

Das brasilianische Biodieselprogramm: Ziele und Entwicklungen

TEXT: ESTHER LAABS, DR. FRIEDRICH GRÖTEKE

Brasilien ist weltweit einer der Vorreiter bei der Produktion von Biokraftstoffen. Die brasilianische Regierung legte mit dem nationalen Programm zur Ethanolgewinnung aus Rohrzucker „PROÁL-COOL“ bereits in den 1970er Jahren den Grundstein für die Biotreibstoffproduktion. Aus der Not geboren, weil die Ölpreise stiegen und die Zuckerkpreise sanken, wurde das Programm eine Erfolgsgeschichte mit herausragenden Ergebnissen in der Biokraftstoffproduktion sowie der Entwicklung von Flex-fuel-Autos, die mit Bioethanol und herkömmlichen Benzin fahren. Brasilien ist aufgrund seiner vielfältigen Klimate, der unterschiedlichen für die Biokraftstoffproduktion verfügbaren Ölpflanzen und seiner Innovationsbereitschaft dafür prädestiniert, sich in der Biotreibstoffproduktion zu engagieren.

Heutzutage stehen Biokraftstoffe im Verruf, sozial schädlich zu sein und zu einer Verteuerung von Nahrungsmitteln zu führen. Weil die für die Biokraftstoffproduktion eingesetzten Ölpflanzen auch als Nahrungsmittel bzw. Tierfutter genutzt werden können, verschärft sich die Konkurrenz um knappe Nahrungsmittel. Dies äußert sich in steigenden Preisen, die insbesondere die Ärmsten benachteiligen, wie vor allem die Weltbank in ihren Armutsberichten hervorhebt. Die brasilianische Regierung geht im Rahmen des im Jahr 2004 neu aufgelegten Biodieselprogramms (PNPB) neue Wege. Das Biodieselprogramm enthält – quasi als eine Art Gegenentwurf zu den angesprochenen mit der Biotreibstoffproduktion verbundenen negativen sozialen Effekten – eine positive soziale, regionalpolitische Komponente. Neben der Etablierung des Biodiesel als Treibstoff und der

Reduzierung der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern ist es das Ziel des Biodieselprogramms, vor allem die sozial schwache brasilianische Bevölkerung, die Kleinbauern aus klimatisch benachteiligten Regionen, in die Biodieselproduktion einzubinden. Sie sollen die Rohstoffe liefern.

Um ihre Ziele zu erreichen, hat die brasilianische Regierung verschiedene Instrumente eingeführt.

1. Zur Etablierung von Biodiesel in der Treibstoffmatrix des Landes ist eine Biodieselquote, eine Beimischungsquote von Biodiesel zu herkömmlichen Diesel, festgelegt worden. Die Biodieselquote soll stufenweise von 2% im Jahr 2008 auf 20% im Jahr 2020 angehoben werden. Vorgeschaltet ist jeweils eine Periode einer freiwilligen Beimischungsquote, bevor sie verpflichtend wird, da man mit technischen Problemen bei der Biodieselproduktion rechnet.
2. Das Biodiesel wird auf Biodieselauktionen verkauft. Dieses Instru-

ment wurde erst nachträglich eingeführt und soll zusammen mit der Biodieselquote zur Etablierung des neuen Marktes beitragen und einen bestimmten Absatz garantieren.

3. Instrumente zur Einbeziehung der sozial Schwachen, der Kleinbauern in klimatisch benachteiligten brasilianischen Regionen (v. a. der Nordosten Brasiliens): a) Steuervergünstigungen für Biodieselproduzenten. Diese Vergünstigungen sind regional und bezüglich der Agrarstruktur differenziert und sollen die höheren Produktionskosten von Kleinbauern in klimatisch benachteiligten Regionen berücksichtigen. Demzufolge sind die Vergünstigungen am höchsten, wenn ein Biodieselproduzent im Nordosten tätig ist und dort Rohstoffe von Kleinbauern bezieht. b) Das Sozialsiegel zeigt an, dass eine bestimmte Menge von Rohstoffen für die Biodieselproduktion von Kleinbauern bezogen wird. Es ist zudem Voraussetzung dafür, dass ein Biodieselproduzent an Biodieselauktionen teilnehmen kann.

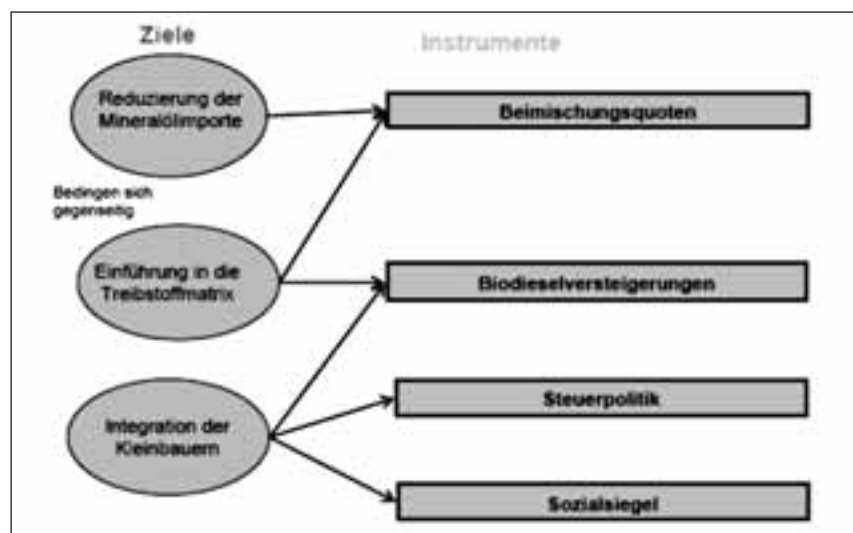


Abbildung 1 : Ziele und Instrumente des brasilianischen Biodieselprogramms

Die bisherigen Erfahrungen – seit Einführung des Biodieselprogramms im Jahr 2004 – zeigen, dass das Ziel, Biodiesel in der Treibstoffmatrix Brasiliens zu verankern, bislang vollumfänglich realisiert werden konnte. Die Politik der stufenweisen und nicht zu ambitionierten Erhöhung der Biodieselquoten war erfolgreich. Die mit dem Aufbau der Biodieselproduktion zu erwartenden technischen Probleme konnten besser gelöst werden, als ursprünglich gedacht. Die Mengenentwicklung gestaltete sich derart positiv, dass die brasilianische Regierung die für das Jahr 2008 ursprünglich vorgesehene verbindliche Biodieselquote von zwei auf drei, und in diesem Jahr sogar auf vier Prozent erhöhte.

Die ambitionierten sozialen Ziele des Biodieselprogramms konnten jedoch bislang nicht erreicht werden. Zwar hat der Staat – anders als bei der Biodieselquote – vorab keine Zielgröße hinsichtlich der angestrebten Zahl von in die Biodieselproduktion integrierten Kleinbauern vorgegeben. Eine konsequente Anwendung der sozialpolitischen Instrumente des Biodieselprogramms hätte jedoch die Integration der Kleinbauern befördern müssen. Tatsächlich hat der Staat die Stellschrauben nicht so gestellt, dass die gewünschten Erfolge hätten eintreten können:

Der Staat setzt bei den Biodieselauktionen Höchstpreise. Hierbei hät-

te er das soziale Element stärken und erhöhte Produktionskosten der Kleinbauern – und damit auch der Biodieselproduzenten – in klimatisch benachteiligten Regionen einbeziehen können. Allerdings würde die Festsetzung höherer Preise unweigerlich zu höheren Dieselpreisen an den Tankstellen führen. Dies hätte in erster Linie negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Transportsektor gehabt und Unmut gegenüber der Regierung und der Akzeptanz ihres Programms geschürt. So orientierte sich der Staat bislang an Sojapreisen – mit der Folge, dass Biodieselproduzenten, die andere Rohstoffe zur Biodieselproduktion und diese von Kleinbauern zu festen Preisen beziehen, das Biodiesel nicht kostendeckend liefern können. Denn die staatlich gewährten Steuervergünstigungen reichen bei weitem nicht aus, um Produktionskostenunterschiede von Biodieselproduzenten auszugleichen. Die Produktionskosten für Biodieselproduzenten, die wie z.B. Brasil Ecodiesel im Nordosten angesiedelt sind und von den dort ansässigen Kleinbauern Rohstoffe zur Biodieselerzeugung beziehen, liegen um ein Vielfaches über den Kosten von Biodieselproduzenten im Süden und Zentralwesten Brasiliens, die ihr Biodiesel aus Soja herstellen und die Rohstoffe von Großbauern beziehen. Um ihre Preispolitik durchhalten zu können, hat die Regierung auch Ver-

stöße gegen das Sozialsiegel nicht geahndet; es konnten sogar Unternehmen ohne Sozialsiegel an den Biodieselauktionen teilnehmen.

Der bisherige Fokus des Biodieselprogramms liegt auf dem Mengenziel. Darunter leidet die soziale Komponente des Biodieselprogramms – in zweifacher Weise: Eine entsprechende Einbeziehung von Kleinbauern scheiterte und durch die Fokussierung auf Soja als Hauptrohstoff wird das Nahrungsmittelproblem weltweit verschärft. Das brasilianische Biodieselprogramm steht an einem Scheideweg: weiter reine Verfolgung des Mengenziels oder glaubwürdige Durchsetzung der sozialen Komponenten? Die soziale Komponente könnte von staatlicher Seite gestärkt werden durch eine spezielle Förderung der Einbeziehung von Kleinbauern über die bisherigen Abgabenvergünstigungen hinaus oder durch Bildung einer Unterquote für „sozialen“ Biodiesel. Dies würde die Preissteigerungen an den Tankstellen moderater ausfallen lassen. Auf Seiten der Kleinbauern könnte die Bildung von Kooperativen helfen, die Produktionskosten zu senken.

Schon die Erfahrungen mit dem Bioethanolprogramm haben gezeigt, dass häufig Nachjustierungen im Programm erforderlich sind, damit sich Erfolge einstellen. Dies gilt auch für das Biodieselprogramm. ■

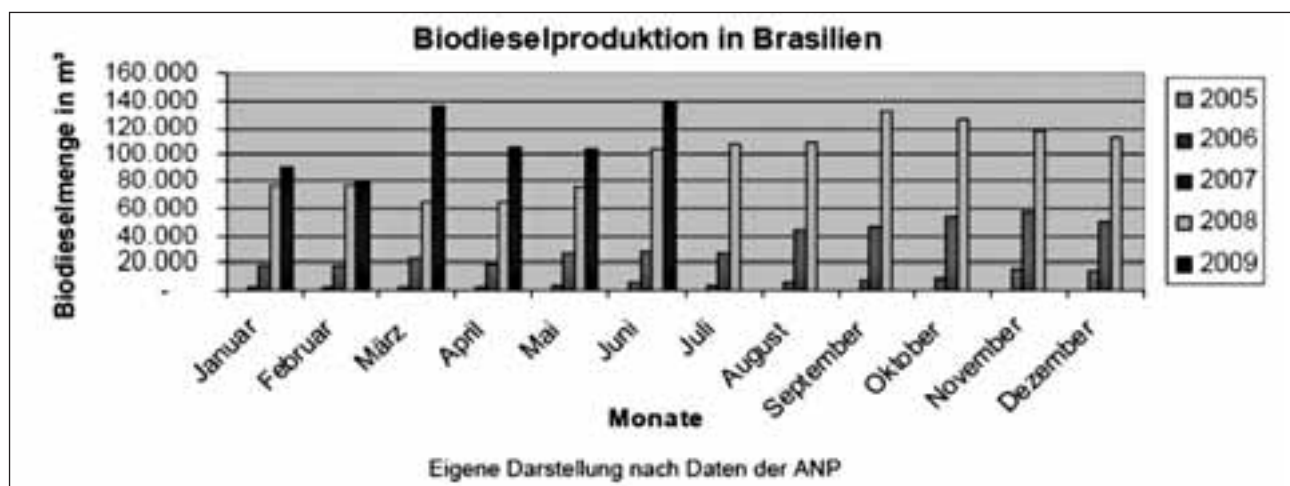


Abbildung 2: Biodieselproduktion in Brasilien zwischen Januar 2005 und Juni 2009