsfonds fließen. Eine deutliche Erhöhung dieser Abgaben von heute 2% würde die Attraktivität dieses Instruments deutlich verringern. Im Gegenteil ist jedoch eine Ausweitung derartiger Maßnahmen notwendig, um einen global effizienteren Klimaschutz realisieren zu können. Zudem liegen die Einnahmen dieses Fonds derzeit im kleineren Millionenbereich, so dass ein signifikanter Beitrag zu den 175 Mrd. € ausgeschlossen erscheint.

Fazit

Das angestrebte Ziel, jährlich 175 Mrd. € für internationalen Klimaschutz und Klimaanpassung aufzubringen, erscheint sehr ambitioniert. Verschiedene Einzelvorschläge können keinen relevanten Beitrag hierzu leisten. Andere bringen erhebliche Probleme mit sich, ignorieren Klimaschutzbemühungen oder führen zu Belastungen einzelner Geberländer, die realistischerweise kaum übernommen werden. Für Deutschland wäre unter den diskutierten Vorschlägen das Modell einer globalen Kohlendioxidsteuer mit einem bestimmten Freibetrag am attraktivsten.

Wichtig für die Kopenhagener Verhandlungen wird es sein, Strukturen zu schaffen, die einen möglichst effizienten und damit kostengünstigen Klimaschutz ermöglichen. Dies darf nicht durch derartige Finanzierungsfragen in den Hintergrund gedrängt werden, zumal sich die jeweiligen Beiträge der Geberländer im Zweifel nicht an strengen Regeln orientieren, sondern das kaum kalkulierbare Ergebnis eines Verhandlungsprozesses sein werden. Die frühe Festlegung Europas und Deutschlands auf ambitionierte nationale Klimaschutzziele kann zur Folge haben, dass der Verhandlungsspielraum im Wesentlichen in einer Erhöhung der finanziellen Beiträge liegen wird.

Literatur

- Bardt, H. und J.-W. Selke (2007), »Klimapolitik nach 2012 – Optionen für den internationalen Klimaschutz«, *IW-Positionen* Nr. 29, Beiträge zur Ordnungspolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Joint Research Centre (2009), *Economic Assessment of Post-2012 Global Climate Policies*, Seville, <http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC50307.pdf>.
- McKinsey and Company (2009), *Pathways to a Low-Carbon Economy: Version 2 of the Global Greenhouse Gas Abatement Cost Curve*, London, <http://www.wwf.se/source.php/1226616/Pathways%20to%20a%20Low-Carbon%20Economy,%20Executive%20Summary.pdf>.
- Stern, N. (2008), »The Economics of Climate Change, Richard T. Ely Lecture«, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 98(2), 1–37.
- UNFCCC (2009), »Negotiating Text«, Arbeitspapier der sechsten Sitzung der AW-LCA, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/08.pdf>.



Ottmar Edenhofer*



Brigitte Knopf**



Gunnar Luderer***

Weltklimagipfel in Kopenhagen: Notwendige Eckpfeiler für eine neue Architektur

Klimapolitik jenseits harmloser Utopien

Die Klimapolitik benötigt keine Utopien, sondern einen klaren Blick für die historischen Herausforderungen, vor denen die Menschheit steht. Die Klimaverhandlungen in Kopenhagen im Dezember 2009 drohen sich im Feilschen über belanglose Details zu verstricken. Dabei gerät die Jahrhundertaufgabe zunehmend aus dem Blick. Wir sollten daher die Zeit bis Kopenhagen zu einer Besinnung auf die wesentlichen Fragen nutzen und uns vergegenwärtigen, welche Eckpfeiler ein internationales Abkommen umfassen muss. Erst auf dieser Basis lassen sich die Kompromisse in den Verhandlungen bewerten. Die internationale Klimapolitik verliert jede Glaubwürdigkeit, wenn sie einerseits ehrgeizige Ziele formuliert, aber nicht einmal im Ansatz die Bereitschaft erkennen lässt, die dazu notwendigen Mittel zu ergreifen. Eine sinnvolle Architektur der Klimapolitik muss sich nicht ausschließlich, aber doch hauptsächlich, auf drei Eckpfeiler stützen:

1. Einigung über die Menge an Kohlenstoff, die noch bis zum Ende des Jahrhunderts in der Atmosphäre abgelagert werden soll.
2. Verteilung der Emissionsrechte nach einem gerechten Schlüssel auf alle Nationen.
3. Schaffung der institutionellen Voraussetzungen für einen globalen Emissionshandel.

* Prof. Dr. Ottmar Edenhofer, TU Berlin, ist Chefökonom am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung und einer der Vorsitzenden im Weltklimarat (IPCC).

** Dr. Brigitte Knopf ist Wissenschaftlerin am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung.

*** Dr. Gunnar Luderer ist Wissenschaftler am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung.

Wir danken Jan Steckel für die Zusammenstellung der Daten und Michael Lücken für Modellierungen mit REMIND.

Es ist nicht entscheidend, dass über alle Aspekte in Kopenhagen eine Einigkeit erzielt wird, aber es muss zumindest eine Architektur für ein globales Abkommen erkennbar werden.

Begrenzter Deponieraum der Atmosphäre

Eckpfeiler 1: Der Deponieraum der Atmosphäre ist begrenzt. Will man gefährlichen Klimawandel vermeiden, so dürfen wir ab heute bis Mitte des Jahrhunderts noch etwa 770 Gigatonnen CO₂ aus der Verbrennung fossiler Energieträger in der Atmosphäre ablagern, wenn wir das 2°C-Ziel mit einer Wahrscheinlichkeit von 75% erreichen wollen. In den letzten zehn Jahren haben wir etwa 260 Gigatonnen CO₂ abgelagert - wenn wir in diesem Tempo weitermachen, wäre der Deponieraum in etwas mehr als 30 Jahren erschöpft. Es muss also ein Umbau des Energiesystems stattfinden. Nur so können wir das Risiko senken, dass der Meeresspiegel dramatisch ansteigt, die Ozeane versauern, der Monsun sich in China und Indien verändert. Kopenhagen wäre bereits ein Erfolg, wenn sich die Weltgemeinschaft auf ambitionierten Klimaschutz einigen könnte, denn über das globale Kohlenstoffbudget muss rasch eine Einigkeit erzielt werden. In Kopenhagen muss es darum gehen, das 2°C-Ziel, dessen Bedeutung nun auch die führenden Industriestaaten G-20 anerkannt haben (vgl. Major Economies Forum 2009), zu präzisieren, um ihm eine klimapolitisch klare Definition zu geben. Würde man nämlich die Wahrscheinlichkeit von 75 auf 50% reduzieren, würde sich das Kohlenstoffbudget um mehr als 100 Gigatonnen CO₂ erhöhen und die Vermeidungskosten geringer ausfallen (vgl. Knopf et al. 2009). Mit welcher Wahrscheinlichkeit das 2°C-Ziel erreicht werden soll, hängt davon ab, wie hoch die Verhandlungsführer das Vorsichtsprinzip gewichten. Diese Gewichtung wiederum wird davon bestimmt, wie hoch die zu erwartenden Risiken des Klimawandels sind und mit welchen volkswirtschaftlichen Kosten die Einhaltung eines globalen Kohlenstoffbudgets verbunden ist. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Vermeidung hängen wiederum entscheidend davon ab, wie schnell ein globales Klimaabkommen erreicht wird und welche Technologien zur Verfügung stehen.

Eckpfeiler 2: Ein internationales Klimaabkommen wird aber nur dann erreicht werden können, wenn die beteiligten Nationalstaaten ein nationales Budget für ihre Emissionen akzeptieren. Dieser Kuchen der globalen Emissionsrechte kann entweder als einmaliges Gesamtbudget verteilt werden oder als globale Emissionsobergrenze, die im Zeitverlauf so abgesenkt werden muss, dass die Summe der nationalen Emissionen nicht höher ist als das vereinbarte globale Budget.

Da die Schäden des Klimawandels primär von den kumulierten Emissionen und nicht von jährlichen Emissionen abhängen, besteht jedoch die Möglichkeit, diese intertemporale Flexibilität zu nutzen und die Emissionen zeitlich so zu reduzieren, dass damit die Wohlfahrts- und Wachstumsverluste der beteiligten Volkswirtschaften minimiert werden. In der Vergangenheit wurden von vielen Forschungsgruppen ökonomisch optimale Emissionspfade berechnet, die mit verschiedenen Kohlenstoffbudgets kompatibel sind. So würde eine mehr als 50%ige Chance für die Einhaltung des 2°C-Zieles erfordern, dass die globalen Emissionen bis zum Jahr 2050 mindestens um die Hälfte gegenüber dem Jahr 1990 reduziert werden müssten. Dabei müssten die Industriestaaten ihre Emissionen um etwa 80% gegenüber dem Niveau von 1990 absenken (vgl. IPCC 2007). Für die internationalen Klimaverhandlungen sind Aussagen dieser Art jedoch wenig hilfreich. Denn um das Reduktionspotential eindeutig festzulegen, muss man sich auf ein Basisjahr einigen. Darüber hinaus hängt der Prozentsatz mit dem jährlich reduziert werden muss, von einem Referenzszenario ab. Das Referenzszenario bildet den hypothetischen Emissionsverlauf ab, der sich ohne Klimapolitik ergäbe. Geht man von hohen Emissionen im Referenzszenario aus, werden die notwendigen Emissionsreduktionen höher ausfallen als im Vergleich zu einem niedrigen Referenzszenario. Diese Unsicherheiten könnten die Verhandlungsführer nutzen, indem sie ein hohes Referenzszenario voraussetzen, um dann hohe Minderungen zu versprechen. Durch den Bezug auf einen hypothetischen und daher spekulativen Emissionsverlauf werden die Verhandlungen mit unnötigen Unsicherheiten über die künftigen wirtschaftlichen, technischen und demographischen Entwicklungen belastet. Wäre das Referenzszenario mit Sicherheit bekannt, ließe sich sowohl ex ante als auch ex post jedes Minderungsszenario in ein Budget umrechnen und umgekehrt. Da aber das Referenzszenario eine große Unbekannte ist, ist eine Ex-ante-Einigung auf ein nationales Kohlenstoffbudget der einzig sinnvolle Weg, Klarheit über die Zielvereinbarungen herzustellen. Diese Motivation war wohl auch ausschlaggebend für das jüngste WBGU-Gutachten (WBGU 2009), in dem der Vorschlag unterbreitet wurde, nicht mehr über Minderungsszenarien, sondern über nationale Kohlenstoffbudgets zu verhandeln.¹

¹ Der Budgetansatz des WBGU erkennt klar, dass die Ex-ante-Festlegung eines Budgets die Verteilungsfragen transparent werden lässt. Die ökonomischen Implikationen des Budgetansatzes sind jedoch noch nicht befriedigend ausgeleuchtet, weil unklar bleibt, mit welchen Instrumenten die Umsetzung erfolgen soll und wie die zeitliche Flexibilität gesichert werden kann.

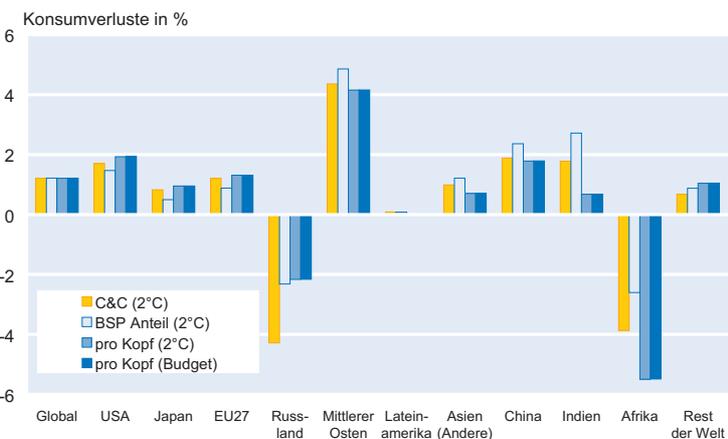
Verteilung der Verschmutzungsrechte

Ein weiterer Vorteil des Budgetansatzes (oder auch einer zeitlichen Emissionsobergrenze) gegenüber rein prozentualen Reduktionsverpflichtungen ist jedoch nicht nur, die nationalen Verpflichtungen zu präzisieren, sondern auch die Verteilungskonflikte explizit auf den Tisch zu legen: Die einzelnen Nationalstaaten werden nämlich unterschiedliche Vorstellungen über einen gerechten Verteilungsschlüssel haben. Aus Sicht der Entwicklungs- und Schwellenländer wäre ein gleiches Kohlenstoffbudget pro Kopf vorteilhaft; für die Industrieländer wäre eine Verteilung nach Sozialprodukt besonders vorteilhaft. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die volkswirtschaftlichen Kosten, die durch globale Klimapolitik entstehen, nicht nur durch (i) die Zuteilung der Emissionsrechte bestimmt werden, sondern auch durch (ii) nationale Vermeidungskosten und Potentiale für klimafreundliche Technologien sowie (iii) die Entwertung fossiler Ressourcenbestände, die vor allem bei erdöl- und gasexportierenden Ländern zu Buche schlägt.

Über die Stärke dieser drei Effekte lässt sich nur etwas im Rahmen von Modellrechnungen aussagen. Beispielhaft sei dies an einem Szenario demonstriert, das mit dem Modell REMIND gerechnet wurde (vgl. Abb. 1). Die Industrieländer haben relativ geringe Konsumverluste zu tragen, da sie relativ rasch in den Ausbau der erneuerbaren Energien, in die Erhöhung der Energieeffizienz, in die Abscheidung und Einlagerung von Kohlenstoff (CCS), aber auch in die Kernenergie investieren können. Der Mittlere und Nahe Osten haben

Abb. 1

Regionale Vermeidungskosten, 2005–2100



Anmerkung: Die Kosten sind berechnet mit REMIND für ein 2°C-Ziel mit 75% Einhaltungswahrscheinlichkeit bzw. für ein äquivalentes CO₂-Budget von 770 GtCO₂ bis 2050. Das 2°C-Ziel bzw. das Budget wird bei allen Verteilungsregeln eingehalten, lediglich die Zuteilung verändert sich. Sie erfolgt gemäß Bevölkerungsanteil (»pro Kopf«), Anteil am Weltbruttosozialprodukt (»BSP-Anteil«) und »Contraction and Convergence« (»C&C«). Bei C&C werden den einzelnen Ländern in einem festgelegten Ausgangsjahr (hier 2005) so viele Emissionsrechte zugestanden, wie es ihren tatsächlichen Emissionen entspricht. Im zeitlichen Verlauf ändert sich dieser Verteilungsschlüssel so, dass 2050 jeder Mensch über gleiche Pro-Kopf-Rechte verfügt.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

hingegen sehr hohe Verluste zu verzeichnen, weil der Verkauf von Öl und Gas verlangsamt werden muss, was ihre Ressourcenrenten drastisch reduziert. Man kann es auch anders ausdrücken: Durch die Festlegung eines Kohlenstoffbudgets werden die Renten der Besitzer von Kohle, Öl und Gas entwertet und durch eine Klimarente ersetzt; diese Klimarente ist Gegenstand der Verteilungskonflikte. Es wundert nicht, dass gerade jene Länder, die aus der Nutzung von Öl und Gas hohe Renten erzielen, diese durch die Klimapolitik weitgehend verlieren. Interessant ist jedoch, dass sich einige Länder der Entwertung ihrer Ressourcenrenten entziehen können. So müsste zwar Russland seine Gasexporte verlangsamen, könnte jedoch im Falle einer ambitionierten Klimapolitik auf Biomasse in Verbindung mit CCS setzen. Russland würde dann Biogas herstellen und trüge in Verbindung mit CCS dazu bei, dass CO₂ aus der Atmosphäre entzogen wird. Auch die Besitzer von Kohle könnten ihre Rentenverluste durch die Einführung von CCS reduzieren. Dies ist auch der Grund, warum die CCS-Technik für Klimapolitik von großer Bedeutung ist. Länder hingegen, die wesentlich mehr Emissionszertifikate zugeteilt bekommen, als sie selber nutzen, können diese verkaufen und teilweise sogar Gewinne erzielen, wie es das Modell z.B. für Afrika zeigt (vgl. Abb. 1).

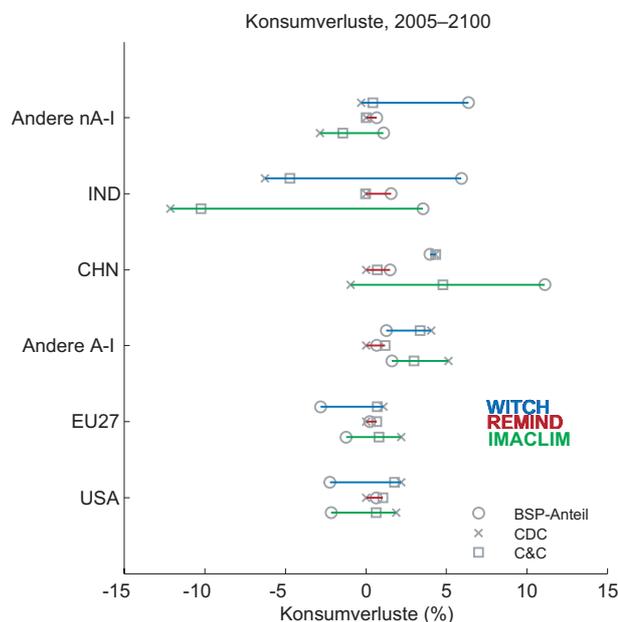
Wie Abbildung 1 deutlich zeigt, ist der Einfluss der drei Verteilungsregeln auf die volkswirtschaftlichen Konsumverluste relativ gering verglichen mit den Unterschieden zwischen den Regionen. Zwischen dem Budgetansatz und der Zuteilung auf der Basis einer zeitlich flexiblen Emissionsobergrenze gibt es darum keinen Unterschied, weil die Emissionsobergrenze kostenminimal bzw. wohlfahrtsoptimal berechnet wurde. Der Budgetansatz hat daher volkswirtschaftlich keine anderen Implikationen als das 2°C-Ziel bei dem die Emissionsrechte nach der Pro-Kopf-Regel verteilt werden und bei der die Emissionsobergrenze wohlfahrtsoptimal berechnet wurde. Der Unterschied zu den anderen beiden Verteilungsregeln ist im Wesentlichen der Tatsache geschuldet, dass die Annahmen über den technischen Fortschritt in dem Modell REMIND relativ optimistisch sind. In Modellen, die eine geringe volkswirtschaftliche Flexibilität voraussetzen, ist der Einfluss der Zuteilung der Emissionsrechte auf die volkswirtschaftlichen Konsumverluste höher, weil höhere Kohlenstoffpreise entstehen und somit größere Renten verteilt werden. Dieser Sachverhalt wird in Abbildung 2 gezeigt: So zeigen Modelle mit geringer technischer Flexibilität einen stärkeren Einfluss der Verteilungsregeln auf die regionalen Vermeidungskosten als Modelle mit hoher technischer Flexibilität. Daraus lässt sich eine gewichtige Schlussfolgerung ziehen: Je höher die technische Flexibilität, je effizienter die Kapitalmärkte bei der Mobilisierung von Investitionen in kohlenstoffarme Techniken sind, desto geringer sind die Renten die verteilt werden müssen und umso geringer werden die Verteilungskonflikte sein.

Abbildung 2 zeigt darüber hinaus, dass die Unsicherheiten über die regionale Verteilung der Vermeidungskosten noch beträchtlich sind. Der Grund dieser Unsicherheit besteht darin, dass die (Modell)-Annahmen darüber, wie leicht sich Volkswirtschaften dekarbonisieren lassen und welche technischen Potentiale für die einzelnen Technologien bestehen, noch weit auseinandergehen. Um diese Unsicherheit bei der Abschätzung der regionalen Kosten zu reduzieren, sollte die Bundesregierung in Kopenhagen darauf hinwirken, dass ein internationales Expertengremium mit diesen Kostenabschätzungen beauftragt wird. Die internationale Arbeit an diesem Zahlenwerk schafft gegenseitiges Vertrauen und eine gemeinsame Basis für rasche Verhandlungen.

Einrichtung einer Klimazentralbank

Eckpfeiler 3: Zu einem globalen Emissionshandel gibt es keine ernsthafte Alternative. Der Vorschlag, eine CO₂-Steu-

Abb. 2
Regionale Vermeidungskosten (2005–2100) für drei verschiedene Energie-Ökonomie-Modelle



Anmerkung: Regionale Vermeidungskosten für drei verschiedene Energie-Ökonomie-Modelle für die Verteilungsschlüssel nach BSP-Anteil, nach »Common but Differentiated Convergence« (CDC) und nach »Contraction and Convergence (C&C)«. Der CDC-Ansatz sieht vor, dass die Entwicklungsländer bis zu einer Obergrenze emittieren, aber dafür keine Zertifikate verkaufen dürfen. Für die anderen Schemata siehe Legende von Abbildung 1. Für REMIND, das Modell mit der größten technologischen Flexibilität und niedrigen CO₂-Preisen, ergibt sich ein geringer Einfluss der Zuteilung der Emissionsrechte auf die regionalen Kosten (kleine Spannweite der roten Balken). Bei WITCH, ein Modell, das eine geringere technologische Flexibilität annimmt, und IMACLIM, das aufgrund von weitgehend myopischen Investoren eines hohen CO₂-Preises bedarf, ergibt sich eine deutlich höhere Spannweite (blaue und grüne Balken). AI: Annex-I, nA-I: nicht-Annex-I.

Quelle: Luderer et al. (2009).

er einzuführen, beruht auf einem Trugschluss: Wollte die Politik nämlich ein globales Kohlenstoffbudget einhalten, so müsste die CO₂-Steuer über die Zeit hinweg steigen. Wie aber werden die Anbieter von Kohle, Öl und Gas darauf reagieren? Sie werden den Abbau ihrer Ressource beschleunigen, mit dem Risiko, dass trotz eines steigenden CO₂-Preises das globale Kohlenstoffbudget überschritten wird (siehe auch die Diskussion zum »Grünen Paradoxon« in Sinn 2008 sowie Edenhofer und Kalkuhl 2009). Wird jedoch von vornherein ein Budget an Emissionsrechten bestimmt und verteilt, gibt es für die Anbieter fossiler Ressourcen keine Ausweichmöglichkeit: ihre Ressourcenrenten werden reduziert und in eine Klimarente transformiert. Der Budgetansatz hat daher das Potential, den gordischen Knoten der Klimapolitik zu durchschlagen, wenn das Kohlenstoffbudget durch eine noch näher zu bestimmende Institution treuhänderisch verwaltet wird und damit den Märkten ein klares Signal gegeben wird, dass über das Budget hinaus keine Emissionsrechte ausgegeben werden. Ein globales System regionaler und nationaler Klimazentralbanken sollte die Aufgabe übernehmen, das Kohlenstoffbudget volkswirtschaftlich effizient einzuhalten.² Hierzu müssen die Klimazentralbanken die Emissionsrechte so ausgeben, dass die Unternehmen selbst entscheiden können, wann sie die Emissionen reduzieren und mit welchen Technologien. Die Klimazentralbanken können je nach gesamtwirtschaftlicher Lage durch die Ausgabe der Zertifikate die zeitliche Flexibilität einschränken oder erweitern. Ein solches System kann nicht von heute auf morgen umgesetzt werden. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die Reform des europäischen Emissionshandels. Es hat sich als große Schwäche des europäischen Emissionshandels herausgestellt, dass wichtige volkswirtschaftliche Sektoren nicht mit in den Emissionshandel einbezogen sind. Dies trifft z.B. auf den Gebäudesektor zu, in dem die Emissionen zu besonders geringen Kosten reduziert werden können. Man kann alle wichtigen Sektoren in den Emissionshandel mit einbeziehen, wenn man auf der ersten Handelsstufe ansetzt. Derjenige, der Kohle fördert, Gas oder Mineralöl importiert, bezahlt nicht nur den Preis für die Ressource, sondern muss zugleich ein Zertifikat für jene Emissionen erwerben, die mit der späteren Ressourcennutzung entstehen. Damit sind alle Sektoren in den Emissionshandel integriert und die Marktkräfte sorgen dafür, dass die billigsten Vermeidungsoptionen verwirklicht werden. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat hierzu entsprechende Vorschläge ausgear-

beitet und bereits Überlegungen angestellt, wie der europäische Emissionshandel in dieser Richtung reformiert werden könnte (SRU 2008; Hentrich et al. 2009). Der Emissionshandel sollte aber nicht nur sektoral, sondern auch regional erweitert werden. In den USA geht die Debatte um die Einführung eines nationalen Emissionshandels in die entscheidende Phase. Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass dieses Emissionshandelssystem mit dem Europäischen Handelssystem zu einem transatlantischen Kohlenstoffmarkt verbunden wird (Flachsland et al. 2008). Dieses Projekt hätte eine starke Signalwirkung für die Schaffung eines internationalen Abkommens, das auch China, Indien, Brasilien und Russland umfasst. Man kann allerdings zu Recht die Frage stellen, ob die Zeit noch reicht, schrittweise ein internationales Abkommen zustande zu bringen. Modellrechnungen zeigen, dass die Kosten um die Hälfte steigen können, wenn ein globales Abkommen erst in 2020 statt in 2010 auf den Weg gebracht würde (vgl. Luderer et al. 2009). Bei noch weiterer Verzögerung muss das 2°C-Ziel sogar aufgegeben werden.

Einbettung in einen *Global Deal*

Der Emissionshandel allein wird jedoch nicht ausreichen, um die notwendigen Investitionen in eine kohlenstofffreie Weltwirtschaft zu ermöglichen, er muss durch die weiteren Eckpfeiler Technologietransfer, Vermeidung von Entwaldung und Anpassung ergänzt werden. Denn zu zahlreich sind die Hemmnisse auf den Kapitalmärkten zur Mobilisierung von Investitionen gerade in die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen, als dass auf ergänzende Maßnahmen verzichtet werden sollte. Auch die Verhinderung der Abholzung muss Teil eines globalen Abkommens sein, da allein 20% der weltweiten Emissionen durch Abholzung, vor allem in Brasilien, Indonesien und Afrika entstehen. Und selbst wenn es gelingen sollte, den Klimawandel auf 2°C zu begrenzen, heißt das nicht, dass es keinen Klimawandel geben wird. Insbesondere die Entwicklungsländer werden sich an den verbleibenden Restklimawandel anpassen müssen, der selbst bei 2°C schon erhebliche negative Schadenswirkungen mit sich bringen wird. Die Zusammenführung dieser einzelnen Eckpfeiler haben wir ausführlich in unserer Version eines Global Deals dargelegt (vgl. Edenhofer et al. 2008).

Vieles von dem, was hier gefordert wird, reicht weit über Kopenhagen hinaus. Aber die Vorschläge sind nicht utopisch. Während Utopien Vorstellungen jenseits von Raum und Zeit sind, sind die hier vorgestellten Eckpfeiler greifbare Forderungen an eine Klimapolitik, die ihre selbstgesteckten Ziele auch erreichen will. Die internationale Staatengemeinschaft hat sich auf das 2°C-Ziel verständigt, ohne dieses Ziel völkerrechtlich verbindlich festzulegen. Es wird in Kopenhagen aber nicht nur darauf ankommen, verbindliche Ziele festzulegen. Es wird auch darauf ankommen, wirksame Mittel

² Die Forderung nach einer Klimazentralbank ist nicht neu. Einer der ersten Ökonomen, der ein Modell einer Klimazentralbank entworfen hat, ist Lutz Wicke (Wicke 2005). Ihm gebührt das Verdienst, dass er als einer der ersten darauf hingewiesen hat, dass alle inkrementellen Verbesserungen des Kyoto-Protokolls nicht dazu führen können, dass ambitionierte Klimaziele erreicht werden. Er fordert daher zu Recht, dass die internationale Staatengemeinschaft Rechenschaft über die enorme Diskrepanz zwischen den hohen Zielen und der Weigerung, die Mittel für dieses Ziel auch einzusetzen, ablegen muss. Sein Modell der Klimazentralbank hat jedoch nicht die Aufgabe, die Zertifikate intertemporal optimal zu steuern, sondern die Umverteilung von Renten zu begrenzen.

zu ergreifen, um diese Ziele auch Realität werden zu lassen. Wer mutige Ziele formuliert und die notwendigen Mittel als utopisch denunziert, untergräbt seine eigene Glaubwürdigkeit.

Literatur

- IPCC (2007), »Climate Change 2007, Mitigation of Climate Change«, Contribution of Working Group III to the *Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge und New York.
- Edenhofer O., G. Luderer, C. Flachsland, H.-M. Füßel, A. Popp, G. Feulner, B. Knopf und H. Held (2008), »A Global Contract on Climate Change«, Policy Paper für die Konferenz A Global Contract based on Climate Justice: The Need for a New Approach Concerning International Relations, November 2008.
- Edenhofer, O. und M. Kalkuhl (2009), »Das grüne Paradoxon – Menetekel oder Prognose«, in: F. Beckenbach et al. (Hrsg.), *Jahrbuch Ökologische Ökonomie*, Band 6: Diskurs Klimapolitik, Metropolis, Marburg, 115–151.
- Flachsland, C., O. Edenhofer, M. Jakob und J. Steckel (2008), »Developing the International Carbon Market. Linking Options for the EU ETS«, Gutachten für das Auswärtige Amt.
- Hentrich S., P. Matschoss und P. Michaelis (2009), »CO₂-Emissionsrechte auf der ersten Handelsstufe: Ansatzpunkte, Wirkungen und Probleme«, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* (ZfU) (2), 153–163.
- Knopf, B., O. Edenhofer, T. Barker, N. Bauer, L. Baumstark, B. Chateau, P. Criqui, A. Held, M. Isaac, M. Jakob, E. Jochem, A. Kitous, S. Kypreos, M. Leimbach, B. Magné, S. Mima, W. Schade, S. Scricieci, H. Turton und D. van Vuuren (2009), »The economics of low stabilisation: implications for technological change and policy«, in: M. Hulme und H. Neufeldt (Hrsg.), *Making climate change work for us – ADAM synthesis book*, Cambridge University Press, Cambridge, in Druck.
- Luderer, G., V. Bosetti, J. Steckel, H. Waisman, N. Bauer, E. Decian, M. Leimbach, O. Sassi und M. Tavoni (2009), »The Economics of Decarbonization – Results from the RECIPE model comparison«, RECIPE Working Paper.
- Major Economics Forum on Energy and Climate (2009): »Declaration of the Leaders of the Major Economies Forum on Energy and Climate«, http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final_0.pdf.
- Sinn, H.-W. (2008), *Das Grüne Paradoxon*, Econ, Berlin.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen, SRU (2008), »Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels«, Erich Schmidt, Berlin.
- WBGU (2009), »Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz«, Sondergutachten, Berlin.
- Wicke, L. (2005), *Beyond Kyoto – A New Global Climate Certificate System: Continuing Kyoto Commitments or a Global 'Cap and Trade' Scheme for a Sustainable Climate Policy?*, Springer Verlag, Berlin und Heidelberg.



Sabine Schlacke*

Erfolgsaussichten für Post-Kyoto-Abkommen unsicher

Klimapolitische Ausgangslage

Anthropogene Emissionen erhöhen die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre und führen zu einem globalen Temperaturanstieg. Das International Panel on Climate Change (IPCC) weist darauf hin, dass bei ungebremsster Erderwärmung erhebliche ökologische Auswirkungen sowie eine Bedrohung für die Grundlagen der Wasserversorgung, der Nahrungsmittelproduktion und der gesamten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vieler Länder, insbesondere im Bereich der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, zu erwarten sind.

Dem Klimawandel wird vor diesem Hintergrund mittlerweile weltweite Aufmerksamkeit geschenkt. In L'Aquila (Italien) haben anlässlich des G-8-Gipfels im Juli 2009 16 führende Wirtschaftsmächte und die Mitglieder des Major Economies Forum on Energy and Climate sich dafür ausgesprochen, die globale Erwärmung langfristig auf 2°C ausgehend von 1990 zu begrenzen. Die Europäische Union verfolgt diese 2°C-Zielsetzung bereits seit 1996. Einer darüber hinausgehenden globalen Erwärmung soll vor allem durch energiepolitische Maßnahmen, insbesondere durch eine intensive Förderung erneuerbaren Energieträger, entgegengewirkt werden. Nicht nur der Ausstieg aus der Kernenergie wird in diesem Zusammenhang neu zur Diskussion gestellt, sondern auch neuartige klimapolitische Maßnahmen (Stichwort: Carbon Capture and Storage – CCS –, Geoengineering), deren Risiken für Mensch und Umwelt bislang nicht hinreichend abgeschätzt werden können. Hinsichtlich der den Weltklimagipfel im Dezember 2009

* Prof. Dr. Sabine Schlacke, Universität Bremen, ist Direktorin der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU) und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU).

vorbereitenden und derzeit laufenden Verhandlungen über ein Post-Kyoto-Abkommen sind diese politischen Aussagen insoweit richtungsweisend.

Völkerrechtlicher Hintergrund

Völkerrechtlicher Hintergrund des laufenden internationalen Verhandlungsprozesses zur Eindämmung der anthropogenen Erwärmung der Erdatmosphäre ist die seit 1993 von mittlerweile 192 Staaten unterzeichnete Klimarahmenkonvention (UNFCCC). Das auf der Dritten Vertragsstaatenkonferenz 1997 vereinbarte Kyoto-Protokoll enthält konkrete Verpflichtungen zur Reduzierung der Emissionen von sechs Treibhausgasen. Danach müssen die Emissionen dieser Treibhausgase in den Industrieländern insgesamt soweit reduziert werden, dass sie im Zeitraum von 2008–2012 um mindestens 5% unter dem Niveau von 1990 liegen. Dem Kyoto-Protokoll fehlt eine universelle Reduktionsverpflichtung, die die allgemein gehaltene Reduktionsverpflichtung des Art. 3 I c UNFCCC konkretisiert. Es legt lediglich industrialisierten Vertragsstaaten quantifizierte Reduktionsverpflichtungen auf.

Weiterhin enthält das Kyoto-Protokoll sog. flexible Mechanismen: den Emissionszertifikatehandel, die Joint Implementation (JI) und den Clean Development Mechanism (CDM). Die Klimarahmenkonvention erwähnt die flexiblen Mechanismen nur allgemein als eine Handlungsoption, lässt aber Spielraum für weitere Maßnahmen. Auch das Kyoto-Protokoll schreibt sie nicht vor, stellt aber gewisse Strukturen auf für den Fall, dass sich Vertragsstaaten der Mechanismen bedienen wollen. Konkretisiert wurden die flexiblen Mechanismen durch die auf der 7. Vertragsstaatenkonferenz getroffenen »Vereinbarungen von Marrakesch« (Marrakesh Accords). Ziel der flexiblen Mechanismen ist die Verringerung der Kosten zur Erreichung der nationalen Reduktionsverpflichtungen. Da die Klimawirksamkeit von Treibhausgasemissionen immer gleich ist, kommt es nicht darauf an, wo emittiert wird. Die flexiblen Mechanismen ermöglichen Emissionsreduktionen dort, wo dies am kostengünstigsten durchgeführt werden kann. Dies könnte möglicherweise für Emissionsreduktionen in Entwicklungsländern sowie in mittel- und osteuropäischen Transformationsländern im Unterschied zu westlichen Industrieländern und Japan zutreffen. Entsprechend dem Charakter des Völkerrechts als Recht gleichberechtigter, souveräner Staaten ist der Sanktionsmechanismus weich ausgestaltet, jedoch stärker institutionalisiert als in anderen umweltvölkerrechtlichen Abkommen.

Angesichts der zeitlichen Begrenzung des Kyoto-Protokolls bis zum Jahr 2012 bedarf es nunmehr eines Nachfolgeabkommens. Das auf der 13. UN-Klimakonferenz in Bali 2007 beschlossene und bis Ende 2009 währende Verhandlungsmandat für ein Post-Kyoto-Abkommen enthält eine Reihe

von Festlegungen wie etwa quantifizierte Ziele zur Begrenzung und Minderung für alle Industrieländer. Für Entwicklungsländer sollen »national angemessene Minderungsanstrengungen« vereinbart werden, die von Seiten der Industrieländer durch Finanz- und Technologietransfer sowie capacity building unterstützt werden. Neben dem Klimaschutz nennt das Verhandlungsmandat auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie die Armutsbekämpfung als vorrangige Aufgaben der Vertragsstaaten.

Reduktionsziele, Reduktionsanstrengungen und Transferleistungen sowie ihre Verbindlichkeit für den Zeitraum 2012–2020 sollen mithin die Eckpfeiler eines auf der Vertragsstaatenkonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 zu vereinbarenden Post-Kyoto-Abkommens sein. Die USA, die das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert haben, wollen sich an dem neuen Abkommen beteiligen. Auch Russland hat Abschlussbereitschaft signalisiert, nachdem es das Kyoto-Protokoll (verspätet) im Jahr 2005 ratifiziert hat. Insgesamt scheinen die Verhandlungen über ein derartiges Post-Kyoto-Abkommen jedoch ins Stocken geraten zu sein: Während die Entwicklungsländer insbesondere als Voraussetzung für eigene Minderungsverpflichtungen konkrete Finanzierungsangebote der Industrieländer verlangen, setzen letztere wiederum für konkrete Finanzierungsangebote voraus, dass Entwicklungsländer sich zu eigenen Minderungsmaßnahmen verpflichten. Von einem unterschriftsfähigen Post-Kyoto-Abkommen scheint die internationale Staatengemeinschaft derzeit weit entfernt.

Klimaschutzpolitische Strategie der Europäischen Union

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten erfüllen ihre Reduktionsverpflichtung aus dem Kyoto-Protokoll gemeinsam. Die Reduktionsquote für den Verpflichtungszeitraum bis 2012 beträgt 8% gemessen am Stand von 1990. Die EU teilt ihre Gesamtquote in differenzierter Höhe auf die Mitgliedstaaten auf (Entscheidung 2002/358/EG, ABIEG L 130/1).

Darüber hinaus ist die EU der Auffassung, dass eine Begrenzung des globalen Klimawandels auf 2° C voraussetzt, dass die Industrienationen im Zusammenhang mit der geplanten Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 50% bis 2050 ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 30% und bis 2050 um 60 bis 80% reduzieren müssen. Um hierzu einen effektiven Beitrag zu leisten, hat sich die EU Anfang 2009 eigene Ziele gesetzt: Bis zum Jahr 2020 soll der Anteil erneuerbarer Energien und die Energieeffizienz um 20% gesteigert sowie die Treibhausgasemissionen um 20% bzw. im Fall des Abschlusses eines internationalen Post-Kyoto-Abkommens sogar um 30% gegenüber 1990 gesenkt werden.

Die Umsetzung dieser Selbstverpflichtung fand durch das im April 2009 in Kraft getretene Klima- und Energiepaket statt, das folgende Rechtsakte enthält:

- eine Änderung der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie durch die Richtlinie 2009/28/EG (ABLEG L 140/16), durch die der EU-weite Ausbau regenerativer Technologien unterstützt wird,
- eine Änderung der Emissionshandelsrichtlinie durch die Richtlinie 2009/29/EG (ABIEG L 140/63), durch die die EU die rechtliche Grundlage für die Fortsetzung des europäischen Emissionshandelssystems in der dritten Handelsperiode 2013–2020 festschreibt,
- die Richtlinie 2009/30/EG (ABIEG L 140/88), die die Kontrolle und Verringerung der Lebenszyklustreibhausgasemissionen für die für den Straßenverkehr bestimmten Kraftstoffe bezweckt,
- die Richtlinie 2009/31/EG (ABIEG L 140/114), die die rechtlichen Anforderungen an die Carbon Capture and Storage-Technologie (CCS-Technologie) festlegt.

Zwar wird von rechtswissenschaftlicher Seite das prominenteste Instrument zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen, der Handel mit Treibhausgaszertifikaten, aufgrund seiner Komplexität und Intransparenz kritisiert sowie seine tatsächliche Effektivität bezweifelt, da es bislang kaum positive Effekte hinsichtlich der Reduzierung der Treibhausgasemissionen erzielt hat. Reduktionserfolge sind in erster Linie auf den Niedergang der Altindustrien in den Ostblockstaaten sowie auf die periodisch wiederkehrenden Wirtschaftskrisen zurückzuführen. Dennoch sollte der eingeschlagene Weg nicht vorschnell aufgegeben werden, können doch die ersten beiden Handelsperioden 2005–2007 und 2008–2012 durchaus noch als Experimentierphasen bewertet werden.

Insgesamt setzt die EU mit ihrer flexiblen Erhöhung der Reduzierungsverpflichtung und ihrem Maßnahmenbündel Anreize für ein ambitioniertes Post-Kyoto-Abkommen. Der EU kommt mit Blick auf den Post-Kyoto-Prozess insoweit eine Vorreiterrolle zu. Die Rolle der Mitgliedstaaten und somit auch jene der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Verhandlungen zu einem internationalen Post-Kyoto-Abkommen wird geprägt und vorbestimmt durch die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen.

Perspektiven und Optionen bei Scheitern eines Post-Kyoto-Abkommens 2009

Während die EU ihre Zielsetzungen bis 2020 für die Mitgliedstaaten verpflichtend festgeschrieben hat, scheint das »Ob« und »Wie« eines Post-Kyoto-Abkommens derzeit mehr als ungewiss. Obwohl die Zeit drängt, kann ein Scheitern der internationalen Verhandlungen durchaus auch eine

Chance eröffnen, nämlich die Perspektiven und Optionen für einen Systemwandel der internationalen Architektur des Klimaschutzes zu überdenken. Vorschläge hierfür sind bereits in die Diskussion eingebracht worden. So empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), dass die Vertragsstaaten sich auf eine einfache und gerechte »Klimaformel« einigen sollten. Kernidee dieses »Budgetansatzes« ist, dass zur Begrenzung der Erderwärmung auf 2°C eine absolute Menge weltweit bis 2050 emittierter Treibhausgase völkerrechtlich festzulegen ist. Vor dem Hintergrund einer 67%igen Wahrscheinlichkeit der Einhaltung des 2°C-Ziels schlägt der WBGU 750 Mrd. t CO₂ für ein Globalbudget vor. Auf dieser Grundlage sind sämtliche Länder mit einem genau bestimmten nationalen Emissionsbudget auszustatten. Zur Verteilung des Globalbudgets soll das Pro-Kopf-Prinzip als Schlüssel herangezogen werden, nach dem jedem Menschen die gleiche Menge an CO₂-Emissionen zusteht. Nationale Emissionsbudgets bemessen sich demnach an der Bevölkerungsgröße eines Landes. Um dem Verursacherprinzip und der historischen Verantwortung der Industrieländer Rechnung zu tragen, ist der Beginn des Budgetzeitraums auf das Jahr 1990 zu legen. Danach hätten die EU und Deutschland bei Aufrechterhaltung des heutigen Emissionsniveaus in ca. zwölf Jahren ihr Emissionsbudget aufgebraucht. Selbst drastische heimische Minderungsanstrengungen würden nicht ausreichen, um die Budgetgrenzen einzuhalten. Derartige Länder sind daher auf Kooperationen mit Entwicklungsländern angewiesen, die noch Emissionsspielräume besitzen und diese insbesondere in den international zu organisierenden Emissionshandel einbringen könnten. Die nach diesem Konzept erforderlichen nationalen Dekarbonisierungsfahrpläne müssen international geprüft und ihr Vollzug kontrolliert sowie der Emissionshandel einschließlich der flexiblen Mechanismen verwaltet werden. Diese Funktion soll eine internationale, unabhängige und zentrale Institution wahrnehmen. Der WBGU schlägt hierfür die Errichtung einer Weltklimabank vor. Um die wirksame Erfüllung dieser Aufgaben sicherzustellen, muss sie mit entsprechend weitreichenden Befugnissen ausgestattet werden und für den Fall der Überschreitung des nationalen Emissionsbudgets über wirksame Sanktionsmechanismen verfügen.

Bewertung und Ausblick

Der derzeitige wissenschaftliche Erkenntnisstand lässt den Schluss zu, dass die im Kyoto-Protokoll vereinbarte weltweite Emissionsreduktion von Treibhausgasen von durchschnittlich 5% für den Zeitraum von 2008–2012 völlig unzureichend ist, um das 2°C-Ziel einzuhalten. Auch das vornehmlich zum Einsatz gebrachte Instrument des Emissionshandels offenbart mittlerweile strukturelle Mängel, die an seiner Wirksamkeit, nämlich zu einer effektiven CO₂-Re-

duzierung beizutragen, zweifeln lassen. Eine anspruchsvolle Kyoto-Nachfolgeregelung zu vereinbaren, ist daher sowohl aus zeitlichen als auch inhaltlichen Erwägungen mehr als dringlich.

Die Erfolgsaussichten eines derartigen Post-Kyoto-Abkommens müssen angesichts des derzeitigen Verhandlungsprozesses als sehr unsicher eingeschätzt werden. Umso wichtiger ist daher der Vorstoß der EU zu bewerten: die Festlegung der Energieeffizienzsteigerung und des Ausbaus erneuerbarer Energien sowie der Emissionsreduktionen bis 2020 um je 20% mit der Aufstockungsoption um weitere 10%, falls doch ein Post-Kyoto-Abkommen zustande kommt. Selbst wenn aus klimapolitischer Perspektive diese Ziele noch als unzureichend eingestuft werden können, legen sie doch für die Mitgliedstaaten und die Wirtschaft einen klaren und verbindlichen Rahmen fest. Ferner sind die EU-Klimaschutzverpflichtungen eingebettet in die bekannten und entwickelten gemeinschaftsrechtlichen Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen, so dass ihnen hohe Erfolgsaussichten vorausgesagt werden können.

Falls der Abschluss eines Post-Kyoto-Abkommens in Kopenhagen 2009 scheitern würde, so bietet dieses Scheitern zugleich die Chance, mit der gebotenen Eile und Bedachtsamkeit über einen grundlegenden globalen Systemwechsel im Bereich des Klimaschutzes nachzudenken.

Literatur

- Beckmann, M.A. und A. Fisahn (2009), »Probleme des Handels mit Verschmutzungsrechten – eine Bewertung ordnungsrechtlicher und marktgesteuerter Instrumente in der Umweltpolitik«, *ZUR*, 299–307.
- EU Climate Change Expert Group, EG Science' (2008), *20 C Target*, Information Reference Document, Brüssel.
- Koch, H.-J. und Chr. Mielke (2008), »Globalisierung des Umweltrechts«, *ZUR*, 403–409.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009), »Ein umfassendes Klimaschutzübereinkommen als Ziel für Kopenhagen«, Mitteilung der Kommission vom 28. Januar, KOM(2009) 39 endg.
- Rodi, M. (2009), »Die Fortentwicklung des EU-Emissionshandels vor dem Hintergrund der Kyoto-Nachfolge-Diskussion«, in: H. Schulze-Fielitz und Th. Müller (Hrsg.), *Europäisches Klimaschutzrecht*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 189–203.
- WBGU (1995), »Szenario zur Ableitung globaler CO₂-Reduktionsziele und Umsetzungsstrategien«, Sondergutachten.
- WBGU (2009), »Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz«, Sondergutachten.
- Wegener, B.W. (2009), »Die Novelle des EU-Emissionshandelssystems«, *ZUR*, 283–288.
- Winter, G. (2009), »Das Klima ist keine Ware – Eine Zwischenbilanz des Emissionshandels«, *ZUR*, 289–297.

Der Konsum alkoholischer Getränke beeinträchtigt die Gesundheit und kann zu frühzeitigem Tod führen. Alkohol ist die zweitwichtigste Ursache für Krebs. In Deutschland konsumieren immer mehr Kinder und Jugendliche riskante Mengen an alkoholischen Getränken. Die Kosten dieses Alkoholkonsums sind für Konsumenten und Gesellschaft außerordentlich hoch. Die Preise alkoholischer Getränke sind in den vergangenen 40 Jahren in Deutschland relativ zum allgemeinen Preisniveau um rund 30% billiger geworden. Im europäischen Vergleich weist Deutschland besonders niedrige Steuersätze auf Alkohol auf. Dieser Beitrag beziffert die volkswirtschaftlichen Kosten der alkoholbedingten Krankheiten und Todesfälle und schlägt eine deutliche Erhöhung der Steuern auf alkoholische Getränke vor. Höhere Steuern wären mit einem deutlichen Rückgang des Alkoholkonsums vor allem bei Kindern und Jugendlichen verbunden. Zugleich stiege das bisher sehr geringe Steueraufkommen auf alkoholische Getränke deutlich an und ermöglichte eine Verminderung der Steuerlast an anderer Stelle. Hierdurch ergäbe sich eine volkswirtschaftlich bessere Steuerstruktur.

Alkoholkonsum und Problemlage in Deutschland

Der Pro-Kopf-Konsum betrug in Deutschland 11,5 Liter reinen Alkohol für das Jahr 2007. Besonders beunruhigend ist der zunehmende gefährliche Konsum alkoholischer Getränke durch Kinder und Jugendliche. Der durchschnittliche wöchentliche Konsum unter den 12- bis 17-Jährigen belief sich auf 50,4 g Reinalkohol im Jahr 2007, eine Steigerung gegenüber dem Jahr 2005 um 48%. 26% dieser Altersgruppe konsumierten innerhalb der letzten 30 Tage mindestens fünf alkoholische Getränke hintereinander und betrieben damit das besonders riskante »Binge-Drinking«. Je früher mit dem Konsum von Alkohol begonnen wird, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit einer späteren Alkoholabhängigkeit. Die Kriminalstatistiken zeigen einen starken Zusammenhang zwischen dem Alkoholkonsum Jugendlicher und begangenen Straftaten. Straftaten unter Alkoholeinfluss nehmen zu und erreichen je nach Bundesland ein Ausmaß von 50% und mehr.

Die volkswirtschaftlichen Kosten des Alkoholkonsums

Die alkoholassoziierten Kosten werden in direkte, indirekte und intangible Kosten eingeteilt. Die **direkten Kosten** erfassen den Wert der im Gesundheitssektor aufgrund der alkohol- oder nikotinassoziierten Krankheiten ver-

brauchten Güter, etwa von Arzneimitteln oder medizinischen Dienstleistungen wie Operationen, sowie die Kosten von Rehabilitationsmaßnahmen. Die **indirekten Kosten** entstehen dadurch, dass aufgrund von Krankheit und vorzeitigem Tod ansonsten von den Betroffenen hergestellte Güter und Dienstleistungen nicht erstellt werden. Indirekte Kosten sind somit die konsumbedingten Produktivitätsausfälle einer Volkswirtschaft. Bei einer Maschine wären dies die aufgrund Maschinenstillstandes nicht erzeugten Güter. Um die indirekten Kosten in Geld zu beziffern, bedient man sich des Humankapitalansatzes. Dabei wird unterstellt, dass der alkoholbedingte Verlust eines Lebensjahres Kosten in Höhe des von den Betroffenen ansonsten am Markt erzielbaren Jahresbruttoeinkommens verursacht. Der Wert der von den Betroffenen erstellten Leistungen, denen kein Markteinkommen gegenübersteht, wie Leistungen in der Familie, Ehrenämtern, hauswirtschaftlichen Tätigkeiten für andere oder Betreuung von Kranken, wird monetär ebenfalls erfasst und den Kosten hinzugefügt. Nicht berücksichtigt wird hierbei der Verlust an Lebensjahren, in denen keine produktiven Leistungen erbracht werden. Die **intangiblen Kosten** umfassen die monetär bewerteten Einschränkungen der Lebensqualität, das Leid und die Schmerzen der Betroffenen, üblicherweise ohne Einbeziehung der mitleidenden Angehörigen. Die intangiblen Kosten können beträchtlich sein und die Höhe der direkten und indirekten Kosten übertreffen.

Die Kosten des Alkohol- und Nikotinkonsums werden nicht nur vom Konsumenten selbst als sog. »interne Kosten« getragen. Auch anderen Menschen wird ein Teil der Kosten aufgebürdet. Dies sind die sog. »externen Kosten«. Zusammengenommen ergeben sie die »sozialen Kosten« des Konsums.

Vor allem über das Steuer-, Sozial- und Krankenversicherungssystem werden wesentliche Kostenbestandteile vom Konsumenten auf andere Personen verlagert (»externalisiert«). Aus der Möglichkeit, Kosten des eigenen Alkoholkonsums auf andere Menschen zu verlagern, ergibt sich ein Fehlanreiz zu übermäßigem Konsum.

Im Folgenden werden die alkoholassoziierten Kosten im Rahmen des Prävalenzansatzes für das Jahr 2007 beziffert. Hierzu haben wir die direkten und die indirekten Kosten berechnet. Intangible Kosten wurden von uns nicht beziffert. Die direkten Kosten des Alkohol- und Tabakkonsums, also ärztliche Dienstleistungen, Medikamente, Hilfs-

* Prof. Dr. Michael Adams ist Leiter des Instituts für Recht der Wirtschaft an der Universität Hamburg.

** Dr. Tobias Effertz ist Habilitand am Institut für Recht der Wirtschaft an der Universität Hamburg.

mittel und Rehabilitationsmaßnahmen werden berechnet, indem zunächst für sämtliche mit dem Konsum in Verbindung gebrachten Krankheiten nach ICD 10 (International Statistical Classification of Diseases and related Health Problems) eine »ätiologische Fraktion« ermittelt wird. Dieser Wert gibt an, welcher Anteil der Krankheit auf Alkoholkonsum zurückzuführen ist. Nach der Gesundheitsberichterstattung des Bundes betragen die Gesundheitsausgaben für das Jahr 2007 insgesamt 252,75 Mrd. €. Zusätzlich zu den in der Gesundheitsberichterstattung erfassten Kosten muss ein Betrag für bestimmte vorbeugende und betreuende Maßnahmen im Gesundheitsbereich, wie betreutes Wohnen, Beratungen und ambulante wie stationäre Hilfen, einberechnet werden, der zusätzlich zu den üblichen Gesundheitsleistungen und meist ohne gesonderte Rechnungsstellung erbracht wird. Wir gehen davon aus, dass dieser Betrag 10% der gesamten direkten Kosten ausmacht.

Über die im Gesundheitssektor entstehenden Kosten hinaus spielt Alkoholkonsum bei Sachschäden durch Unfälle im Straßenverkehr und Sachbeschädigungen eine große Rolle. Im Jahr 2007 wurde bei 51 153 Unfällen Alkoholeinfluss festgestellt. Mit Hilfe der von der Bundesanstalt für Straßenwesen ermittelten Kostensätze für Sachschäden bestimmter Unfallschweregrade ergeben sich alkoholbedingte Unfallschäden in Höhe von 656,1 Mill. €.

Die polizeiliche Kriminalstatistik des Jahres 2007 weist 203 725 vorsätzliche Sachbeschädigungen unter Alkoholeinfluss aus. Allerdings gibt es bundesweit keine Statistik über die Höhe der Kosten von Sachbeschädigungen. Bei einem unterstellten Wert des durchschnittlichen Sachschadens von 1 000 € ergibt sich eine Schadenssumme von 203,73 Mill. €.

Neben den Unfällen im Straßenverkehr, die durch Alkoholeinfluss verursacht werden, entstehen auch alkoholbedingte Arbeitsunfälle mit Sachschäden im Betrieb, für die die gesetzliche Unfallversicherung nicht aufkommt. Der Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft GDV beziffert die Schadensaufwendungen aus unterschiedlichen Feuer- und technischen Versicherungen inklusive der damit entstehenden Betriebsausfallkosten auf 4,19 Mrd. €. Unterstellt man, dass 25% aller Unfälle in Betrieben auf Alkoholkonsum zurückzuführen sind, entstehen hier weitere Kosten von 1,046 Mrd. €.

Zusammenfassend ergeben sich nach unseren Berechnungen folgende direkte Kosten des Alkoholkonsums für das Jahr 2007 in Millionen Euro:

Direkte Kosten	Mill. €
Gesundheitsschutz	55,08
Ambulante Einrichtungen	3 639,88
Arztpraxen	1 124,31
Zahnarztpraxen	478,97
Praxen sonstiger medizinischer Berufe	219,20
Apotheken	1 063,50
Gesundheitshandwerk/-einzelhandel	473,82
Ambulante Pflege	232,10
Sonstige ambulante Einrichtungen	47,97
Stationäre/teilstationäre Einrichtungen	2 684,34
Krankenhäuser	1 890,90
Vorsorge-/Rehabilitationseinrichtungen	226,13
Stationäre/teilstationäre Pflege	567,33
Rettungsdienste	78,27
Verwaltung	429,19
Sonst. Einrichtungen u. private Haushalte	217,15
Ausland	32,53
Investitionen	256,55
Vorbeugende und betreuende Maßnahmen	1 562,30
Sachschäden in Betrieben	1 046,00
Sachbeschädigung/Straftatbestand	203,73
Straßenverkehrsunfälle	656,10
Direkte Kosten insgesamt	10 861,11

Im Jahr 2007 starben 49 933 Personen an den Folgen des Alkoholkonsums. Zur monetären Bewertung werden die verlorenen produktiven Lebensjahre mit den Barwerten des entgangenen Jahreseinkommens der Betroffenen multipliziert. Das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt des Jahres 2007 (STBA) über alle Voll-, Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten lag bei 33 528 € für die 15- bis 64-Jährigen. Hinzu kommt die verlorene Produktivität aus hand- und hauswirtschaftlicher Tätigkeit, Ehrenämtern. Diese schätzen wir über die Zeitbudgeterhebung des Statistischen Bundesamtes auf 11 780 € bei Frauen und 8 156 € bei Männern. Als Diskontierungssatz haben wir 2% gewählt.

Neben den durch Tod entstehenden Ressourcenausfällen, fallen morbiditätsbedingt weitere Kosten in Form des krankheitsbedingten Fehlens am Arbeitsplatz an. Diese lassen sich über die Frühberentung als gänzliche oder teilweise Reduktion der Arbeit, die Arbeitsunfähigkeitstage, differenziert nach Krankheit und Arbeitsunfall, sowie die Tage für Rehabilitation erfassen.

Insgesamt ergeben sich folgende indirekte Kosten in Millionen Euro:

Indirekte Kosten	Mill. €
Mortalitätsverluste bewerteter Arbeitszeit	4 995,136
Mortalitätsverluste bewerteter Nichtmarkt-tätigkeiten	6 505,573
Arbeitsunfähigkeit bewertet GKV	1 606,259
Arbeitsunfähigkeit gesetzliche Unfallversicherung	150,945
Frühberentung	3 285,336
Produktionsausfälle	117,205
Indirekte Kosten insgesamt	16 660,457

Insgesamt betragen die direkten und indirekten Kosten des Alkoholkonsums 27,48 Mrd. €.

Die intangiblen Kosten werden hier nicht weiter betrachtet. Ihre Einbeziehung würde die Gesamtkosten nochmals deutlich erhöhen. Die von zuvor ermittelten Kosten des Alkoholkonsums sind daher um diese wichtige Kostenkomponente zu niedrig. In einer Studie des Jahres 2006 für die Europäische Union lag die Höhe der intangiblen Kosten aus Verlust an Lebensqualität der Alkoholkranken, dem Leid der Opfer von alkoholbedingter Kriminalität und Familienangehörigen des Alkoholkranken sowie weiteren alkoholbedingten Verhaltensänderungen beim 2,2-fachen der Summe aus direkten und indirekten Kosten.

Verhaltenssteuerung durch höhere Alkoholsteuern

Die vorgelegten Zahlen zeigen die Notwendigkeit, zur Verhaltenssteuerung Alkohol einer deutlich höheren Besteuerung zu unterwerfen, als dies bisher in Deutschland der Fall ist. Die im europäischen Vergleich besonders geringe Besteuerung von Alkohol in Deutschland ist Ursache der hohen volkswirtschaftlichen Kosten und einer besonderen Gefährdung der Kinder und Jugendlichen.

Die verhaltenssteuernde Wirkung von Alkoholsteuern

Das Verfahren, Steuern nicht aus rein fiskalischen Zwecken, sondern auch zur Lenkung der Konsumenten durch preisliche Anreize zu nutzen, bedarf angesichts der verfassungsrechtlich gesicherten Freiheitsrechte der Bürger einer Rechtfertigung. Über den Konsum krank- und süchtigmachender Güter wird insbesondere von den betroffenen Kindern und Jugendlichen nicht rational, sondern unter falscher Wahrnehmung ihrer teils verzögert eintretenden nachteiligen Folgen, insbesondere des gesundheitlichen Risikopotentials entschieden. Höhere Steuern dienen dann dazu, dem Produkt einen Preis zu geben, der den wirklichen mit dem Alkoholkonsum verbundenen Kosten näher kommt, und diese Kosten den Konsumenten bereits beim Kauf an der Ladenkasse vor Augen führt.

Eine Steuererhöhung auf Alkohol bewirkt einen Rückgang der Nachfrage nach Alkohol oder Zigaretten. Vor allem das Binge-Drinking der Jugendlichen hat auf US-Steuererhöhungen überproportional reagiert. Eine 1%ige Erhöhung des Alkoholpreises durch Steuern führte zu einem 2,24%igen Rück-

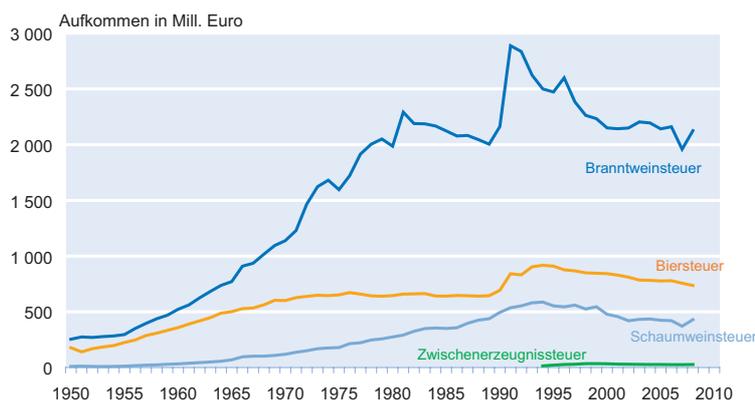
gang dieser gefährlichen Konsumart. Eine Meta-Analyse von Wagenaar et al. (2009), die 112 Studien mit 1 003 Schätzungen der Effekte von Alkoholsteuern untersucht, kommt zu dem Ergebnis, dass Alkoholsteuern den Gesamtkonsum an Alkoholika zurückdrängt und dabei auch den Konsum alkoholsüchtiger Menschen deutlich vermindern. Über alle Studien hinweg ergibt sich eine Elastizität von $-0,44$ für die Marktnachfrage nach alkoholischen Getränken allgemein, mit $-0,46$ für Bier, $-0,69$ für Wein, $-0,8$ für Spirituosen und einem Gesamtwert von $-0,28$ für die Nachfrage risikant Konsumierender und Schwerstabhängiger. Diese Werte besagen, dass z.B. eine Preiserhöhung bei Bier von 1% zu einem Nachfragerückgang nach Bier von 0,46% führt, während eine 1%ige Preiserhöhung bei Spirituosen einen Nachfragerückgang nach Spirituosen von 0,8% bewirkt. Süchtige vermindern ihren Konsum um 0,28%.

Besonders niedrige Alkoholsteuern in Deutschland

In Deutschland werden Verbrauchssteuern lediglich auf einige der alkoholischen Getränke erhoben. In der deutschen Steuersystematik zerfallen die Alkoholsteuern in vier Alkoholsteuerarten: 1. Die Biersteuer, 2. die Branntweinsteuer, 3. die Steuer auf Schaumwein- und Zwischenprodukte und 4. die erst 2004 geschaffene Steuer auf so genannte Alkopops. Auf Wein wird in Deutschland keine Steuer erhoben. Gemäß EU-Richtlinie 92/84/EEC des Europäischen Rates, bestehen seit Einführung des gemeinsamen Marktes Untergrenzen der Besteuerung in den genannten Produktgruppen. Das Steueraufkommen aus alkoholischen Getränken betrug rund 3,3 Mrd. € im Jahr 2008. Dies entspricht weniger als 1% der gesamten Steuereinnahmen.

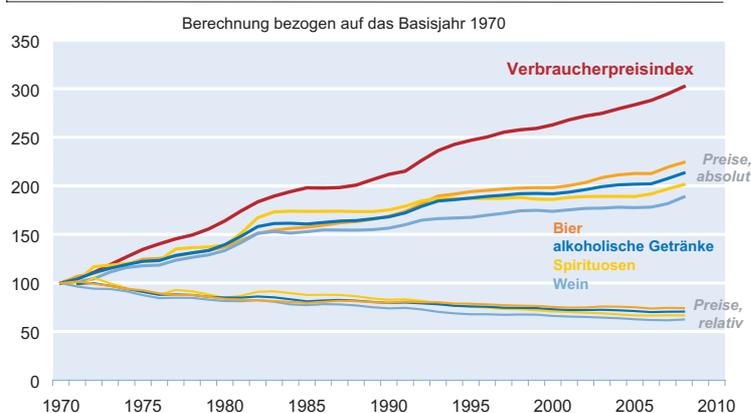
Der Verlauf der unterschiedlichen Steueraufkommen ist in Abbildung 1 dargestellt:

Abb. 1
Entwicklung des Steueraufkommens einzelner alkoholischer Getränke



Quelle: Bundesfinanzministerium.

Abb. 2
Entwicklung der Preise alkoholischer Getränke



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnung der Autoren.

Zur Ermittlung der realen Alkoholpreise haben wir Zeitreihen des Statistischen Bundesamtes benutzt, um die Preisentwicklung unterschiedlicher alkoholischer Getränke absolut und relativ zum Verbraucherpreisindex zu betrachten. Aus Abbildung 2 geht klar hervor, dass sich die Preise für alkoholische Getränke relativ zum Preisniveau des Verbraucherpreisindex verringert haben. Im Vergleich zum Verbraucherpreisindex (VPI), der seit 1970 um ca. 202% anstieg, erhöhten sich die Preise alkoholischer Getränke lediglich um 113%. Das heißt, im Vergleich mit den anderen Verbrauchsgütern sind die Preise für alkoholische Getränke in den letzten 40 Jahren um 29,41 hinter den Preissteigerungen der anderen Güter zurückgeblieben, also relativ billiger geworden.

Hinzu kommt, dass die Kaufkraft der Arbeitnehmer, ausgedrückt in Form des Nettoeinkommens pro Arbeitnehmer preisbereinigt zusätzlich seit 1970 um 30,76% angestiegen ist. Insgesamt bedeutet dies, dass Ausgaben für Alkohol im Vergleich zu anderen Verbrauchsgütern einen immer geringeren Anteil des Einkommens erforderten. Damit ist ein ganz erheblicher Anreiz zu erhöhtem Alkoholkonsum verbunden.

Im europäischen Vergleich sind die deutschen Alkoholsteuern unterdurchschnittlich niedrig. Wein wird in Deutsch-

land nicht besteuert. Die Biersteuer liegt mit 0,787 € nahe am vorgeschriebenen EU-Minimum von 0,748 €. Lediglich vier von 27 EU-Ländern haben niedrigere Biersteuern als Deutschland. Im Spirituosenbereich ist in Deutschland zumindest ein im EU-Vergleich annäherndes Durchschnittsniveau erkennbar.

Weniger alkoholranke Kinder und Erwachsene durch höhere Alkoholsteuern

Angesichts der hohen volkswirtschaftlichen Kosten des Alkoholkonsums und der in der wissenschaftlichen Literatur nachgewiesenen geringen Effektivität verhaltenspräventiver Maßnahmen zur Verminderung des gefährlichen Alkoholkonsums sind Erhöhungen der Steuern auf alkoholische Getränke der richtige Weg, die Bevölkerung und vor allem Kinder und Jugendlichen, vor zu hohem Alkoholkonsum zu schützen.

Damit es nicht zu einer bloßen Verlagerung auf die jeweils billigste Alkoholquelle kommt, ist es notwendig, alle alkoholhaltigen Getränke einer möglichst einheitlichen, am Alkoholgehalt ausgerichteten Steuer zu unterwerfen. Auch Wein und Weinmischgetränke müssen daher der Besteuerung unterfallen. Hierzu entwerfen wir zwei Steuerszenarien, die in den Tabellen 1 und 2 mit den entsprechenden Steuersätzen veranschaulicht sind.

Zunächst definieren wir ein »skandinavisches Szenario«, bestehend aus einer Erhöhung der deutschen Steuersätze auf skandinavisches Niveau, das sich aus den Durchschnittssteuerten der Länder Dänemark, Schweden und Finnland zum 1. Januar 2009 ergibt. Dies entspräche einer Erhöhung der Steuern auf Bier um ca. 0,91 € pro Liter Getränk, 1,87 € pro Liter Wein, 0,64 € pro Liter Schaumwein und 7,52 € pro Liter Spirituosen.

In einem zweiten »Aufholsszenario« heben wir die deutsche Alkoholbesteuerung auf das europäische Durchschnittsniveau zum 1. Januar 2009 an. Dies entspräche

Tab. 1
Besteuerung auf skandinavischem Niveau (in €)

Skandinavisches Szenario	Aktuelle Steuer pro Liter Getränk	Aktuelle Steuer pro Liter Reinalkohol	Pro Liter Reinalkohol zusätzlich	Pro Liter Reinalkohol insgesamt	Pro Liter Getränk zusätzlich	Pro Liter Getränk insgesamt
Bier	0,09	1,44	18,96	20,40	0,91	1,00
Branntwein	4,30	13,03	22,79	35,82	7,52	11,82
Schaumwein	1,36	12,36	6,40	18,76	0,64	2,00
Wein	0,00	0,00	18,70	18,70	1,87	1,87

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tab. 2
Besteuerung auf europäischem Durchschnittsniveau (in €)

Aufholszenario: europäisches Durch- schnittsniveau	Aktuelle Steuer pro Liter Getränk	Aktuelle Steuer pro Liter Reinalkohol	Pro Liter Reinalkohol zusätzlich	Pro Liter Reinalkohol insgesamt	Pro Liter Getränk zusätzlich	Pro Liter Getränk insgesamt
Bier	0,09	1,44	7,29	8,73	0,35	0,44
Branntwein	4,30	13,03	2,42	15,45	0,80	5,10
Schaumwein	1,36	12,36	0,00	12,36	0,00	1,36
Wein	0,00	0,00	5,50	5,50	0,55	0,55

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tab. 3
Erwartete Steuereinnahmen/europäisches Durchschnittsniveau

Aufholszenario: europäischer Durchschnitt	€ pro Liter Getränk zusätzlich	Prozentuale Erhöhung des Preises	Prozentualer Nachfrage- rückgang	Absoluter Nach- fragerückgang an Reinalkohol in Litern	Steuermehr- einnahmen in Mill. €
Bier	0,35	53,85	-24,77	- 1,33	2 435,33
Branntwein	0,80	7,99	- 6,39	- 0,14	394,57
Schaumwein	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Wein	0,55	13,75	- 9,49	- 0,21	992,40
Summe				- 1,69	3 822,31

Quelle: Berechnungen der Autoren.

einer Erhöhung der Steuern auf Bier um ca. 0,35 € pro Liter Getränk, 0,55 € pro Liter Wein und 0,80 € bei Spirituosen pro Liter.

Das **europäische Durchschnittsniveauszenario** führt zu einer Verminderung der Nachfrage nach Bier um 24,7%, nach Wein um 9,4% und nach Spirituosen um 6,3%. Ebenso führt die Steuererhöhung zu Steuermehreinnahmen von 3,8 Mrd. €. Entscheidend ist, dass sich der Konsum der Gesamtbevölkerung um 1,7 Liter Reinalkohol pro Jahr, vor allem aber das Binge-Drinking der Jugendlichen, überproportional verringern würde. Im **skandinavischen Szenario** beträgt der Rückgang bei Bier 64%, bei Branntwein 60%, bei Schaumwein 8% und bei Wein 32%. Der Pro-Kopf-Konsum an Reinalkohol würde sich um 5,5 Liter Reinalkohol verringern. Die Steuereinnahmen würden aufgrund des stärkeren Nachfragerückgangs lediglich um 7,2 Mrd. € zunehmen.

Die empirischen Studien, die den Effekt von Steuererhöhungen speziell auf die **Nachfrage von Jugendlichen** untersuchen, kommen zu dem Ergebnis, dass Jugendliche deutlich stärker als Erwachsene auf Preissteigerungen reagieren. Tabelle 5 zeigt die Wirksamkeit der Steuererhöhung auf das jugendliche Binge-Drinking im Falle des Aufholszenarios europäischer Durchschnitt. Unter Zugrundelegung der hohen Nachfrageelastizität der Jugendlichen würde sich das Problem des Binge-Drinkings in Deutschland um mehr als die Hälfte vermindern. Im **skandinavischen Szenario** bestünde in Deutschland überhaupt kein Binge-Drinking-Problem von Jugendlichen mehr.

Schlussfolgerungen

Um dem Problem des hohen Alkoholkonsums vor allem von Jugendlichen in Deutschland wirkungsvoll zu begegnen, wird

Tab. 4
Erwartete Steuereinnahmen/skandinavisches Szenario

Skandinavisches Szenario	€ pro Liter Getränk zusätzlich	Prozentuale Erhöhung des Preises	Prozentualer Nachfrage- rückgang	Absoluter Nach- fragerückgang an Reinalkohol in Litern	Steuermehr- einnahmen in Mill. €
Bier	0,91	140,00	- 64,40	- 3,48	2 996,31
Branntwein	7,52	75,20	- 60,16	- 1,27	1 581,25
Schaumwein	0,64	12,80	- 8,83	- 0,03	169,09
Wein	1,87	46,75	- 32,26	- 0,73	2 525,34
Summe				- 5,51	7 271,98

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tab. 5
Erwartete Auswirkungen auf das Binge-Drinking Jugendlicher

Aufholsszenario: europäischer Durchschnitt	Anteil bei Binge- Drinking genutzter Getränke vor Steuer in den letzten 30 Tagen (in %; von 15- und 16-Jährigen)	Anteil der Getränke an einem reprä- sentativen Binge- Drinking-Ereignis (in %)	Preis- erhöhung durch Steuer (in %)	Anteil Binge- Drinking- Jugendlicher vor Steuer in den letzten 30 Tagen (in %)	Anteil Binge- Drinking- Jugendlicher nach Steuer in den letzten 30 Tagen (in %)	Verminderung des Binge- Drinking bei Jugendlichen (in %)
Bier	10,00	30,21	53,85			
Wein/Sekt	4,00	12,08	11,69			
Alkopops	4,80	14,50	24,51	58,70	26,24	- 55,29
Spirituosen	14,30	43,20	7,99			

Quelle: Berechnungen der Autoren.

eine deutliche Steuererhöhung auf Alkohol empfohlen. Steuern auf Alkohol sind ein wirksames und ein besonders kostengünstiges Instrument der Verhältnisprävention. Die gegenwärtige Besteuerung alkoholischer Getränke in Deutschland ist sowohl im internationalen Vergleich als auch im Vergleich mit anderen Verbrauchssteuern als viel zu niedrig anzusehen. Der Rückgang des Alkoholkonsums im Falle einer Anhebung der deutschen Alkoholsteuern auf das europäische Durchschnittsniveau würde mehr als 1,69 Litern Reinalkohol pro Kopf betragen. Besonders wichtig ist, dass sich das Binge-Drinking-Problem Jugendlicher in Deutschland um mehr als die Hälfte vermindert würde. Zugleich ergäben sich steuerliche Mehreinnahmen von 3,8 Mrd. €. Bei einer Anhebung der Steuern auf skandinavisches Niveau würden die Steuermehreinnahmen 7,3 Mrd. € betragen, und das Binge-Drinking-Problem würde verschwinden. In beiden Fällen käme es zu einer erheblichen Einsparung von volkswirtschaftlichen Kosten durch den Rückgang krankmachenden Alkoholkonsums. Zugleich stiege das bisher sehr geringe Steueraufkommen auf alkoholische Getränke deutlich an. Hierdurch wird eine volkswirtschaftlich bessere Steuerstruktur ermöglicht. So öffnen höhere Alkoholsteuern den Weg zu einer Umverlagerung der Staatsfinanzierung hin zu niedrigeren wachstumsfreundlicheren Einkommensteuern. Besonders liegen uns auch die Kinder am Herzen, die in Deutschland früh sehr hohe Alkoholmengen aufnehmen und den Werbeanstrengungen der Industrie nicht gewachsen sind.

Bei höheren Alkoholsteuern haben wir eine **dreifache Dividende**: höhere Steuereinnahmen, gesündere Bürger, vor allem Kinder, sowie Steuersenkungsmöglichkeiten bei wünschenswerten Tätigkeiten wie Arbeit. Zugleich würde Deutschland im Schutz seiner Bürger das übliche Niveau in der EU erreichen.

Branchen im Blickpunkt: Die Ernährungswirtschaft übersteht von den fünf größten deutschen Branchen¹ am besten die aktuelle Krise

20

Matthias Balz

Die Agrar- und Ernährungsbranche bildet 2009 einen Stabilitätsanker in der deutschen Wirtschaft. Hier floriert auch nach wie vor das Exportgeschäft. Zwar wird ein wertmäßiger, nominaler Rückgang gegenüber 2008 gemessen, der jedoch durch gesunkene Exportpreise zu erklären ist. Das geringere Preisniveau ist die Folge niedrigerer Herstellungskosten aufgrund wieder gefallener Rohstoffpreise bei hoher Wettbewerbsintensität auf den Märkten.

Die Agrar- und Ernährungswirtschaft kommt deutlich besser durch die Krise als andere Sektoren

Die deutsche Ernährungswirtschaft hat im Sommer 2009 stolz darauf hingewiesen, dass in ihrem Feld der Lebensmittelproduktion und im Lebensmittelhandel von krisenbedingten Absatzeinbrüchen in keiner Weise die Rede sein kann (vgl. Lebensmittelzeitung, 24. Juli 2009). Die Unternehmen melden vielmehr für das erste Halbjahr 2009 stabile Zahlen, teilweise konnte sogar ein leichtes Plus erzielt werden. Gleichzeitig macht sich bezahlt, dass insbesondere im Markenartikelsegment die Werbebudgets nicht zurückgefahren wurden. Wichtigster Partner für die Werbewirtschaft ist innerhalb der Branche die Schokoladen- und Süßwarensparte. Solange es keinen gravierenden Anstieg der Arbeitslosenzahlen gibt, rechnet die Branche mit einer Fortsetzung ihrer krisenresistenten Performance. Die GfK beziffert für das erste Halbjahr 2009 ein preisbereinigtes Plus im Lebensmittelhandel von 1,5%. Dabei wurden viele Preise aufgrund niedrigerer Rohstoff- und Energiekosten gesenkt, die abgesetzten Mengen sind stabil bis leicht im Plus. Die EU-Kommission (2009) stellt

in ihrer Marktprognose fest, dass trotz teilweise sinkender Einkommen in den entwickelten Ländern nicht am Essen gespart wird. Zudem dürfte in Asien, Afrika und dem Mittleren Osten insbesondere die Nachfrage nach Lebensmitteln, vorrangig nach Getreide und Ölsaaten, ansteigen. Im Ergebnis wird die Agrar- und Ernährungswirtschaft deutlich besser durch die Krise kommen als andere Sektoren. Die Deutsche Bank kennzeichnet das Ernährungsgewerbe 2009 als Hort der Stabilität (vgl. Deutsche Bank Research 2009). Im laufenden Jahr 2009 wird preisbereinigt von einer in etwa stagnierenden Produktion ausgegangen. Für 2010 wird ein Produktionswachstum von ca. 2% erwartet.

Deutsche Ernährungswirtschaft eilt von Exporterfolg zu Exporterfolg

Neben einem 2009 weitgehend als stabil einzustufenden Inlandsmarkt feiert die deutsche Ernährungswirtschaft seit Jahren immer neue Erfolge auf den verschiedenen Exportmärkten, insbesondere in Europa. 84% der deutschen Ernährungsgüterausfuhren gehen in Empfängerländer aus der EU, an der Spitze die Niederlande (17,2% Anteil an den Exporten in die EU), gefolgt von Frankreich (13,9%) und Italien (13%). Die Exportquote des deutschen Ernährungsgewerbes ist kontinuierlich von 17% im Jahr 1998 auf 27% im Jahr 2008 angestiegen (vgl. Abb. 1). Der traditionelle Agrarnettoimporteur Deutschland erzielte 2007 einen ausgeglichenen Saldo in der Außenhandelsbilanz mit Gütern der Agrar- und Ernährungswirtschaft, und 2008 konnte die deutsche Ernährungsindustrie sogar erstmals einen positiven Handelsbilanzüber-

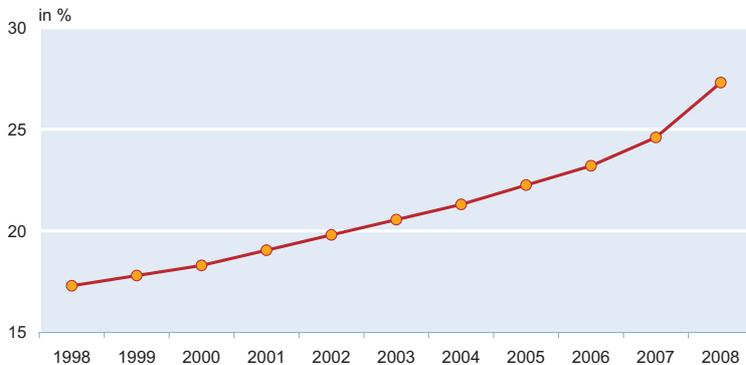
Tab. 1
Kennzahlen zur Ernährungsindustrie 2008

Kennwert		Anteil in %	Veränderung gegenüber 2007 in %
Umsatz (nominal, in Mrd. €)	155,0	100	5,6
davon			
Inland	112,6	73	2,5
Ausland	42,2	27	15,0
Betriebe (Anzahl)	5 823		0,4
Beschäftigte (in 1 000)	531,6		0,3
Erzeugerpreise			
Landwirtschaft			5,0
Ernährungsindustrie			6,7

Quelle: Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE); Statistisches Bundesamt.

¹ Fahrzeugbau, Maschinenbau, Chemie, Elektro und Elektronik, Ernährung.

Abb. 1
Entwicklung der Exportquote in der deutschen Ernährungsindustrie^{a)}



^{a)} Anteile am Umsatz insgesamt (in Euro).

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie (BVE).

schuss in diesen Gütersegmenten verbuchen. Auch für die ersten sieben Monate 2009 überwiegen die positiven Nachrichten (insgesamt: mengenmäßig + 0,7%). Im Gegensatz zum Einbruch der Exporte in der übrigen Wirtschaft haben Teilsektoren der Agrarwirtschaft, wie die Fleischwirtschaft (+ 4,5%), Süßwaren und Getreide, auch im laufenden Jahr erneut bemerkenswerte Zuwächse bei ihren Ausfuhren erzielen können. Die deutschen Agrarexporte behaupten sich im aktuell wirtschaftlich schwierigen Umfeld außerordentlich gut. Bei Schweinefleisch z.B. hat sich Deutschland innerhalb von zehn Jahren vom Importland zum Nettoexporteur entwickelt.² Auch 2009 konnte der Expansionskurs weiter fortgesetzt werden. Für 2010 erwarten Experten 3% Steigerung bei der Schweinefleischproduktion, die bei stagnierender bis leicht rückläufiger Inlandsnachfrage durch weitere Zuwächse im Export vermarktet werden muss (vgl. BMELV 2009).

² Selbstversorgungsgrad (SVG) 1999: 85% ; 2009: 110%.

Tab 2
Anteil wichtiger Teilsektoren der Ernährungsbranche

Teilsektor	Anteil am Branchenumsatz insgesamt in %	Anteil an Exporten in %
Fleisch	21,6	19
Milch	17,2	19
Backwaren, Süßwaren, Dauerbackwaren	16,9	13
Alkoholische Getränke	9,0	8
Mineralwasser und Erfrischungsgetränke	4,4	3
Kaffee und Tee	2,7	4
Übrige Hauptgruppen ^{a)}	18,5	17

^{a)} Obst und Gemüse; Öle und Fette; Mühlen, Stärke; Würzen und Soßen; Zucker.

Quelle: Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE); Statistisches Bundesamt.

Unterschiede in den Teilsektoren: Probleme bei der Brauereisparte

Insgesamt verläuft die Entwicklung in den einzelnen Teilsektoren durchaus unterschiedlich. Während die Fleischwirtschaft (vgl. Balz 2009) ebenso wie der Milch- und Milchproduktebereich sowie die Süßwarenhersteller nach wie vor über sehr gute Geschäftsentwicklungen berichten können, hat sich insbesondere im Getränkesektor der Schrumpfungsprozess der Bierbrauersparte weiter fortgesetzt. Der Umsatz in der deutschen Brauwirtschaft ist in den Jahren von 2001 bis 2008 von 9,3 Mrd. € in 2001 auf 8,2 Mrd. € zurückgegangen. Flankiert wurde diese Entwicklung durch negative Einflüsse im Bereich der Rahmenbedingungen auf dem Inlandsmarkt – Stichworte sind der

demographische Wandel in Verbindung mit geänderten Konsumgewohnheiten, die Rauchverbote bzw. die Nichtraucherschutzgesetze für die Gastronomie, Diskussionen um Alkoholmissbrauch insbesondere durch Jugendliche, der den Alkoholkonsum allgemein in gesellschaftlichen Verurteilung bringt etc. Das Statistische Bundesamt berichtet für das erste Halbjahr 2009 über den niedrigsten Bierabsatz in einem ersten Halbjahr seit Beginn der Berechnung der gesamtdeutschen Bierstatistik 1991 (vgl. Statistisches Bundesamt 2009); gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum waren es 2,3 Mill. Hektoliter oder 4,5% weniger. Insbesondere die Großbrauereien verzeichneten Einbußen (Jever: - 7%; König: - 6,7%; Veltins: - 6,5%; Warsteiner: - 6,5%; Krombacher: - 5,3%; Bitburger - 4,6%; Beck: - 2,5%). Die deutschen Bierbrauer werden so mehrheitlich von Sorgen geplagt (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2009, 19). Auf der anderen Seite eilt im Niedrigpreissegment Oettinger von Erfolg zu Erfolg. So konnte vom Konkurrenten Carlsberg die Feldschlösschen Brauerei Braunschweig übernommen werden, damit gelang es der Gruppe, nun auch die Belieferung im Lebensmittel-Discount (insbesondere ALDI) zu erschließen.

Hinzu kommt ein wachsender Importdruck auf dem inländischen deutschen Biermarkt (vgl. Handelsblatt 2009, 10). Polnischstämmige Einwohner (geschätztes Käuferpotential von mehreren Millionen Personen einschließlich polnischer Saisonarbeiter) sollen z.B. mit ihren Heimmarken »Tyskie« und »Lech« ein Stück Heimat geboten bekommen. Neben den bekannten tschechischen Marken stehen zudem die russischen Brauereien mit ihren internationalen Konzernmüttern vor Offensiven, um sich auf dem deutschen Markt zu etablieren. Die Importbiere

Tab. 3
Kenndaten zur Entwicklung in der deutschen Brauwirtschaft

Jahr	Bierausstoß in Mill. hl	Pro-Kopf- Verbrauch (Liter)	Exportanteil am Bierausstoß in %	Biereinfuhranteil am Verbrauch in %	Anteil von Biermi- schungen am Absatz in %
1990	118,0	142,7			
2000	110,4	125,6	9,7	–	1,7
2002	107,6	121,9	10,3	3,6	2,7
2005	107,7	115,3	12,9	5,7	2,8
2006	104,3	116,0	14,1	6,7	3,3
2007	102,2	111,8	15,0	7,6	4,0
2008	101,1 ^{a)}	111,1	14,8 ^{a)}	7,1	4,1
2009, erstes Halbjahr	49,3	100 ^{a)}	14,2	–	4,3 ^{a)}
Veränderung zum ersten Halbjahr 2008 in %	– 4,5	–	– 5,3 ^{a)}		– 7,4

^{a)} Schätzwert.

Quelle: Deutscher Brauerbund; Statistisches Bundesamt.

osteuropäischer Herkunft können angesichts deutlich niedrigerer Gestehungskosten gegenüber heimischen Brauern enorme Margenvorteile realisieren. Weltweit steigt hingegen der Bierabsatz. Hier liegen Chancen für das international bekannte sowie berühmte, vielfältige deutsche Brauereiwesen mit seinen regionalen Spezialitäten, allerdings jedoch im internationalen Maßstab geringen Ausstoßmengen/Produktionsgrößen. Unbezweifelbar bestehen große zusätzliche Chancen im Exportgeschäft für die deutsche Brauindustrie, die besser genutzt werden müssen und nicht länger weiter verschlafen werden sollten.

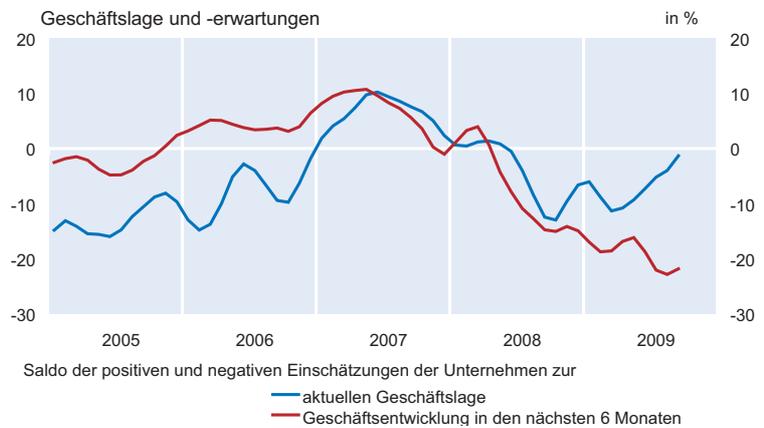
Der Getränkeverbrauch pro Kopf wird nach ernährungswissenschaftlicher Erkenntnis etwa bei einer maximalen Grenze von 760 Liter pro Jahr eingeordnet. Die Spitzenposition nimmt seit Jahren mit mehr als 150 Liter je Einwohner Kaffee ein. Die in den vergangenen Jahren rückläufige Entwicklung des Bierkonsums wird vor allem durch steigenden Mineralwasserkonsum ausgeglichen (vgl. ifo Institut 2009). Hier ist ein enormer Aufholprozess zu beobachten. So ist der Pro-Kopf-Mineralwasserverbrauch von unter 100 Liter gegen Ende des vorigen Jahrtausends auf knapp über 140 Liter in 2008 angestiegen, was einer Steigerung im Zehnjahreszeitraum von etwas weniger als 50% entspricht.

Die Entwicklung in der Ernährungswirtschaft gemäß den Daten des ifo Konjunkturtests

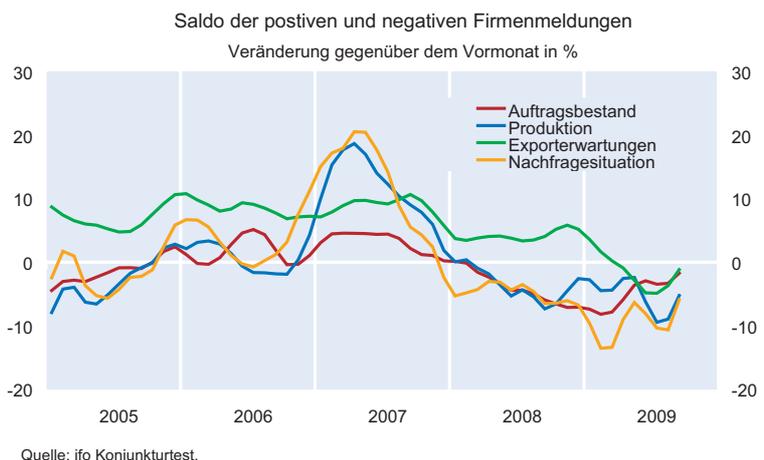
Im ifo Konjunkturtest für das verarbeitende Gewerbe (einschließlich Ernährungsgewer-

be) hat sich seit August 2009 das Geschäftsklima verbreitet aufgehellt (vgl. ifo Konjunkturperspektiven 2009, 1). Insbesondere die Hersteller im Ernährungsgewerbe verzeich-

Abb. 2
Ernährungswirtschaft im ifo Konjunkturtest



Ernährungswirtschaft im ifo Konjunkturtest



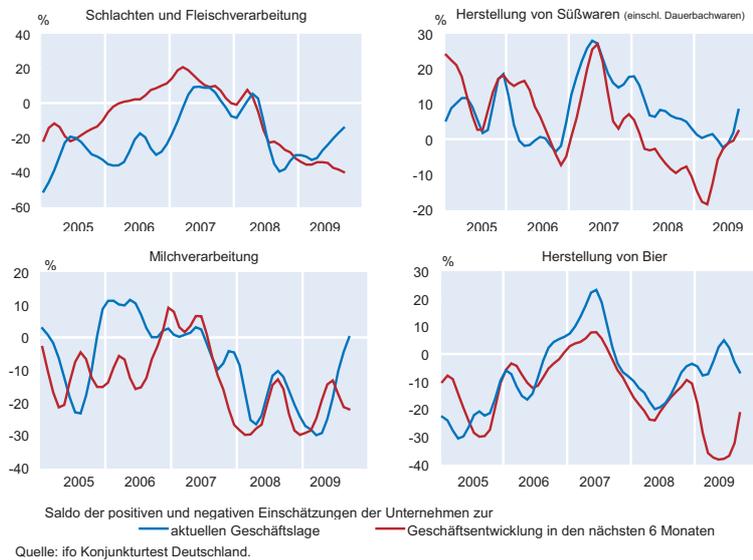
nen eine zunehmende Nachfrage und größere Auftragsbestände. Die Absatzchancen auf den Auslandsmärkten werden günstig eingestuft. Bei den Ergebnissen des ifo Konjunkturtests ist zu berücksichtigen, dass sich die antwortenden Befragungsteilnehmer stark an nominalen Größen orientieren, die im Vergleich zum Vorjahr durch Preiseffekte³ verzerrt und somit tendenziell unterschätzt sind. Die Kurven zeigen daher in der Tendenz ein vorsichtigeres Bild, als die realwirtschaftliche Situation in der Ernährungswirtschaft tatsächlich im Moment bietet. Das Stimmungsbild dürfte somit eher als unterzeichnet zu interpretieren sein. Die Entwicklung für das Ernährungsgewerbe insgesamt findet sich in Abbildung 2, Einzelergebnisse der Teilnehmer am ifo Konjunkturtest von den ausgewählten vier wichtigsten Teilsektoren der Branche – Fleisch; Milch; Süßwaren; Bierbrauer – sind in Abbildung 3a und 3b dargestellt.

Notwendiger Neuanfang im zentralen deutschen Agrarmarketing

Für die Förderung und das Gemeinschaftsmarketing der deutschen Agrarwirtschaft war in der Vergangenheit die CMA (Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft) verantwortlich. Mit Verfassungsgerichtsbeschluss vom Februar 2009 wurde der CMA jedoch die Finanzierungsgrundlage entzogen, sie ist deshalb zum 31. Mai 2009 liquidiert worden. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) bemüht sich zusammen mit den betroffenen Wirtschaftsverbänden, -vereinigungen und Unternehmen um eine leistungsfähige Nachfolgeinstitution, die dringend benötigt wird, um auf den Auslandsmärkten weiterhin erfolgreich bestehen zu können. Im September 2009 zeichnet sich nun nach einigen Turbulenzen ab, dass eine German Export Association for Food and Agriproducts (GEFA) als geeignete Lösung

³ Die Nahrungsmittelverbraucherpreise lagen im September 2009 zwischen 2,7 und 3,9% unter Vorjahresniveau, vgl. http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/09/PD09_368_611,templateId=renderPrint.psm1. Bei den Nahrungsmittelerzeugerpreisen betrug der Rückgang zum Vorjahr sogar 5,1% vgl. http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/09/PD09_351_61241,templateId=renderPrint.psm1.

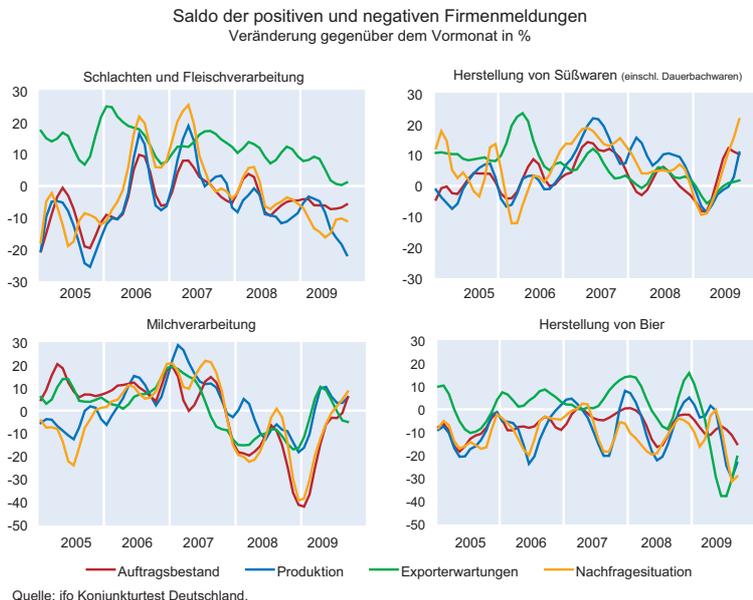
Abb. 3a
Geschäftslage und -erwartungen im ifo Konjunkturtest



hierfür gefunden werden konnte. Im Oktober 2009 soll im Rahmen der Anuga⁴ die GEFA endgültig aus der Taufe gehoben werden. Die Fleischwirtschaft, die Milchwirtschaft, Süßwarenhersteller sowie die Brauwirtschaft (in den vorausgegangenen Monaten bereits als die »German Food Initiative« aktiv) haben zusammen mit Tier- und Pflanzenzüchtern sowie Landtechnikherstellern auf Vereinsbasis

⁴ Allgemeine Nahrungs- und Genussmittel-Ausstellung, Internationale Fachmesse für Lebensmittel- und Getränketechnologie, jährlich im Oktober in Köln.

Abb. 3b
Auftragsbestand, Produktion, Exporterwartungen und Nachfragesituation im ifo Konjunkturtest



diese Dachorganisation mit einer geplanten Geschäftsstelle in Berlin gegründet. Die Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie (BVE) sowie FMiG (Food – Made in Germany: Sammlungsbewegung von Herstellern ohne starke Branchenverbände nach dem Aus der CMA ab Juni 2009) werden als weitere gewünschte Vereinsmitglieder umworben. Das BMELV vertrat in den vergangenen Monaten nachhaltig die Position, dass es möglichst einen einzigen Ansprechpartner für alle Exporte der deutschen Land-, Agrar- und Ernährungswirtschaft unter Einschluss der vielen kleinen und mittelständischen Lebensmittelhersteller geben sollte. Mit der jetzt gefundenen Konstruktion erscheint dies nunmehr wieder möglich. Eine Fortführung der politisch unterstützten deutschen Internationalisierungsstrategie wird innerhalb der Branche als unerlässlich angesehen, da die übrigen Wettbewerber auf den internationalen Märkten auf massive staatliche Unterstützung bauen können (vgl. BVE 2009a). Offen ist zurzeit, ob für den Inlandsmarkt, auf dem die CMA ebenfalls wesentliche Aktivitäten entfaltet hatte, eine eigenständige Nachfolgeorganisation gegründet wird. Auf der Anuga 2009 präsentieren sich zudem BVE, BMELV und einzelne Bundesländer (Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen) demonstrativ mit einem gemeinsamen Stand (Marketingbotschaft: »made in Germany«) als Informationsstelle für internationale Geschäftspartner (vgl. BVE 2009b). Im Zentrum stehen Informationen zur Qualität deutscher Erzeugnisse einschließlich der überzeugenden Qualitätskontrollen.

Abgeschlossen: 30. September 2009

Literatur

- Balz, M. (2009), »Branche: Wirtschaftskrise als Chance begriffen – Dynamische Entwicklung in der deutschen Fleischbranche durch Erfolge im Exportgeschäft«, *Fleischwirtschaft: Von der Erzeugung bis zur Vermarktung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs* 89(6), 58–61.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV 2009), *Expansive der Schweinefleischherzeugung hält an*, Berlin, 21. September, <http://berichte.bmelv-statistik.de/WBB-3800002-2009.pdf>.
- Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE, 2009a), »Ernährungsindustrie sorgt für Stabilität«, Pressemitteilung Köln, 29. September, http://www.bve-online.de/presseservice/pressemitteilungen/pm_090929/.
- Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE, 2009b), »Anuga 2009: Gemeinschaftsstand setzt auf »made in Germany««, Pressemitteilung Berlin, 29. September, http://www.bve-online.de/presseservice/pressemitteilungen/pm_290909_1/.
- Deutsche Bank Research (2009), »Deutsche Industrie: Erholung kommt – Auslastung fehlt!«, Frankfurt am Main, 23. September, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000248226.pdf.
- EU-Kommission (2009), *The Medium-Term World Agricultural Outlook 2009*, Brüssel.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2009), Maßhalten mit der Maß, 24. Juli.
- Handelsblatt* (2009), »Importbiere sagen deutschen Marken den Kampf an«, 28. Juli.
- ifo Institut (2009), »Getränkehersteller«, *Branchen special*, herausgegeben vom Bundesverband der Deutschen Volksbanken- und Raiffeisenbanken, Text und Redaktion: ifo Institut.
- ifo Konjunkturperspektiven* (2009), »Industrie: Spürbarer Nachfrageschub«, Heft 8, 1.

Lebensmittelzeitung (2009), »Ernährungsbranche. Krise bisher kaum zu spüren«, 24. Juli.

Statistisches Bundesamt (2009), »Bierabsatz im ersten Halbjahr 2009 um 4,5% gesunken«, Pressemeldung vom 30. Juli.

Die Preise auf den Märkten für Milch und Milcherzeugnisse in den Ländern der EU waren in den vergangenen drei Jahren heftigen Schwankungen unterworfen. Nach den Preissteigerungen 2007 folgte bereits im Jahr 2008 ein Abrutschen, und im Laufe des Jahres 2009 waren die Erzeugerpreise auf so niedrigem Niveau wie noch nie seit Bestehen der gemeinsamen Marktpolitik in der EU. Der vorliegende Beitrag diskutiert die Ursachen dieser Preisschwankungen.

Nach Jahrzehnten vergleichsweise stabiler Preise auf den Märkten für Milch und Milcherzeugnisse in den Ländern der EU erlebten die Marktbeteiligten in den vergangenen drei Jahren extreme Preisbewegungen nach oben und nach unten. So keimte bei den Milcherzeugern 2007 die Hoffnung, dass eine dynamisch wachsende Weltnachfrage nach Milchprodukten und eine Erzeugung, die damit nicht im gleichen Maße würde Schritt halten können, ihnen nun auf lange Sicht einen Absatz zu guten Preisen sichern wird, der nur noch durch die eigenen Produktionskapazitäten begrenzt sein würde. Die Verbraucher erlebten gleichzeitig, dass der Einzelhandel auf der ganzen Linie die Preise für Milchprodukte hoch setzte, wobei die Preissteigerung vor allem bei Butter und bei Trinkmilch ins Auge fiel. Sofort ging die Suche nach den Schuldigen los: Jede Stufe entlang der Wertschöpfungskette verdächtigte die anderen, sich auf Kosten der übrigen zu bereichern. Die Bauern bezichtigten die Molkereien, sie würden die höheren Preise, die sie mittlerweile im Absatz erzielten, nicht bzw. nur zum Teil und vor allen Dingen verspätet an die Erzeugerstufe weitergeben. Die Verbraucher sahen die Schuldigen in den Zentralen des Einzelhandels, die ihre Marktmacht gegenüber den Konsumenten ausspielen, und selbst das Bundeskartellamt richtete sein Augenmerk darauf, ob unerlaubte Preisabsprachen mit im Spiel sein könnten. Aus landwirtschaftlichen Kreisen, insbesondere dort, wo man auf eine gute Betriebsstruktur verbunden mit einem hohen Leistungsniveau blicken konnte, kam sogar die Forderung nach sofortiger Abschaffung der Milchquoten, zumindest aber einer Lockerung der bisherigen Mengenbeschränkungen.

Doch der Preisboom sollte nicht lange anhalten. So unerwartet schnell, wie die Preise in die Höhe geschossen waren, so

schnell setzte bereits 2008 wieder ein dramatisches Abrutschen ein. Längst waren sie auf Einzelhandelsebene schon wieder »im Keller«, als die Milcherzeuger noch mit den Molkereien darum kämpften, das mittlerweile erreichte Erzeugerpreisniveau zu halten, entsprach es doch weitgehend den seit Jahren proklamierten Zielvorstellungen »fairer« Milchpreise. Im Laufe des Jahres 2009 waren die Erzeugerpreise so tief wie noch nie seit Bestehen der gemeinsamen Marktpolitik in der EU. In der Landwirtschaft kam es zu Protesten, um auf die Misere aufmerksam zu machen, der Widerstand formierte sich zunehmend, gleichzeitig riefen die Milchbauern die Politik um Hilfe, griffen sogar ihre eigenen Verbandsvertreter an. Viele von ihnen organisierten sich neu, um ihre spezifischen Interessen wirkungsvoller, wie sie meinten, vertreten zu können. Während auf der einen Seite die niedrigen Lebensmittelpreise für eine finanzielle Entlastung der Verbraucher sorgten, gerieten die landwirtschaftlichen Betriebe in eine erhebliche Liquiditätsklemme, und viele von ihnen sahen ihre wirtschaftliche Existenz ernsthaft gefährdet. Vertreter der unterschiedlichsten Couleur der deutschen Politik versprachen immer wieder, den Bauern zu helfen – die Wahlen standen ja kurz bevor – und sich um einen »gerechten« Milchpreis zu bemühen, konnten in Brüssel jedoch, wie sie immer wieder feststellen mussten, kaum etwas bewegen. Das Stimmengewirr aus Forderungen und Protesten, Beschwichtigungen und unterschiedlichsten Ursachenanalysen, Lösungsvorschlägen und -versprechen wird sicher nicht abreißen, so lange die prekäre Situation bestehen bleibt. Echte Lösungen sind bisher jedoch kaum in Sicht. Was sind die Ursachen? Sind zum Beispiel die ökonomischen Implikationen eines weltweit eng verbundenen Milchproduktenmarktes nicht erkannt worden, oder wollte man die wirtschaftspolitischen

Vorstellungen internationaler Entscheidungsträger nicht zur Kenntnis nehmen, oder fehlt es nur an Mut, notwendige strukturelle Anpassungen vorzunehmen, die nicht nur die landwirtschaftliche Erzeugung, sondern auch die Molkereiwirtschaft betreffen würden? Die Problematik ist zugegebenermaßen komplex. Der vorliegende Beitrag hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, anhand von Fragen die wichtigsten Zusammenhänge aufzuspüren und auch Nicht-Insidern der Wertschöpfungskette Milch nahezubringen.

Was waren die Ursachen für den starken Preisanstieg des Jahres 2007?

Es ist zu unterscheiden zwischen den Voraussetzungen, die Preisausschläge größeren Ausmaßes ermöglichen, und den jeweils auslösenden Faktoren. Was die Voraussetzungen anbetrifft, war es die Europäische Union selbst, die sie im Zuge der Reform ihrer Agrarmarktpolitik hervorgerufen hat. »Agenda 2000«, die GAP¹-Reform von 2003, sowie der »Gesundheitscheck« von 2008 waren die Etappen des Reformprozesses, die, anders als bei früheren Korrekturen, so etwas wie einen Paradigmenwechsel einleiteten. Befand man sich in der EU über Jahrzehnte in einem Zustand abgeschotteter Agrarmärkte mit weitgehend stabilen Erzeugerpreisen für die Landwirtschaft, so beherrschte jetzt das Schlagwort der Liberalisierung die Vorstellungen der Agrarpolitiker. Reduzierung des Außenschutzes, Abbau von Exportsubventionen, Rückführung der Instrumente zur Markt- und Preisstützung im Inneren, Fortfall von produktgebundenen Subventionen zugunsten einer allgemeinen Einkommensstützung, die an strikte Auflagen nachhaltiger und tierschutzgerechter Bewirtschaftung und vieles mehr gebunden ist, waren die Elemente. Die Verbraucher profitierten bei verschiedenen Produktgruppen von niedrigeren Preisen, die Landwirte erhielten die Verluste über Direktzahlungen zumindest zum Teil ausgeglichen, so sollte und konnte sich die Agrarerzeugung der EU, wie es in den Reformpapieren beschworen wurde, »am Markt« ausrichten.

Damit war die Tatsache einer (beginnenden) Marktöffnung noch nicht überall im Bewusstsein der Marktbeteiligten angekommen. Im Bereich der Milchproduktion hatte sich das Niveau der Erzeugerpreise innerhalb der EU bis einschließlich 2006 kaum bewegt, die Preise waren trotz Überproduktion² nicht abgerutscht, obwohl das theoretische Stützungs-niveau von 28,2 Cent/kg auf mittlerweile 22,5 Cent gesenkt worden war. Wie sehr die Milchproduktenmärkte der EU und der Weltmarkt jedoch schon miteinander verknüpft waren, wurde mit einem Schlag deutlich, als 2007 die Preise in die Höhe schnellten. Nur von wenigen Fachleuten bemerkt, hatte sich die Versorgungslage mit Milch weltweit geändert. Wa-

ren Erzeugung und Verbrauch 2003 rechnerisch noch im Gleichgewicht, kam es in den folgenden drei Jahren aufgrund eines dynamischen Verbrauchsanstiegs, mit dem die Produktionsentwicklung nicht Schritt gehalten hatte, zu Defiziten, die bis einschließlich 2006 noch durch Lagerabbau³ aufgefangen werden konnten. 2007 löste die Nachfrage dann einen rasanten Preisanstieg bei den international gehandelten Erzeugnissen aus, der zeitweise auf weit mehr als eine Verdoppelung der Preise in den Vorjahren hinauslief. Da Milch in den meisten Ländern ganz überwiegend der Versorgung der eigenen Bevölkerung dient, ist das Welthandelsvolumen mit etwa 7% der Erzeugung sehr niedrig. Vergleichsweise geringe Veränderungen der Angebots- oder der Nachfragesituation sind daher in der Lage, mitunter auch erhebliche Preisbewegungen in Gang zu setzen. In der Zeitspanne von 2003 bis 2006 machte das rechnerische Defizit insgesamt nur 0,33% der Weltmilcherzeugung dieser Jahre aus.

Und warum fielen die Preise 2008 so dramatisch?

Die Erklärung fällt relativ einfach aus. Angespornt durch hohe Erzeugerpreise haben die Milcherzeuger in vielen Regionen der Welt mit einer Ausdehnung ihrer Produktion reagiert, während die Nachfrage im Vergleich dazu weltweit insgesamt langsamer wuchs. Als bremsend auf der Nachfrageseite dürfte sich vor allem die beginnende Finanz- und Wirtschaftskrise, einhergehend mit der konjunkturellen Abschwächung, ausgewirkt haben. So standen einem Plus von 10,8 Mill. t bei der Erzeugung nur 6,6 Mill. t Mehrverbrauch gegenüber, was im Ergebnis sogar zu einer Verringerung des weltweiten Pro-Kopf-Verbrauchs⁴ führte. Der Produktionsanstieg in der EU fiel mit durchschnittlich 1,3% noch vergleichsweise bescheiden aus, Spitzenreiter bei der Ausdehnung der Milcherzeugung waren Indien mit Kuh- und Büfelmilch, die USA, China, Brasilien und Neuseeland. Die weltweit verhaltene Nachfrageentwicklung wirkte sich auch auf das internationale Handelsgeschehen aus, so dass sich 2008 weniger Milcherzeugnisse auf dem Weltmarkt absetzen ließen als im Jahr zuvor. Lediglich den USA gelang es, ihre Marktanteile weiter auszudehnen. Insgesamt kam es vor allem bei Käse (- 8,5%) und Butter (- 6%) zu deutlichen Rückgängen, während Verkäufe von Vollmilchpulver (+ 6%), vor allem aber von Magermilchpulver (+ 14%), zulegten, eine Folge der Absatzförderung in den Milchüberschussregionen der Welt.

Unmittelbare Auswirkung der rückläufigen Nachfrage auf den internationalen Märkten war ein rascher Verfall der Weltmarktpreise. Diesen folgten die Preise für Molkereiprodukte auf Großhandelsebene sowie im Einzelhandel und auf der

¹ Gemeinsame Agrarpolitik.

² Der Selbstversorgungsgrad lag 2007 zum Beispiel bei 109%.

³ International gehandelte lagerfähige Molkereierzeugnisse sind Milchpulver, Kondensmilcherzeugnisse, Butter sowie verschiedene Käsearten.

⁴ Pro-Kopf-Verbrauch 101,6 kg (2008) in Milchäquivalent.

anderen Seite die für angelieferte Milch aus der Landwirtschaft. Die Preise fielen insgesamt soweit, bis die Preisabsicherung durch die in ihrer Wirkung stark reduzierten Interventionsmechanismen der EU zu greifen begannen.

Wie hängen Milcherzeuger- und Verbraucherpreise in Deutschland mit den Weltmarktpreisen zusammen?

Angebot und Nachfrage bestimmen den Preis. Diese alte Ökonomenweisheit gilt auch hier. Der Markt allerdings, den es zu betrachten gilt, ist größer als Deutschland, auch größer als die Wirtschaftsgemeinschaft der EU. Hier ist zu berücksichtigen, dass die regionalen Teilmärkte der Erde eingebettet sind in das internationale Handelsgeschehen. Auch handelt es sich nicht nur um die Produkte des »weißen« oder »gelben Sortiments«, wie es die Verbraucher im Laden vorfinden. Es bestehen aber Interdependenzen zwischen dem inländischen Molkereiproduktenangebot und den Gütern, die international gehandelt werden. Das sind sowohl Spezialitäten des Käsesegments bis hin zu Massenware wie beispielsweise Milchpulver.

In zahlreichen Diskussionen der letzten Zeit über die Preisbildung bei Milch und Molkereiprodukten in Deutschland wurde die Marktmacht der Unternehmen des Einzelhandels ins Feld geführt, der sowohl Verbraucher als auch Produzenten relativ hilflos ausgeliefert wären. Es ist sicher zutreffend, dass Marktpartner, die große Mengenanteile auf sich vereinen, eine vergleichsweise günstigere Verhandlungsposition haben. Nur sollte nicht übersehen werden, dass die wirklichen Marktkräfte aus der Konstellation von Angebot und Nachfrage resultieren. Das lässt sich an dem Beispiel der Milchpreisentwicklung der vergangenen Jahre sehr gut demonstrieren. Vor dem Preisboom des Jahres 2007 befand sich der Milchproduktenmarkt in Deutschland in einer »gefühlten« Überschusssituation. Die Listungsgespräche zwischen den Molkereiunternehmen und den Zentralen des Einzelhandels führten zu keinen großen Preisbewegungen. Die Molkereiunternehmen und auch die Landwirtschaft beklagten, dass der Handel einen Preisdruck ausübe und dass er Molkereiprodukte teilweise unter Einstandspreis verkaufe, um im Wettbewerb untereinander punkten zu können. Die Molkereien konnten an die Landwirte nur die Preise auszahlen, die in Abhängigkeit von ihrer Verwertungsstruktur nach Abzug aller übrigen Kosten realisierbar waren. Da half es auch nichts, dass Teile der Landwirtschaft einen »fairen«, d.h. einen sich an den Gestehungskosten orientierenden Milchpreis einforderten.

Diese bis dahin vergleichsweise schwache Verhandlungsposition der Erzeugerseite änderte sich 2007 nahezu schlagartig, als die Situation auf den internationalen Märkten der Molkereiwirtschaft rentable, ja sogar lukrative Verwertungs-

und Absatzalternativen für ihre Milch eröffnete. Um weiterhin mit Molkereiprodukten versorgt zu werden, musste der Handel der Erzeugerseite Preiszugeständnisse machen, die dann zu durchaus kräftigen Preissprüngen im Verkaufsfregal führten. Am deutlichsten wahrnehmbar war der Anstieg bei Butter und bei Trinkmilch sowie Sahne, alle anderen Molkereiprodukte zogen, teils mit zeitlicher Verzögerung, in der Folge mit. Kaum profitierten die Molkereien von den günstigen Bedingungen auf der Absatzseite, waren sie auch in der Lage, den Landwirten höhere Erzeugerpreise auszus zahlen. Die heiß ersehnten 40 Cent/kg Milch wurden in vielen Regionen Deutschlands Realität.

Wie nicht nur in der Branche selbst bekannt, brach die Hochpreisphase sehr schnell wieder ab. Die bereits dargestellte veränderte Situation im internationalen Handel hatte es mit sich gebracht, dass auch hierzulande die Molkereien mit loser Butter und Milchpulver kein Geld mehr verdienen konnten. Mit dem Fehlen rentabler Verwertungsalternativen befand sich die Molkereiwirtschaft wieder in einer schwachen Position. Die Preise im Einzelhandel fielen auf breiter Front, und die Folge war, dass die Milcherzeugerpreise das tiefste Niveau der letzten Jahrzehnte erleben mussten.

Werden die Preise auch wieder steigen?

Diese für die Milchproduzenten existenzielle Frage lässt sich nur diskutieren, wenn man nach langfristig wirkenden Einflussfaktoren und nach kurzfristig auftretenden Veränderungen der Angebots- und Nachfragesituation unterscheidet. Folgt man den einschlägigen Veröffentlichungen, dann sind sich die Experten weitgehend einig: Auf lange Sicht werden die Preise für Milch wieder steigen. Schließlich nimmt die Weltbevölkerung weiter zu, und außerdem ist in vielen Ländern mit bisher niedrigem Milchproduktenverbrauch zu beobachten, dass die wohlhabenderen Bevölkerungsschichten ihre Ernährung nach westlichem Vorbild umstellen, mit der Folge, dass unter anderem mehr Milch konsumiert wird. Gleichzeitig wird mit einer weiteren Ausdehnung der weltweiten Milchproduktion gerechnet, die allerdings nicht mehr im gleichen Tempo vorstatten gehen wird wie im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum und auf lange Sicht nicht mit der Nachfrageentwicklung Schritt halten können. Das durchschnittliche jährliche Wachstum haben die Experten von OECD und FAO (2009) für die kommenden zehn Jahre auf nur noch 1,74% veranschlagt (1999 bis 2008: 2,19%).

In ihrer jüngsten Analyse, die einen Ausblick bis 2018/19 gibt, prognostizieren sie auch eine Zunahme des internationalen Handels, der vor allem die Segmente Käse und Vollmilchpulver betrifft (vgl. OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2009–2018*, Paris 2009). Je nachdem, wie schnell die konjunkturelle Erholung einsetzt und wie hoch anschließend

die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts ausfällt, könnte der Käseabsatz zwischen 25 und 38% zunehmen, bei Vollmilchpulver läge der Anstieg in fast jedem Fall bei 45 bis 46%. Was die Entwicklung der Preise anbetrifft, gehen die Experten von OECD und FAO davon aus, dass nicht nur in diesem, sondern auch im kommenden Wirtschaftsjahr 2010/11 die Weltmarktpreise für die international gehandelten Milchprodukte im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren sehr niedrig bleiben. Danach wird aber eine Erholung einsetzen, die bis zum Jahr 2018/19, soweit reicht die Schätzung, einen ziemlich kontinuierlichen Preisanstieg bewirkt. Als Beispiel: Der Butterpreis steigt gegenüber 2010/2011, dem Jahr mit den niedrigsten unterstellten Preisen, um 41%, der von Vollmilchpulver um 37%.

Bei diesen Zahlen handelt es sich jedoch nicht um eine Prognose im eigentlichen Sinne. Sie können als Grundlinien von Produktions-, Absatz- und Preisentwicklungen verstanden werden, wie sie sich, ausgehend von den aktuellen Gegebenheiten, ereignen können, wenn keine Sondereffekte auf die Märkte einwirken. Gerade aber in der Erzeugung von Lebensmitteln und auf deren internationalen Märkten treten immer wieder Sondereffekte auf. Es kann sich dabei um natürliche Faktoren handeln, wie z.B. das Auftreten von Tierseuchen, witterungsbedingter Mangel an Grundfutter o.Ä., die in verschiedenen Ländern das Aufkommen verringern und damit, je nach Versorgungslage, international Nachfrage auslösen oder im Falle von Exportländern das Angebot reduzieren können. Nicht zu übersehen sind auch die Auswirkungen politischer Entscheidungen der markt beteiligten Nationen, sei es nun die Aufnahme absatzfördernder Maßnahmen wie z.B. von Exporterstattungen seitens exportierender Länder oder die Entscheidung zur Durchführung von Käufen, z.B. zur Auffüllung von Lagern oder zur laufenden Verwendung. Bei Märkten, die wie der Weltmarkt für Milchprodukte, als »dünn« bezeichnet werden, d.h. gemessen an der weltweiten Erzeugung wird nur ein geringer Anteil international gehandelt, können auch schon kleine Veränderungen auf der Angebots- oder Nachfrageseite zu kräftigen Preisausschlägen führen.

Die mit der letzten EU-Reform der Agrarmärkte vorgenommene Senkung des Preisstützungsniveaus bei Milch und anderen Agrarerzeugnissen und die weiterhin geplanten Schritte der Marktliberalisierung, wie z.B. die Beendigung des Milchquotensystems, haben als unmittelbare Auswirkung, dass Preisbewegungen des Weltmarktes sehr viel unmittelbarer auf die innergemeinschaftlichen Märkte überschwappen. Die Landwirtschaft, die Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft, der Handel und die Verbraucher in den Ländern der europäischen Gemeinschaft müssen damit rechnen, dass Preisschwankungen, mitunter sogar sehr heftige, in Zukunft ein normales Merkmal unseres Marktgeschehens sein werden. So keimen gerade aktuell wieder Hoffnungen, dass, obwohl sich der Datenkranz der lang-

fristig wirkenden Einflussfaktoren nicht verändert hat, die Preise für Milchprodukte im innergemeinschaftlichen Absatz und in deren Folge auch die Erzeugerpreise wieder steigen. Hinweise für die kurzfristige Preisentwicklung lassen sich aus der Entwicklung der Spotmarktpreise, aus dem theoretisch abgeleiteten Rohstoffwert der Milch⁵, aktuellen Meldungen der Global Player sowie aus dem Verhalten der Handelspartner auf nationaler Ebene gewinnen. Unter Spotmarktpreisen versteht man im Milchsektor die Preise für Milch, die zwischen den Verarbeitern gehandelt wird. Regelmäßige Spotpreisbeobachtungen gibt es in den Niederlanden⁶ sowie in Norditalien⁷, einem Gebiet mit hohen Milchzufuhren von nördlich der Alpen. Der Rohstoffwert wird dagegen hergeleitet aus den Erlösen der Molkereien für Butter und Magermilchpulver unter Berücksichtigung durchschnittlicher Herstellungs- und Vertriebskosten usw. Es sind also die Preise, die eine Molkerei an die Landwirte auszahlen könnte, wenn sie ausschließlich Butter und Magermilchpulver, das sind die preissensiblen Überschussprodukte, herstellen würde.

Folgende Beobachtungen deuten auf einen wieder einsetzenden, vermutlich jedoch leichten Preisanstieg hin:

- Im März 2009 hatte der Kieler Rohstoffwert mit 18,0 Cent/kg Milch (3,7% Fett, 3,4% Eiweiß) den bisher niedrigsten Wert erreicht. Seitdem stieg er zunächst langsam, von August auf September jedoch schon kräftiger um 2,1 Cent/kg auf insgesamt 22,0 Cent.
- Die Spotnotierungen erreichten in den Niederlanden Anfang Oktober (41. Woche) bereits 31,0 Cent/kg (4,4% Fett, franco Fabrik).
- Auch die italienischen Spotmarktpreise hatten wieder deutlich angezogen und erreichten im September im Durchschnitt 34,0 Cent/Liter (3,6% Fett). Das waren 7,5 Cent mehr als im April dieses Jahres.
- Das größte niederländische Molkereiunternehmen FrieslandCampina, viertgrößter Milchverarbeiter weltweit, erhöhte mit Wirkung vom Oktober die Milchauszahlungspreise um 2 Cent auf 26,50 Cent/kg (4,4% Fett, 3,47% Eiweiß). Das neuseeländische Unternehmen, das fast ein Synonym für die neuseeländische Milchverarbeitung und weltgrößter Milchproduktenexporteur überhaupt ist, meldete, dass im internetbasierten Handel (»globalDairyTrade«) die Preise für Vollmilchpulver auch im »trading event« vom Oktober weiter angezogen haben (+ 5,7%), womit sich der Anstieg seit Juli von zweimal jeweils 25% allerdings verlangsamt. Dies wird als Konsolidierung der internationalen Preise interpretiert.
- Das größte Lebensmittelhandelsunternehmen in Deutschland hat, Meldungen vom 1. Oktober zufolge, die But-

⁵ Ife, Informations- und Forschungszentrum für Ernährungswirtschaft e.V., Kiel.

⁶ Dienstencentrum Agrarische Markt BV, Lelystad.

⁷ CLAL (S.R.L.), Modena.

terpreise um 20 Cent pro 250-Gramm-Päckchen erhöht und mit den Herstellern ebenfalls deutlich höher abgeschlossen. Allerdings ist, der Meldung zufolge, der Kontrakt auf nur einen Monat begrenzt.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Erzeugerpreise für Deutschland seit 2007. Es handelt sich um Anlieferungspreise ohne MwSt, frei Rampe des aufnehmenden Molkereiunternehmens, d.h. die Erfassungs- und Transportkosten in Höhe von gut 1 Cent/kg gehen zu Lasten des Landwirts. Es ist sehr gut erkennbar, wie die Erzeugerpreise in der Preisanstiegsphase 2007 hinter der »Messlatte« Rohstoffwert hinterherliefen, in der Abschwungsphase jedoch mit Verzögerung reagierten und einen deutlichen Abstand hielten. Dieser ist darauf zurückzuführen, dass im Normalfall die für den Absatz im Einzelhandel produzierten Sortimente in aller Regel eine bessere monetäre Verwertung für Milch darstellen als die Produktion von loser Butter und Milchpulver.

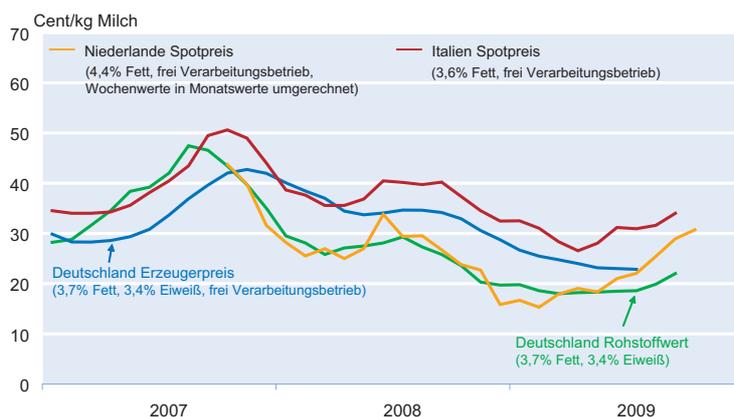
Welche Rolle kann die Politik spielen?

Die Milchbauern, deren Betriebe von extrem niedrigen Milchpreisen existenziell bedroht waren und auch noch sind, wandten sich in ihren Protesten an die Verbraucher, an die Unternehmen des Einzelhandels und vor allem an die Politiker. Bei der Bevölkerung konnten sie bestenfalls Aufklärung bewirken und Verständnis für ihre Forderung nach gerechten oder fairen Preisen hervorrufen. Für den Aufbau eines eigenen Marktsegments mit dem Label »fair«, das im Verkauf deutlich höhere – sprich an den Produktionskosten orientierte – Preise erzielen lässt, reicht das aber nicht. Die Unternehmen des Einzelhandels ihrerseits stehen in einem scharfen Wettbewerb untereinander, so dass, abgesehen von punktuelltem Entgegenkommen, bisher nicht zu erkennen ist, dass die Forderungen der Landwirte die Märkte im

Inland verändern würden. Bleibt also die Politik. Schließlich ist sie mitverantwortlich, wenn der Übergang zu stärker liberalisierten Märkten zu Verwerfungen zu führen droht, da sie zuvor Jahrzehnte lang einen Zustand reglementierter Märkte aufrechterhalten hatte. Es sollte jedoch nicht verschwiegen werden, dass dies auch und vor allem im Interesse der Landwirte selbst geschehen war. In einzelnen Ländern, wie z.B. Deutschland, blickt die Reglementierung der Agrarmärkte schon auf eine sehr lange Geschichte – bis zur Zollpolitik Bismarcks – zurück.

Das Festhalten an der Agenda sowie an den geplanten Schritten des Health Check bis hin zur völligen Aufgabe der Milchquotenregelung im Jahr 2015 seitens der EU zeigt, dass der damit eingeleitete Prozess von den politisch Verantwortlichen in der EU und ihren Mitgliedsländern als irreversibel betrachtet wird. Trotz vieler Forderungen von Vertretern der Milcherzeuger mehrerer Mitgliedsländer, die derzeitigen Mengenbegrenzungen nicht oder nur sehr restriktiv zu lockern, haben sich bisher nur Vorschläge zur Linderung der problematischen wirtschaftlichen Situation der Milcherzeugerbetriebe durchsetzen lassen. Am meisten Widerspruch hat die Vorstellung hervorgerufen, mit einer nationalen von den Milcherzeugern getragenen Organisation das Milchaufkommen, orientiert an der Nachfrageentwicklung, steuern zu können. Abgesehen davon, dass ein solches Vorhaben ein Schritt diametral in die entgegengesetzte Richtung wäre als die, die die gemeinsame europäische Politik derzeit verfolgt, es würden auch kartellrechtliche Bedenken greifen und – das wiegt vielleicht am schwersten – man wäre auf dem besten Weg zu einer Renationalisierung der Agrarmarktpolitik. Die Tatsache, dass auch in der vergangenen Diskussion immer wieder Forderungen auftauchten, die sich letztlich nur auf die Verringerung des deutschen Angebots richteten, zeigt, dass noch sehr wenig Verständnis für die Interdependenz der Märkte vorhanden ist. Der Deutsche Bauernverband hat in diesem Punkt klar Stellung bezogen: Eine Renationalisierung kommt für ihn nicht in Frage.

Abb. 1
Milcherzeugerpreise in Deutschland und ihre Orientierungsgrößen



Quelle: Dienstencentrum Agrarische Markt; CLAL; ife; BMELV.

Fakt ist, dass viele landwirtschaftliche Betriebe als Folge der anhaltend niedrigen Milchpreise in eine bedrohliche wirtschaftliche Situation geraten sind. Will man ihnen kurzfristig unter die Arme greifen, um eine derartige von extremen Preiskonstellationen geprägte Phase zu überbrücken, hilft nur Geld. Insofern ist das Liquiditätshilfeprogramm des Bundes, auf das einige Bundesländer aus eigenen Mitteln draufsatteln, ein adäquater Ansatz. Es handelt sich dabei um zinsverbilligte Darlehen mit einer Laufzeit von vier Jahren, die über die Landwirtschaftliche Rentenbank abgewickelt werden.

Sehr viel wichtiger sind jedoch Maßnahmen, um die Betriebe langfristig für einen forcierten internationalen Wettbewerb und volatile Märkte fit zu machen. In dieser Phase des Übergangs zu stärker liberalisierten Agrarmärkten ist die Politik sogar besonders gefordert. Der erste Schwerpunkt, und vielleicht sogar der wichtigste, sind klare Informationen, zum Beispiel über den zu erwartenden Strukturwandel in Zeiten eines zunehmend globaler werdenden Wettbewerbs. In der Vergangenheit haben Politiker häufig Illusionen genährt, sie haben den Strukturwandel auf Erzeugerebene, obwohl allen bekannt, weitgehend ausgeblendet und Landwirte mit viel zu geringer Eigenkapitalausstattung ermutigt, zu expandieren und teure Investitionen vorzunehmen. Dieser verhängnisvolle Fehler wurde schon in den sechziger Jahren gemacht, als die so genannten Aussiedlerhöfe entstanden, die Voraussetzungen für die geförderte Aussiedlung aus der Enge der Dörfer aber so niedrig gehalten waren, dass ein Großteil der Betriebe bald darauf aufgeben musste. In der gegenwärtigen Situation lautet die Wahrheit, dass sich der Anpassungsdruck deutlich verschärfen wird, mit der Folge, dass viele der heutigen landwirtschaftlichen Betriebe ihre Zukunft nicht über betriebliches Wachstum werden sichern können. Sie werden herausgefordert sein, für die derzeit aktive Betriebsleitergeneration das Auskommen zu erwirtschaften, ohne dass an der Vorstellung festgehalten wird, der Betrieb könne in der nächsten Generation in der gleichen Form weitergeführt werden. Für die nächstfolgende Generation sind dann frühzeitig Vorkehrungen zu treffen, mit oder ohne Nutzung der betrieblichen Ressourcen eine eigene berufliche Tätigkeit aufzubauen.

Betriebsleiter, die ihre Perspektive in der langfristigen Fortführung ihrer Betriebe sehen, brauchen Hilfe, um für das Problem stark schwankender Preise gerüstet zu sein. Der Deutsche Bauernverband hat die Einführung einer steuerlich begünstigten Risikoausgleichsrücklage vorgeschlagen, um den Landwirten mehr Flexibilität zum Risikoausgleich zu gewähren. An Ratschlägen zum betriebsinternen Umgang mit Risiken fehlt es seitens der landwirtschaftlichen Beratung nicht. Themen, die jedoch in der Praxis landwirtschaftlicher Betriebe noch keine oder nur eine geringe Rolle spielen, sind die Preisabsicherung über Warenterminbörsen oder landwirtschaftsspezifische Versicherungslösungen, wie z.B. Erlösversicherungen. Auf diesen Feldern könnte die Politik in der Tat einen wesentlichen Beitrag als »Geburtshelfer« leisten.

Überhaupt nicht hilfreich ist es jedoch, wenn anlässlich von Milchjipfeln draußen im Land der Eindruck erweckt wird, als wolle und könne man von deutscher Seite das in Frage stellen und korrigieren, was man als Beteiligter innerhalb der Beschlussorgane der EU mitgestaltet und mitgetragen hat. Nicht nur während der aktiven Phase des Wahlkampfes, auch in den Monaten zuvor, wurde von politischer Seite den Landwirten mehrfach suggeriert, man würde sich für ei-

nen »gerechten« Milchpreis einsetzen können und wollen. Auch mehrfach angebotene Lösungen, die auf nationale Alleingänge hinausliefen, waren zu hören. Diese Art politischer Unterstützung braucht die Landwirtschaft nicht. Der Einfluss der Politik auf das Marktgeschehen, vor allem auf die Preisbildung, ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen extrem gering. Sollten in den nächsten Wochen die Erzeugerpreise wieder steigen, womit man gegenwärtig rechnen kann, dann ist es darauf zurückzuführen, dass in der EU jahreszeitlich bedingt das Milchaufkommen zurückgeht und dass die internationalen Märkte sich aktuell wieder in einer Aufwärtsbewegung befinden. Die Politik jedenfalls darf sich den Erfolg nicht auf die Fahnen schreiben.

Ausrüstungsinvestitionen bleiben auf rasanter Talfahrt – Leasing-Geschäftsklima noch immer stark unterkühlt

Nach dem kräftigen Einbruch der wirtschaftlichen Entwicklung im Winterhalbjahr 2008/09 zeigt sich zur Jahresmitte 2009 durchaus ein Fünkchen Hoffnung: Die Auftragseingänge tendierten in den Sommermonaten – getrieben von Großaufträgen – ebenso nach oben wie die Industrieproduktion, zudem gab es Mitte August überraschend gute Nachrichten der Statistiker aus Wiesbaden. Bei aller Freude über die unerwartet positive erste Schätzung des Statistischen Bundesamts zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) im zweiten Quartal 2009 sollte man daraus nicht ableiten, dass die Wirtschaftskrise bereits jetzt schon überwunden ist. Nachdem die deutsche Wirtschaft vier Quartale in Folge geschrumpft war, wuchs sie im zweiten Quartal gegenüber den ersten drei Monaten des Jahres – preis-, saison- und kalenderbereinigt – um gerademal 0,3%. Gegenüber dem Vorjahr ist das preisbereinigte BIP allerdings deutlich gesunken, es war um 7,1% niedriger als im gleichen Quartal des Vorjahres, der Abwärtstrend hat sich gegenüber dem Auftaktquartal (mit – 6,4%) sogar noch verstärkt (vgl. Statistisches Bundesamt 2009a). Dies ist zugleich der stärkste Rückgang gegenüber einem Vorjahresquartal, seit die amtliche Statistik vierteljährliche Daten zur Wirtschaftsentwicklung veröffentlicht, also seit 1970. Nicht unwahrscheinlich ist zudem, dass das schwache Plus im zweiten Quartal überzeichnet ist und zu einem späteren Zeitpunkt überarbeitet und revidiert wird. Immerhin ergaben die im August 2009 durchgeführten Neuberechnungen beim BIP im Zeitraum 2005 bis 2009 Veränderungen um bis zu 0,4 Prozentpunkte (im vierten Quartal 2006), bei den Ausrüstungsinvestitionen immerhin um bis zu 4,6 Prozentpunkte (im zweiten Quartal 2008), vereinzelt ergab sich sogar ein Vorzeichenwechsel. Als Stützen dieses moderaten Wachstums erwiesen sich der private Verbrauch, vor allem getrieben durch die »Abwrackprämie« und staatlich geförderte Kurzarbeit, der Staatskonsum sowie die Bauinvestitionen, die vom staatlichen Konjunkturprogramm profitieren. Dies ist also ein geliehener Aufschwung, vielleicht auch nur ein Zwischenhoch. Die Bundesbank warnte kürzlich sogar vor einer zweiten Runde der Finanzkrise, ausgelöst durch eine Zunahme der Insolvenzen von Firmen und Privatleuten (o.V. 2009a).

Erste Signale des ifo Geschäftsklimas für die gewerbliche Wirtschaft nähren ebenfalls die Hoffnung, dass sich das Kontraktionstempo in der zweiten Jahreshälfte 2009 tendenziell verlangsamen wird. Die Lagebeurteilung hat sich erstmals im Juli und August wieder geringfügig verbessert, die Erwartungskomponente des ifo Geschäftsklimas hat ihren Tiefstand bereits seit Januar hinter sich gelassen. Per saldo überwiegen allerdings immer noch die negativen Einschätzungen, das Geschäftsklima befindet sich nach wie vor auf ausgesprochen niedrigem Niveau. Es fällt schwer, die gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Entwicklungen mit den bisher gemachten Erfahrungen zu vergleichen. Verlässliche Prognosen über die konjunkturelle Entwicklung bewegen sich daher in einem extrem schwierigen Datenumfeld. Da die Ausrüstungsinvestitionen als Cycle Makers gelten, stellt sich die Frage, ob die Signale der Stimmungsindikatoren bereits eine Trendwende beim Investitionsklima einläuten könnten oder ob auch 2010 mit einem weiteren Schrumpfen zu rechnen ist.

Möbilen-Leasing: Katastrophale Geschäftslage – zaghafte Geschäftserwartungen

Auch in der deutschen Leasingwirtschaft scheint der freie Fall des ifo Geschäftsklimaindikatoren zu enden. Nach einer gewissen Bodenbildung im Auftaktquartal 2009 verlässt zwar das Geschäftsklima mühsam das Konjunkturtales, es befindet sich aber noch immer auf frostigem Niveau. Ausschlaggebend für die leichte Aufhellung am aktuellen

Rand waren in erster Linie die vorsichtig optimistischen Geschäftserwartungen. Die Geschäftslage ist – bei nüchterner Betrachtung – noch immer als katastrophal zu bezeichnen. Zu Herbstbeginn bewertete knapp jeder zweite Testteilnehmer seinen Geschäftsgang als schlecht, 43% noch als befriedigend, und nur 10% der Befragten empfanden ihre derzeitige Geschäftssituation als gut. Die Geschäftserwartungen hatten zwar im November (mit per saldo – 52%) ein gänzlich neues Tief ausgelotet, seit-

her nahmen aber die skeptischen Stimmen zügig ab, und seit April 2009 überwiegen bereits wieder die positiven Meldungen. Eine durchgreifende Erholung und ein rasches Ende der Flaute beim Leasingneugeschäft sollte damit aber nicht erwartet werden. Die nach oben ausgerichteten Erwartungen sind aber zumindest Anzeichen für eine absehbare Bodenbildung – nicht mehr als ein Schimmer Licht am Ende des Tunnels.

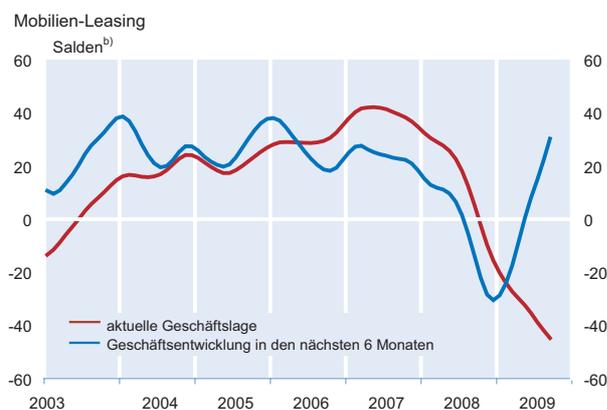
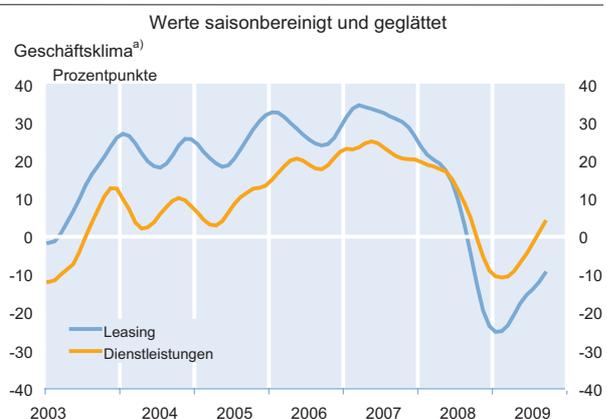
Auch der geglättete Geschäftsklimaindikator (nach dem STAMP 6.02-Testverfahren bereinigt¹⁾) deutet nun schon seit eineinhalb Jahren auf eine Wachstumsabschwächung hin. Bei der Gegenüberstellung der Zeitreihen »Mobilien-Leasing« und »unternehmensnahe Dienstleister« (ohne Handel, Kreditgewerbe, Leasing, Versicherungen und Staat) fällt auf, dass sich die Leasinggesellschaften über einen langen Zeitraum in einer günstigeren konjunkturellen Verfassung befanden als die ausgewählten Dienstleister, das Geschäftsklima im Leasingbereich erschien bis zu den Herbstmonaten 2007 spürbar freundlicher (vgl. Abb. 1). Danach gingen beide Zeitreihen im konjunkturellen Gleichlauf nach unten, die Abschwächung war dabei im Leasingsektor allerdings ausge-

prägter, aufgrund der Konzentration des Geschäfts auf die besonders rezessionsgeplagten Investitionsgüter. Die Abwärtsdynamik ist in den ersten Monaten 2009 sowohl im Dienstleistungsgewerbe als auch im Leasingbereich zum Stillstand gekommen. Der Geschäftsklimaindikator im Dienstleistungsgewerbe übersprang im September sogar schon wieder die Nulllinie, die Unternehmen äußerten sich kaum noch unzufrieden über ihre augenblickliche Geschäftslage. Weit entfernt von dieser Einschätzung sind dagegen die Stimmungsindikatoren im Leasingbereich: Die aktuellen Urteile zur Geschäftslage haben noch keinen Halt nach unten gefunden, lediglich die auf die kommenden Monate ausgerichteten Erwartungen zeichnen zu Herbstbeginn ein etwas aufgehelltes Konjunkturbild. Insgesamt befindet sich das Geschäftsklima damit noch immer auf einem ausgesprochen tiefen Niveau. Es bleibt also abzuwarten, ob die hoffnungsvollen Signale der Konjunkturumfragen auch bald eine Bestätigung durch harte realwirtschaftliche Daten finden.

Ausrüstungsinvestitionen bleiben auch 2010 im Abwärtssog

Im Spätsommer 2008 endete eine seit 2004 anhaltende Expansionsphase bei den Ausrüstungsinvestitionen, die Unternehmen reduzierten in der ersten Jahreshälfte 2009 massiv ihre Investitionen in Maschinen, Geräte und Fahrzeuge. Die Ausrüstungsinvestitionen lagen – nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes – im Auftaktquartal 2009 um 21,1% unter dem entsprechenden Wert des Vorjahres, noch etwas stärker (mit – 23,4%) schraubten die Unternehmen sie im zweiten Quartal zurück (vgl. Statistisches Bundesamt 2009b). Da die Ausrüstungsinvestitionen bereits im vergangenen Herbst vermindert wurden, sind sie im ersten Halbjahr 2009 auf das Niveau von 2005 zurückgeworfen worden. Von dieser Entwicklung wurde das Mobilien-Leasing, im Gegensatz zu früheren Rezessionen, mit voller Wucht getroffen. Hierfür sind in erster Linie die Auswirkungen der Unternehmensteuerreform von 2008 und die Refinanzierungsproblematik im Gefolge der Bankenkrise verantwortlich. Nach den Trendumfragen des Bundesverbands Deutscher Leasing-Unternehmen sind die Umsätze so stark zurückgegangen wie nie zuvor (vgl. BDL 2009). Im ersten Halbjahr 2009 brach das Leasingneugeschäft der deutschen Anbieter um mehr als 20% ein. Das Ergebnis ist damit im zweiten Quartal (mit – 25%) noch schlechter als im Auftaktquartal (– 17%). Vom Rückgang sind alle Objektgruppen mit Ausnahme des relativ kleinen Bereichs der Medizintechnik betroffen. Am stärksten war das Minus bei Schiffen, Flugzeugen und Schienenfahrzeugen sowie bei den immateriellen Wirtschaftsgütern, aber auch bei den Maschinen für die Produktion ergab sich ein Rückgang von mehr als 30%. Das ist in der 47-jährigen

Abb. 1
Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing



^{a)} Durchschnitt der Salden aus den Prozentsätzen der positiven und der negativen Meldungen zu den Größen "Geschäftslage" und "Geschäftserwartungen".

^{b)} Differenz aus den Prozentanteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest Dienstleistungen.

¹ Im Detail beschreiben dieses Testverfahren Koopmann et al. (2000).

Geschichte des Leasings in Deutschland ein einmaliger Vorgang und wird auch die Investitionsmöglichkeiten mittelständischer Unternehmen tangieren.

Zugleich haben die Unternehmen die Auslastung ihrer vorhandenen technischen Kapazitäten massiv reduziert. Während nach den Angaben der Industrieunternehmen im ifo Konjunkturtest die Kapazitätsauslastung im Sommer vergangenen Jahres noch überdurchschnittlich hoch war, verringerten die Unternehmen den Geräteinsatz über das Winterhalbjahr hinweg erheblich. Bis zum Frühjahr 2009 reduzierte sich die Kapazitätsauslastung in der deutschen Industrie um 16 Prozentpunkte auf 71,3% – so niedrig war der Wert zuletzt Anfang der achtziger Jahre. Nur geringfügig höher lag der Wert zur Jahresmitte (Juli 2009: 71,8%). Insbesondere die Vorleistungsgüterhersteller und die Investitionsgüterproduzenten haben ihre Kapazitätsauslastung massiv gesenkt. Darüber hinaus bewerteten 54% der Industrieunternehmen ihre Produktionskapazitäten im Hinblick auf die erwartete Nachfrage in den nächsten zwölf Monaten als zu groß. Damit dürften sich die in den letzten Jahren aufgebauten Kapazitäten als deutlich überdimensioniert erweisen. Angesichts dieser prekären Entwicklung hielten sich die Unternehmen bereits im Schlussquartal vergangenen Jahres (2008) merklich mit Neuinvestitionen zurück. Dies betraf nicht nur neue Bestellungen, es wurden auch in ungewöhnlichem Maße bereits erteilte Aufträge annulliert. Die Stornoquote vervierfachte sich in einigen Industriezweigen gegenüber dem langfristigen Durchschnitt.² Hinzu kommt, dass selbst diejenigen Unternehmen, die noch Investitionen planen, oft Probleme haben, entsprechende Kredite zu erhalten. Besonders die großen Industrieunternehmen stecken in einer besorgniserregenden Kreditklemme. Bei ihnen erhöhte sich der Anteil der Unternehmen, die die Kreditvergabe als restriktiv bezeichnen, von 17% im August 2008 auf knapp 51% im Juni 2009 (vgl. Abberger, Hainz und Kunkel 2009). Die Banken sind in der Neuvergabe bzw. Verlängerung nicht nur restriktiver als üblich, sie fordern auch mehr Sicherheiten und höhere Kreditsätze. Selbst umsatzstarke Großunternehmen haben daher vermehrt mit Liquiditätsengpässen zu kämpfen und müssen z.T. ihre Investitionsvorhaben zurückstellen. Verschiedene Wirtschaftsverbände befürchten sogar, dass der Kreditmangel demnächst noch zunehmen könnte (vgl. Afhüppe, Hess und Köhler 2009). Die Bundesregierung hat deshalb kürzlich beschlossen, mit zusätzlichen Milliarden Euro die deutsche Wirtschaft vor einer flächendeckenden Kreditklemme zu bewahren. Deutsche Unternehmen haben im Frühjahr erheblich weniger Kredite aufgenommen als in den ersten drei Monaten des Jahres 2009 (vgl. Kühnlenz und

Schrörs 2009). Eine bislang nicht gekannte Volatilität im Wirtschaftsgeschehen erschwert zudem nicht nur die Investitionsplanung, sondern behindert wohl auch die Investitionsbereitschaft (vgl. Fasse 2009).

Die Bundesregierung will der einbrechenden Nachfrage nach Investitionsgütern mit einer Reihe von Fördermaßnahmen begegnen. Die Wiedereinsetzung der degressiven Abschreibung für die Jahre 2009 und 2010 – diesmal mit einem Satz von 25% – setzt daher zwar prinzipiell an der richtigen Stelle an, um die Investitionsbereitschaft der Unternehmen anzuregen, es ist aber zu befürchten, dass die Wirkung – ebenso wie die befristete Aussetzung der Kfz-Steuer – in der aktuellen konjunkturellen Situation und den unterausgelasteten Kapazitäten in der Industrie viel zu schwach sein wird, um eine weiterhin rezessive Investitionsentwicklung zu verhindern. Diese Maßnahme könnte aber zumindest gegen Ende des Jahres 2010 zu vorgezogenen Ausrüstungskäufen führen. Die in den beiden Konjunkturpaketen der Bundesregierung bereitgestellten Mittel für öffentliche Investitionen in die Infrastruktur werden zudem in erster Linie die Bauinvestitionen stützen und kaum bzw. in geringem Maße die Ausrüstungsinvestitionen.

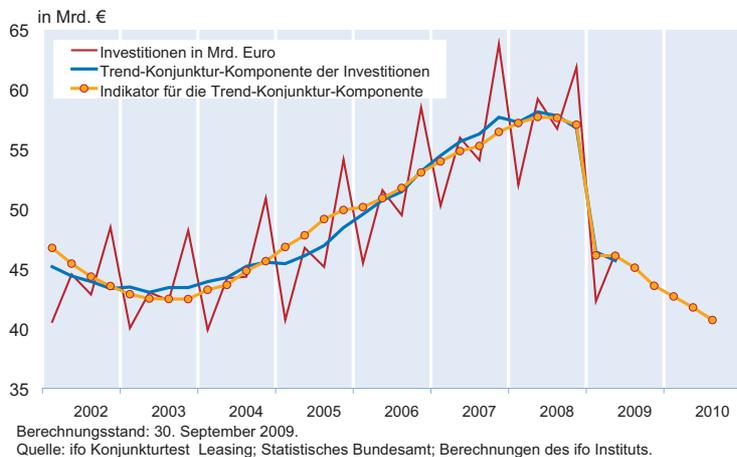
Der auf den Lagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator³, der zusammen vom ifo Institut und dem Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) ermittelt wird, lässt für 2009 einen unverminderten und rekordverdächtigen Rückgang bei den Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen bis zum Jahresende und darüber hinaus erkennen. Demnach droht 2009 im Jahresdurchschnitt ein (nominales) Minus von etwa 21% (vgl. Abb. 2). Die Investitionskrise ist auch im kommenden Jahr längst nicht ausgestanden, die Aussichten sind ausgesprochen düster. Nach den Ergebnissen des ifo Investitionsindikators ist auch für 2010 eine kräftige Einschränkung der Ausrüstungsinvestitionen zu erwarten. Die Abwärtsdynamik dürfte sich dabei zwar abschwächen, auf eine Erholung der Investitionen ist jedoch nicht zu hoffen. In den ersten drei Quartalen des Jahres 2010 ergibt sich eine Schrumpfung der Ausgaben für Ma-

² Beispielsweise wurden in den Eisen- und Stahlgießereien im November 2008 mehr als 20% der Aufträge in Relation zu den Neubestellungen annulliert. Im langfristigen Durchschnitt liegt die Stornoquote normalerweise bei 5% (vgl. Bialdiga 2009).

³ Dieser Forschungsansatz basiert jetzt auf den Urteilen zur aktuellen Geschäftslage durch die Leasinggesellschaften aus dem monatlichen ifo Konjunkturtest Dienstleistungen. Der methodische Ansatz zur Schätzung der Ausrüstungsinvestitionen benutzt ein strukturelles Zeitreihenmodell, das die Zeitreihen in ihre Komponenten Trend und Zyklen, Saison- und irreguläre Komponenten zerlegt. Es ergibt sich ein Prognosehorizont von vier Quartalen – bei der aktuellen Berechnung also bis zum dritten Quartal 2010; zur Methode vgl. Gürtler und Städter (2007). Unter normalen Umständen wird auf kurze Frist der Trend als gegeben angenommen. Der stufenförmige Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen im ersten Quartal 2009 weist jedoch darauf hin, dass als Folge der weltweiten Wirtschaftskrise jetzt nicht nur ein zyklischer Rückgang, sondern auch ein Absacken des mittelfristigen Trends in Rechnung zu stellen ist. Dieser externe Einfluss wird bei der vorliegenden Prognose durch eine Dummyvariable berücksichtigt; der durch die Veränderung der Geschäftslage vorgegebene zyklische Abschwung bewegt sich somit in der Prognoseperiode ab 2009 um ein niedrigeres Trendniveau als in den Jahren vorher.

Abb. 2

Ausrüstungsinvestitionen bleiben auf rasanter Talfahrt



schinen, Geräte und Fahrzeuge in einer Größenordnung zwischen 8 und 9%, und damit einen Rückfall auf ein Investitionsniveau des schwachen Jahres 2003. In der letzten Rezession zog sich die Investitionsflaute über zwölf Quartale hin. Aufgrund der weiterhin enormen Unterauslastung der Produktionskapazitäten verliert auch das Erweiterungsmotiv der Unternehmen für die Investitionsplanung spürbar an Bedeutung. Lediglich auf Rationalisierungs- und Ersatzzwecke gerichtete Investitionen werden verstärkt auf der Agenda der Unternehmen stehen (vgl. Weichselberger 2009).

Die Automobilindustrie ist der größte Investor im verarbeitenden Gewerbe. Im Gegensatz zu den boomenden Verkäufen überwiegend kleinerer Autos an private Nutzer im Zuge der Abwrackprämie, läuft das Geschäft mit gewerblichen Kunden noch immer äußerst schleppend. Von Januar bis August wurden gegenüber dem Vorjahr rund 27% weniger Nutzfahrzeuge neu zugelassen (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2009). Mit dem Endspurt der Abwrackprämie erreichte der Kaufrausch seinen Höhepunkt. Mit 275 000 fabrikneuen Personenkraftwagen lagen die Zulassungen im August 2009 um sagenhafte 28% über Vorjahresniveau. Der 5 Mrd. € schwere Fördertopf ging am 2. September 2009 zur Neige (vgl. Schneider 2009). Die Branche wird spätestens zu Beginn des nächsten Jahres sehr schmerzhaft erleben, wie sich die Segnungen der Abwrackprämie ins Gegenteil verkehren. Eine aktuelle Studie geht von einem Rückgang der Neuzulassungen um eine Million Einheiten auf nur noch 2,7 Mill. Autos aus (vgl. o.V 2009b). Die Autoindustrie steht damit 2010 vor einem rabenschwarzen Jahr. Daneben werden die nach der Bundestagswahl deutlich steigenden Arbeitslosenzahlen die Neigung zu größeren Anschaffungen wie etwa Autos dämpfen. Zudem sind die alternativen Antriebe noch nicht soweit entwickelt, dass sie schon 2010 mit nennenswerten Absatzzahlen aufwarten können. Sollten von

den jüngsten Vorschlägen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zur Eindämmung des Staatsdefizits (Erhöhung der Mehrwertsteuer um 6 Prozentpunkte auf 25% und Streichung der Pendlerpauschale, vgl. Zimmermann 2009) auch nur Teile realisiert werden, drohen der Automobilwirtschaft und denen, die von ihren Produkten abhängig sind, sehr harte Zeiten. Auch der Maschinen- und Anlagenbau – die zweitgrößte Industriebranche – sieht noch keine Anzeichen für eine wirtschaftliche Erholung. Im Juli 2009 lagen die Auftragseingänge erneut um mehr als 40% unter den Werten des Vorjahres. Der einzige Lichtblick ist die Hoffnung auf eine baldige Bodenbildung, die Minusraten beim Bestelleingang wurden etwas kleiner als in den vergangenen Monaten. Nach Einschätzung von Branchenexperten der Unternehmensberatung Roland Berger wird kaum ein Segment des Maschinenbaus das Umsatzniveau von 2007 vor dem Jahr 2012 wieder erreichen (vgl. Gillmann 2009). Ein rasches Ende der Investitionskrise ist vor diesem Hintergrund kaum zu erwarten.

Literatur

- Abberger, K., C. Hainz und A. Kunkel (2009), »Kreditvergabepolitik der Banken: Warum leiden große Unternehmen besonders?«, *ifo Schnelldienst* 62(14), 32–34.
- Afhüppe, S., D. Hess und P. Köhler (2009), »Merkel warnt vor Kreditmanagel«, *Handelsblatt*, 3. Juni, 1.
- BDL (2009), »Trendmeldung II. Quartal 2009«, Ergebnisse, 19. August.
- Bialdiga, N. (2009), »VDMA-Prognose: Maschinenbauer taumeln abwärts«, *Financial Times Deutschland*, 8. Februar.
- Fasse, M. (2009), »Auf der Achterbahn«, *Handelsblatt*, 13. August, 6.
- Gillmann, W. (2009), »Maschinenbau fällt als Motor aus«, *Handelsblatt*, 4./5./6. September, 9.
- Gürtler, J. und A. Städtler (2007), »Ausgezeichnete Geschäftslage beim Leasing – Boom bei den Ausrüstungsinvestitionen«, *ifo Schnelldienst* 60(12), 54–57.
- Koopmann, S. J., A. C. Harvey et al. (2000), *STAMP: Structural Time Series Analyser, Modeller and Predictor*, Timberlake Consultants Press, London.
- Kraftfahrt-Bundesamt (2009), »Fahrzeugzulassungen im August 2009«, www.kba.de, 2. September.
- Kühnlitz, A. und M. Schrörs (2009) »Kredite an Firmen sinken ungebremst«, *Financial Times Deutschland*, 14. August, 5.
- O.V. (2009a), »Bundesbank warnt vor zweiter Runde in der Finanzkrise«, *Spiegel online*, www.spiegel.de, 17. August.
- O.V. (2009b), »Abwracken hilft Händlern mehr als Autoherstellern«, *Spiegel online*, www.spiegel.de, 17. August.
- Schneider, M. (2009), »Autoindustrie: Für die Hersteller wird's ernst«, *Handelsblatt*, 3. September, 6.
- Statistisches Bundesamt (2009a), »Schnellmeldung zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2009«, Pressemitteilung Nr. 298 des Statistischen Bundesamtes, 13. August.
- Statistisches Bundesamt (2009b), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2009«, Pressemitteilung Nr. 310 des Statistischen Bundesamtes, 25. August.
- Weichselberger, A. (2009), »Westdeutsche Industrie: Starke Investitionskürzungen für 2009 geplant«, *ifo Schnelldienst* 62(13), 25–30.
- Zimmermann, K. (2009), »Die höhere Mehrwertsteuer kommt«, *FAZ.NET*, www.faz.net, 4. Juni.

Das ifo Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands hat sich im September weiter aufgehellt. Die aktuelle Geschäftslage bewerten die Befragungsteilnehmer weniger schlecht als im Vormonat. Damit hat sich die schwierige Geschäftssituation der Unternehmen zum dritten Mal in Folge etwas entspannt. Die Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr schätzen die Befragungsteilnehmer geringfügig weniger skeptisch ein als im August.

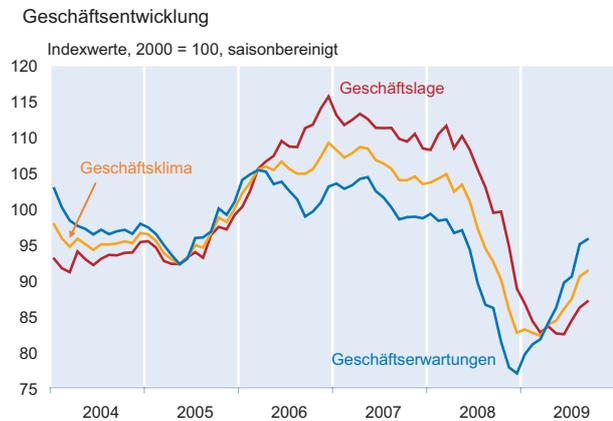
Der Geschäftsklimaindex ist im verarbeitenden Gewerbe, im Großhandel sowie im Einzelhandel gestiegen. Im Bauhauptgewerbe ist der Indikator dagegen gesunken. Die Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe und im Einzelhandel bewerten ihre Geschäftslage günstiger als im Vormonat. Bei den Großhändlern und den Firmen im Bauhauptgewerbe hat sich die aktuelle Geschäftssituation den Befragungsteilnehmern zufolge nicht verändert. Die Baufirmen schätzen zudem auch die Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr kritischer ein. Dagegen hat die Skepsis hinsichtlich der weiteren Geschäftsentwicklung im verarbeitenden Gewerbe, im Einzelhandel und im Großhandel abgenommen.

Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im September gesunken. Nachdem sich die Beschäftigungssituation im Vormonat etwas entspannt hatte, wollen nun wieder mehr Firmen die Mitarbeiterzahl reduzieren. Die Unternehmen klagen zwar etwas weniger häufig über eine schlechte Geschäftslage als in den Vormonaten, für eine Stabilisierung der Beschäftigung genügt das aber nicht. Im verarbeitenden Gewerbe planen die Unternehmen wieder vermehrt, den Personaleinsatz zu senken. Etwas eingetrübt haben sich die Beschäftigungsperspektiven auch im Bauhauptgewerbe. Dagegen ist sowohl im Großhandel als auch im Einzelhandel das Beschäftigungsbarometer gestiegen.

Im verarbeitenden Gewerbe hat sich der Geschäftsklimaindikator etwas erholt. Ihre momentane Geschäftssituation sehen die Industrieunternehmen nicht mehr ganz so negativ wie im Vormonat. Zudem erwarten sie einen etwas günstigeren Geschäftsverlauf im nächsten halben Jahr. Hinsichtlich des Auslandsgeschäfts ist ihre Skepsis weiter gewichen. Die Vorleistungsgüterhersteller sind sogar zuversichtlich, was ihre Exportchancen angeht. Die Lagerbestände an Fertigwaren bewerten die Unternehmen insgesamt erneut etwas weniger häufig als zu groß. Ihre Unzufriedenheit mit den Auftragsbeständen ist allerdings kaum gewichen. Die Mitarbeiterzahl planen die Unternehmen wieder vermehrt zu reduzieren. Speziell die Investitionsgüterhersteller be-

¹ Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

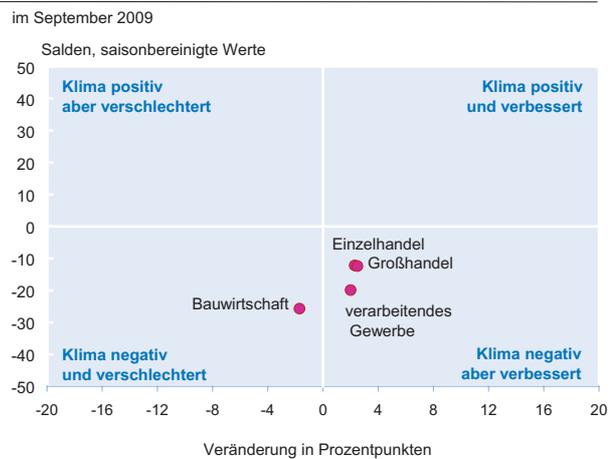
Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 3
ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



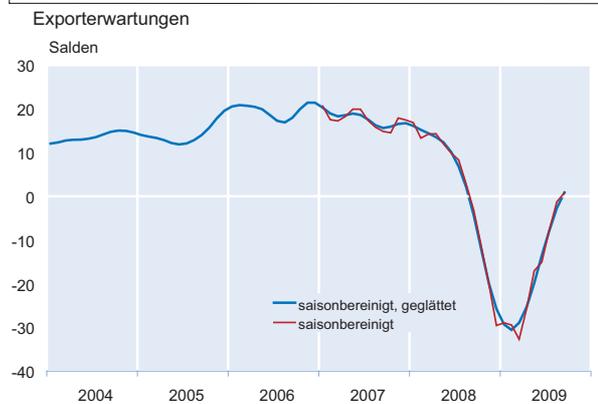
^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß und Einzelhandel.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

werten ihren Personalbestand überwiegend als zu groß. Daher greifen sie auch unverändert stark auf das Instrument der Kurzarbeit zurück. Dagegen haben die Vorleistungsgüterhersteller den Einsatz der Kurzarbeit in den vergangenen Monaten vermindert. Für die nächsten drei Monate planen die Industrieunternehmen derzeit aber keinen Abbau der Kurzarbeit. Die Ertragslage hat sich den Befragungsteilnehmern zufolge seit dem Frühjahr kaum noch verschlechtert. Zwar bewerten die Unternehmen ihre Ertragsituation weiterhin überwiegend als schlecht, doch hat der Anteil der Firmen, die über ihre Ertragslage klagen, abgenommen. Verbessert hat sich die Ertragslage namentlich in der chemischen Industrie. In diesem Bereich berichten die Firmen überwiegend über eine befriedigende Ertragsituation. Auch im Fahrzeugbau hat sich die Ertragslage etwas entspannt. Allerdings leidet der weitaus überwiegende Anteil der Fahrzeugbauer nach wie vor unter einer schlechten Situation. Insgesamt zeigen die Befragungsergebnisse, dass sich die deutsche Industrie weiter von der Rezession erholt. Die Lagerbestände konnten etwas angepasst werden, und das Auslandsgeschäft vermindert sich nicht weiter. Die Ertragslage hat sich stabilisiert. Angeführt wird die Erholung von den Vorleistungsgüterherstellern. Dieser Wirtschaftsbereich profitiert tendenziell früh von konjunkturellen Besserungen und reagiert auf Lagerzyklen. Ungünstiger ist die Situation bei den Investitionsgüterproduzenten. Dagegen waren die Konsumgüterhersteller bislang schon weniger stark von der Rezession betroffen.

Wieder etwas eingetrübt hat sich das Geschäftsklima im **Bauhauptgewerbe**. Zwar beurteilen die Unternehmen ihre aktuelle Geschäftslage ähnlich wie im Vormonat, hinsichtlich der weiteren Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr sind sie jedoch zurückhaltender als im vergangenen Monat. Ihre Geräteauslastung haben die Unternehmen im Vergleich zum Vormonat reduziert. Damit lasten sie ihren Gerätepark im September geringer aus als vor Jahresfrist. Bei den Preisen planen die Unternehmen wieder etwas häufiger Zugeständnisse. Einen deutlichen Preisdruck nach oben haben die Konjunkturpakete bislang nicht erzeugt. Der Geschäftsklimaindex ist insbesondere im Tiefbau deutlich gesunken. Hier bewerten die Firmen sowohl ihre Geschäftslage als auch ihre Perspektiven ungünstiger. Zwar haben sie die Auslastung ihrer Geräte im Vergleich zum Vormonat nicht reduziert, jedoch liegt der Auslastungsgrad klar unter dem des Vorjahresmonats. Das Geschäftsklima hat sich im öffentlichen Hochbau leicht eingetrübt und im Wohnungsbau etwas verbessert. Wieder gesunken ist der Geschäftsklimaindex im gewerblichen Nichtwohnungsbau. Sowohl ihre derzeitige Lage als auch ihre Ausichten schätzen die Befragungsteilnehmer hier ungünstiger ein als im August.

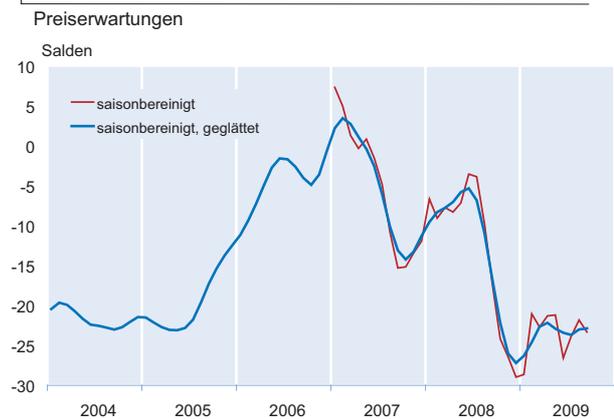
Das Geschäftsklima im **Großhandel** hat sich weiter aufgehellt. Mit ihrer augenblicklichen Geschäftssituation sind die

Abb. 4**Verarbeitendes Gewerbe^{a)}**

Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.

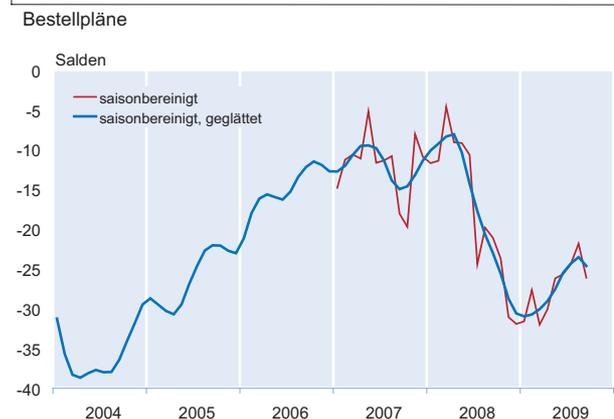
^{a)} Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5**Bauhauptgewerbe**

Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über steigende und sinkende Baupreise.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 6**Einzelhandel**

Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über erhöhte und verringerte Bestellplänen.

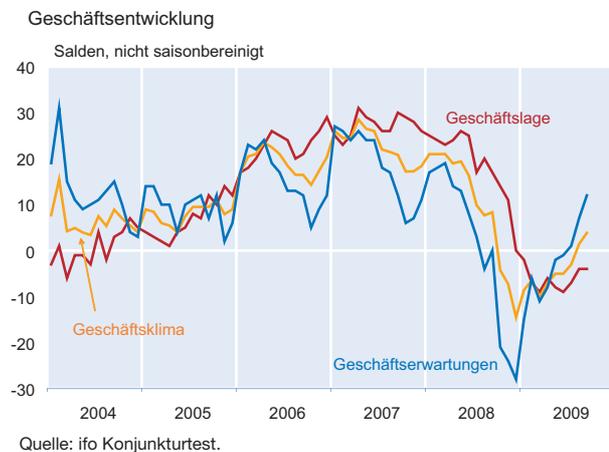
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Befragungsteilnehmer ähnlich unzufrieden wie im Vormonat. Sie blicken aber deutlich weniger skeptisch auf die Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr. Ihre Warenbestände schätzen sie weniger häufig als zu groß ein. Das Geschäftsklima hat sich sowohl im Konsumgütergroßhandel als auch im Produktionsverbindungshandel verbessert. In beiden Handelssparten hat der Lagerdruck weiter abgenommen. Neue Waren wollen die Großhändler aber dennoch etwas vorsichtiger bestellen.

Im Einzelhandel hat sich das Geschäftsklima erneut aufgehellt. Die Befragungsteilnehmer sind wieder etwas zufriedener mit ihrer momentanen Geschäftssituation. Auch im Hinblick auf die Entwicklung im nächsten halben Jahr haben die kritischen Stimmen an Gewicht verloren. Die Lagerbestände bewerten sie aber wiederum häufiger als zu groß. Mit Warenbestellungen wollen sich die Einzelhändler daher stärker zurückhalten. Die günstigere Geschäftslage im Einzelhandel resultiert allerdings hauptsächlich aus dem Handel mit Nahrungs- und Genussmitteln. Zudem hat sich die Lage im Kfz-Einzelhandel etwas verbessert. Im Gebrauchsgüterhandel hat sich die Geschäftssituation nicht verändert, und im Verbrauchsgüterhandel hat sie sich merklich verschlechtert.

Der Geschäftsklimaindikator im Dienstleistungsgewerbe² ist im September erneut gestiegen. Die momentane Geschäftslage hat sich den Unternehmensmeldungen zufolge gegenüber dem Vormonat nicht verändert. Die Dienstleister erwarten aber vermehrt eine günstigere Geschäftsentwicklung in den nächsten sechs Monaten. In ihren Personalplanungen sind die Unternehmen dennoch zurückhaltender als im August. Im Bereich Güterverkehr sind die Unternehmen nicht mehr ganz so unzufrieden mit ihrer Geschäftssituation. Zudem rechnen sie vermehrt mit einer Belebung der Geschäfte im kommenden halben Jahr. Die Tendenz zum Personalabbau hat bei ihnen daher abgenommen. Preiszugeständnisse planen sie seltener. Auch die Speditionen rechnen mit einer spürbaren Belebung der Geschäfte. Mit ihrer aktuellen Situation sind sie aber etwas unzufriedener als im August. Dennoch planen auch sie seltener, den Personaleinsatz zu verringern. Gestiegen ist der Geschäftsklimaindikator auch im Bereich DV-Dienstleistungen. Die Befragungsteilnehmer berichten von einer befriedigenden Geschäftssituation und erwarten häufiger eine Geschäftsbelebung im kommenden halben Jahr. Den Personaleinsatz planen sie, behutsam zu erhöhen. Die Dienstleister in der Werbung sind wieder etwas unzufriedener mit ihrer Geschäftssituation. Bezüglich der weiteren Geschäftsentwicklung in den kommenden Monaten sind sie jedoch deutlich zuversichtlicher. Auch sie wollen daher den Personaleinsatz weniger oft absenken. Im Bereich Personal- und Stellenvermittlung, Überlassung von

Abb. 7
Dienstleistungen



Arbeitskräften hat sich die Geschäftslage weiter entspannt. Im Gegenzug wird die weitere Entwicklung von den Unternehmen etwas weniger positiv eingestuft. Dennoch rechnen die Befragungsteilnehmer mit einer weiteren Belebung der Geschäfte.

² In den Ergebnissen für die »gewerbliche Wirtschaft« nicht enthalten.

CESifo DICE REPORT

Journal for Institutional Comparisons

VOLUME 7, No. 3

AUTUMN 2009

Forum

PAST EXPERIENCES WITH BANK RESTRUCTURING

Marc Quintyn
B. Espen Eckbo
Kenneth Kang and
Murtaza Syed
Jan Cimburek,
Miroslav Kollár,
Luboš Komárek and
Pavel Řežábek
Ramkishen S. Rajan and
Sasidaran Gopalan

Research Reports

REDISTRIBUTION THROUGH WELFARE STATES

Michael Förster and
Peter Whiteford

MEASURING CORRUPTION

Anja Rohwer

Reform Model

HEALTH VOUCHERS IN GERMANY

Wolfram F. Richter

Database

HIGH SPEED INTERNET
R&D EXPENDITURES
STABILIZING THE BANKING SECTOR
GETTING CREDIT
ENVIRONMENTAL POLICY MAKING
FLEXIBLE WORKING ARRANGEMENTS

News

NEW AT DICE DATABASE,
CONFERENCES, BOOKS



The international platform of Ludwig-Maximilians University's
Center for Economic Studies and the Ifo Institute for Economic Research, Munich

Introduction

CLIMATE AND ENERGY: RIGHT GOALS, WRONG APPROACH?

Christian Ude
Jürgen Chrobog

Keynote Address
Mohamed Bin Dhaen
Al Hamli

Introductory Debate

THE GREEN PARADOX

Hans-Werner Sinn

ADAPT, MITIGATE, OR DIE?

Ottmar Edenhofer and
Steffen Brunner

Panel 1

THE BLIND ALLEYS OF CLIMATE POLICY

Panel 2

OPEC VERSUS KYOTO

Henk Folmer

Panel 3

THE ROAD TO COPENHAGEN

Carlo Carraro

Trends

STATISTICS UPDATE

Documentation of the
MUNICH ECONOMIC SUMMIT 
28–29 May 2009

Jointly organised with BMW Foundation Herbert Quandt

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.cesifo-group.de>

