



Konjunkturpaket, Umweltprämie und Konjunkturelle Entwicklung in Deutschland – ein kritischer Diskurs

Dr. Roland Bänsch, ConTraffic, Berlin

Mit der Umweltprämie, in der öffentlichen Diskussion kurz Abwrackprämie genannt, verfolgt die Bundesregierung mehrere Ziele, die sich direkt aus der Konstruktion dieser zeitlich befristeten Subvention ergeben. Jeder Bürger, der sich im Besitz eines mindestens 9 Jahre alten Pkw befindet, kann einen Zuschuss beantragen, wenn er sich zum Kauf eines Neu- oder Jahreswagens mit mindestens der Schadstoffklasse 4 entscheidet und das Altfahrzeug verschrotten lässt.

Beschränkt ist diese Maßnahme zunächst auf privat genutzte Pkws. Das Volumen ist auf insgesamt 1,5 Mrd. € begrenzt, was bei einer einheitlichen Förderung von € 2.500,- für den Kauf von 600.000 Fahrzeugen reichen würde. Die Umweltprämie ist zeitlich befristet bis zum 31.12.2009. Die Umweltprämie ist eingebettet in das sog. Konjunkturpaket II, mit dem Anreize gegeben werden sollen, von denen sich die Bundesregierung verspricht, dass diese die Konjunktur in Deutschland stabilisieren helfen.

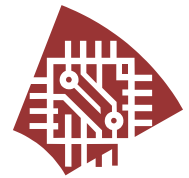
Aus der Gesetzeskonstruktion lassen sich die beabsichtigten Wirkungen ableiten:

1. Verringerung der Umweltbelastung durch den privaten Personenverkehr, in dem umweltfreundliche Fahrzeuge gefördert werden
2. Verbesserung der Beschäftigungssituation in der deutschen Automobilindustrie
3. Verbesserung der Liquidität der deutschen Automobilunternehmen (Hersteller und Handel) durch den Verkauf von Bestandsfahrzeugen (z.B. Jahreswagen)
4. Stimulierung des privaten Konsums in dem Anreize zum Kauf eines neuen Fahrzeuges gewährt werden
5. Verbesserung des Konsum- und Wirtschaftsklimas durch eine Stabilisierung der Pkw-Verkaufszahlen.

Da Gesetzesvorhaben in der Bundesrepublik sehr häufig von Lobbyisten und Verbänden beeinflusst werden, diese aber ausschließlich von Partikularinteressen geleitet sind und nicht das Gemeinwohl im Auge haben, soll die Umweltprämie dahingehend erörtert werden, wie wahrscheinlich die beabsichtigte Lenkungswirkung ist.

Beginnen wir mit dem ordnungspolitischen Ziel der **Verringerung der Umweltbelastung**. Dieses Ziel wurde an die Schadstoffklasse Euro 4 geknüpft. Diese sagt etwas über die maximal zulässige Schadstoffbelastung der Abgase von Pkws aus. Die genannte Schadstoffklasse ist seit dem 1. Januar 2005 europaweit Gesetz und schreibt Grenzwerte für Kohlenmonoxid (CO), Stickstoffoxide (NO_x), Kohlenwasserstoffe (HC) und Partikel (PM) vor. Die Energieeffizienz (Kraftstoffverbrauch) ist nicht Bestandteil der Norm. Die nächste Stufe der Normverschärfung Euro 5 wird erst zum 1. September 2009 für Neuwagen verbindlich. Da Bestandsfahrzeuge ebenfalls von der Umweltprämie erfasst werden sollten, erklärt sich auch, warum die Schadstoffklasse Euro 4 gewählt wurde, obwohl viele Neuwagen heute schon die strengere Euro 5-Norm erfüllen.

Die Frage, ob ein Beitrag zur Verringerung der Umweltbelastung durch die Prämie erzielt werden kann, ergibt sich damit aus dem Vergleich der maßgebenden Normen, die zum



Zeitpunkt der Produktion von heute mindestens 9 Jahre alten Fahrzeugen galten. Im Wesentlichen sind das die Normen Euro 1 (ab 01.07.1992) und Euro 2 (ab 01.07.1996). Gegenüber diesen Normen bedeutet die Euro 4-Norm eine signifikante Reduktion der o.g. Schadstoffe. Konkret liegen die Grenzwerte gegenüber Euro 2 um etwa 2/3 (65%) niedriger. Bei den Rußpartikel-Emissionen von Diesel-Pkw, die für jedermann gut wahrnehmbar sind und als sehr belastend empfunden werden, ist die Differenz sogar noch größer.

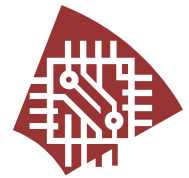
Somit kann festgehalten werden, dass ein Beitrag zur Senkung der Umweltbelastung in jedem Fall erreicht werden kann, unabhängig davon, welches Auto vom Bezieher der Prämie tatsächlich angeschafft wird.

Eine vergleichbare Aussage lässt sich über die Energieeffizienz der begünstigten Pkw leider nicht treffen. Zum einen hängt es sehr von der individuellen Kaufentscheidung des Einzelnen ab, zum anderen muss aber auch klar festgestellt werden, dass der Kraftstoffverbrauch von Neufahrzeugen in den letzten 10 Jahren nicht deutlich gesunken ist, so dass eine Verbesserung in diesem Bereich auch schwer kurzfristig zu realisieren wäre, ohne massiv in die Kaufentscheidung einzugreifen, was ordnungspolitisch in einer Marktwirtschaft nicht gewollt sein kann.

Beim zweiten Zielkomplex der Umweltprämie liegen die Verhältnisse deutlich komplizierter. Letzten Endes geht es um die Frage, ob durch die Umweltprämie tatsächlich die Automobilbranche gestützt werden kann. Und dies hängt wesentlich mit der Frage zusammen, wer davon überhaupt profitiert und ob es gelingt, tatsächlich Bürger zum Kauf eines Neuwagens zu bewegen, die es sonst nicht getan hätten. Denn mit Vorzieheffekten für ohnehin anstehende Anschaffungen ist der Automobilbranche natürlich nicht geholfen. Der letzte Aspekt soll später betrachtet werden.

Zunächst wird die Automobilindustrie als solche betrachtet. Dazu ist es zweckmäßig, sich anhand einiger Kennzahlen einen Überblick zu verschaffen. In Deutschland werden geschätzte 16% des Bruttosozialproduktes in der Automobilbranche erwirtschaftet. Betrachtet man die enge Verknüpfung mit der Chemie (Kunststoffe), dem Maschinenbau (Fertigung, Logistik) und der Elektrotechnik (Automatisierung), dürfte der Anteil noch deutlich höher liegen. Allerdings entfällt nur ein Teil davon auf Verkäufe von Pkws im Inland. In Deutschland wurden in 2008 ca. 3,1 Mio. Pkw neu zugelassen. Weltweit waren es in 2008 aber ca. 51 Mio. Der Marktanteil deutscher Marken im Inland betrug etwa 70 %, abzüglich des Importes von deutschen Marken aus ausländischen Fabriken (Ford Fiesta aus Spanien, VW Sharan aus Portugal, BMW X5 aus USA usw.) hingegen nur ca. 50%. Der weltweite Export aus deutscher Produktion betrug in 2008 hingegen 4,1 Mio. Pkw, davon wurden 2,9 Mio. innerhalb Europas verkauft. Die weltweiten Produktionskapazitäten betragen etwa geschätzte 90 Mio. Pkw p.a. Die Produktionskapazitäten im Inland können bei einer angenommenen Auslastung von 70% in 2008 mit etwa 8 Mio. Pkw angenommen werden. Diese Fakten lassen unmittelbar folgende Schlüsse zu.

- Einen nennenswerten Beitrag für den Absatz der deutschen Automobilindustrie kann die Umweltprämie nicht leisten, weil das Inlandsgeschäft der deutschen Hersteller weniger als 30% der bisherigen Produktionszahlen ausmacht und die geplante Förderung von maximal 600.000 Fahrzeugen, selbst unterstellt, 50% würden tatsächlich auf Fahrzeuge aus deutscher Produktion entfallen, von der Pkw-Produktion deutscher Hersteller im Inland mit ca. 5,7 Mio. des letzten Jahres nur ca. 5% ausmachen würde. Tatsächlich dürften aber weniger als 50% der Umweltprämie auf Fahrzeuge aus deutscher Produktion entfallen, weil der Marktanteil der deutschen Hersteller sich überwiegend auf die oberen Fahrzeugklassen konzentriert. Der Autor schätzt, dass der Marktanteil der Importeure einschließlich der im Ausland gefertigten Fahrzeuge deutscher Hersteller im



relevanten Bereich der Umweltprämien bei ca. 75% liegt. Denn die Umweltprämie wird nicht zum Kauf eines Fahrzeugs der oberen Klassen verleiten, weil die Kaufpreisdifferenz zwischen Gebrauchtfahrzeug und Neufahrzeug in diesen Fahrzeugklassen absolut viel höher ist als bei Kleinwagen.

- Gemessen an den weltweiten Überkapazitäten von fast 50% ist eine Konsolidierung der Branche unvermeidlich. Jede Stützungsmaßnahme hat daher zwangsläufig nur einen temporären Charakter, könnte aber immerhin dazu beitragen, den Konsolidierungsprozess abzufedern. Das wäre wegen der enormen Bedeutung der Automobilindustrie für die deutsche Volkswirtschaft grundsätzlich überlegenswert, die Umweltprämie ist dazu aber angesichts der Dimensionen, um die es dabei geht, nicht geeignet.

Nicht weiter diskutiert werden soll hier noch ein weiterer beschäftigungsrelevanter Aspekt, der das Bild noch weiter relativieren würde. Der größte Anteil an der Wertschöpfung eines Pkw liegt infolge der massiven Outsourcing-Strategie der Automobilindustrie in den letzten Jahrzehnten mit Abstand bei den Zulieferern. Diese sind global aufgestellt und stehen und standen unter einem enormen Kostendruck. Fertigungen wurden daher in ganz erheblichen Umfang in Länder mit Lohnkostenvorteile verlagert. Der Anteil des Auslands an der Wertschöpfung von Fahrzeugen aus deutscher Produktion ist daher sehr hoch.

Damit sind positive beschäftigungspolitische Effekte der Umweltprämie, die über einige Monate hinausgehen, nicht zu erwarten. Auch die kürzliche Meldung einer vollen Auslastung des Opelwerkes in Eisenach, wo der Kleinwagen Corsa gebaut wird, stehen dazu nicht im Widerspruch. Es muss hier, wenn überhaupt mit einem einmaligen Boom gerechnet werden. Die Frage der Konsolidierung steht unverändert auf der Tagesordnung.

Unter Beschäftigungsgesichtspunkten sollte auch beachtet werden, dass zur Automobilbranche auch das Kfz-Handwerk gehört. Gerade die älteren Fahrzeuge, die über die Umweltprämie aus dem Verkehr gezogen werden sollen, sorgen für die Auslastung in den sog. freien Kfz-Werkstätten. Und dies unabhängig davon, wo das Fahrzeug ursprünglich hergestellt wurde. Hier ist also sogar mit negativen Effekten auf die Beschäftigung zu rechnen, wenn Altfahrzeuge außer Betrieb genommen werden.

Die **3. Zielsetzung**, den Bestand an neuwagengleichen Fahrzeugen im Bestand der Hersteller und vor allem des Handels abzubauen, dürfte mit der Umweltprämie hingegen wenigstens zum Teil gelingen. Denn die Hersteller und der Handel werden über zusätzliche Verkaufsmaßnahmen versuchen, sich bevorzugt von Bestandsfahrzeugen zu trennen. Dies sollte sich positiv auf die Liquidität insbesondere des deutschen Kfz-Handels auswirken und damit zu einer Stabilisierung der angespannten Lage in dieser Branche beitragen. Die Herkunft der Bestandsfahrzeuge, ob aus inländischer oder ausländischer Fabrikation, ist für diesen Effekt nicht relevant. Allerdings sind natürlich die Unternehmen, die mit Kleinwagen und Volumenherstellern arbeiten, klar im Vorteil. Händler im sog. Premiumsegment werden von der Umweltprämie wenig spüren, weil deren Kunden typischerweise keine Fahrzeuge fahren, die von der Umweltprämie eingeschlossen werden, wie weiter oben schon erörtert wurde.

Inwieweit der **private Konsum durch die Umweltprämie positiv beeinflusst** werden kann, stellt die Frage nach dem Anteil der sog. Mitnahmeeffekte. Auch ein gewisser Prozentsatz an Betrugsvorgängen ist zu erwarten, der ebenfalls nicht zu den beabsichtigten Effekten führen würde. Über diese Punkte kann man geteilter Meinung sein. Entschieden werden kann diese Frage wohl nur durch einen späteren Blick in den Rückspiegel.

Allerdings kann von einem positiven Effekt grundsätzlich ausgegangen werden, weil alle bisherigen Steuersubventionen des Verbrauchers in der Regel immer dazu führten, dass die Konsumbereitschaft stieg, um den vom Staat gewährten Vorteil realisieren zu können. Die



Erfahrung mit anderen Subventionen in Deutschland lehrt das jedenfalls. Insofern ist neben Mitnahmeeffekten auch damit zu rechnen, dass es Verbraucher geben wird, die sich ohne die Umweltprämie keinen Neuwagen im Sinne des Gesetzes kaufen würden. Auch muss bei der Diskussion von Mitnahmeeffekten berücksichtigt werden, dass in dem gegenwärtigen schwierigen konjunkturellen Umfeld auch grundsätzlich bestehende Kaufabsichten wieder zurückgestellt werden könnten.

Das leitet direkt zu der letzten Zielsetzung über, die mit der Umweltprämie verknüpft ist: **die allgemeine Verbesserung des Konsumklimas**. Dieses auf die allgemeine Psychologie des Konsumenten und damit auch der Investoren in einer Volkswirtschaft abzielende Argument für die Umweltprämie muss sich in der Praxis erst erweisen. Wie gerade diskutiert gibt es Grund zu der Annahme eines positiven Effektes. Zusätzlich verbessern sich auch beachtete volkswirtschaftliche Indikatoren wie der Pkw-Absatz, auch wenn diese, wie dargelegt, mittelfristig an den dramatischen Überkapazitäten in der Automobilindustrie grundsätzlich nichts ändern.

Zusammenfassend lässt sich in Bezug auf die Ziele der Umweltprämie festhalten, dass ein Beitrag zur Verbesserung der Umweltbilanz bei Autos erreicht werden kann und ein positiver Effekt auf die Konsumbereitschaft und die Verbraucherpsychologie wahrscheinlich ist. Als Instrument zur wirtschaftlichen Stabilisierung der deutschen Automobilindustrie ist sie jedoch nicht geeignet.

Quellen:
Statistik des VDA
Eigene Recherchen
Veröffentlichung der Bundesregierung