

Oschinski, Matthias

Research Report

Serie Entwicklungsfinanzierung: Sind Cash-Transfers eine geeignete Alternative zu Energie- und Nahrungsmittelsubventionen?

Analysen und Stellungnahmen, No. 11/2008

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Oschinski, Matthias (2008) : Serie Entwicklungsfinanzierung: Sind Cash-Transfers eine geeignete Alternative zu Energie- und Nahrungsmittelsubventionen?, Analysen und Stellungnahmen, No. 11/2008, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199906>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Serie Entwicklungsfinanzierung: Sind Cash-Transfers eine geeignete Alternative zu Energie- und Nahrungsmittelsubventionen?

Auf dem Höhepunkt steigender Preise für Energie und Nahrungsmittel wurde die Kritik an Subventionen als Mittel zur Armutsbekämpfung wieder lauter. Zum einen belasten sie die Staatshaushalte. Zum anderen verfehlen sie häufig ihr Ziel aufgrund von Korruption und/oder Preisverzerrungen. Eine mögliche Alternative bestünde in Direktzahlungen an Arme. Ob solche Cash-Transfers eine effizientere Finanzierungsmethode sind, hängt jedoch von verschiedenen Faktoren ab. Zum einen sind Cash-Transfers am ehesten geeignet strukturelle Armut zu be-

kämpfen, die auf einen Mangel an kaufkräftiger Nachfrage zurückzuführen ist. Zweitens benötigt ein Land die administrative Kapazität und Ausstattung sowohl für eine angemessene Erreichung der richtigen Zielgruppe als auch für eine akkurate Überwachung der Einhaltung von Konditionalitäten. Drittens sollte es eine Exit-Strategie geben, die verhindert, dass Familien nach Beendigung des Programms zurück in die Armut fallen. Und nicht zuletzt bedarf es eines starken politischen Willens und öffentlicher Akzeptanz, um ein Programm erfolgreich zu implementieren.

Der massive Anstieg der Preise für Energie und Nahrungsmittel Anfang 2008 bewegte eine Vielzahl von Regierungen dazu, ihre Subventionspolitik in diesem Bereich zu überdenken. So entschied Indien am 4. Juni 2008, die Preise für Benzin um 10 % und für Gas um 17 % zu erhöhen. In Malaysia stieg der Benzinpreis aufgrund von Subventionsabbau um 41 %. In Indonesien kam es dabei zu einem Anstieg um 29 %.

Insgesamt ist das Ausmaß von Energie- und Nahrungsmittelsubventionen in Schwellen- und Entwicklungsländern jedoch noch sehr beträchtlich. Schätzungen zufolge belaufen sie sich auf 300 Mrd. US\$ pro Jahr, was 0,7 % des weltweiten BIP (Bruttoinlandsprodukt) entspricht (UNEP 2008). Da Subventionen allerdings ein sehr ineffizientes Mittel zur Armutsbekämpfung sind, stellt sich die Frage, wie man diese Mittel effektiver einsetzen kann.

1. Gründe für Subventionszahlungen

Eine Subvention kann allgemein als negative Steuer betrachtet werden, die dafür sorgt, dass der Preis den der Konsument bezahlt geringer ist als der Preis, den der Produzent erhält. Bei der Finanzierung von Subventionen sind explizite von impliziten Subventionen zu unterscheiden. Explizite Subventionen werden über den Haushalt eines Staates finanziert. Bei impliziten Subventionen hingegen werden die Preise durch überbewertete Wechselkurse, Mengenbeschränkungen und Preisaufsicht gering gehalten. Überbewertete Wechselkurse verbilligen Importe, wovon Konsumenten profitieren. Daneben bewirken sie, dass weniger heimische Produkte auf dem Weltmarkt angeboten werden.

Die grundlegende Intention dieser Subventionen ist es, eine größere Einkommensgleichheit zu schaffen. Indem die Realeinkommen aller subventionierten Haushalte

steigen, verbessert sich ihre wirtschaftliche Situation. Eine Regierung kann deshalb gewillt sein, bestimmte Nahrungsmittel zu subventionieren, so dass sich auch arme Familien eine bessere Ernährung leisten können. Dies wiederum verbessert die Gesundheit der Betroffenen und erhöht damit deren Produktivität. In ähnlicher Weise lässt sich argumentieren, dass Energiesubventionen die Produktivität von Haushalten erhöhen, die sich Elektrizität ohne Subventionen nicht leisten könnten. Subventionen dieser Art können also damit gerechtfertigt werden, dass sie die Leistungsfähigkeit der Empfänger erhöhen. Zudem erhöhen sie die Kaufkraft und tragen so zu einer Umverteilung zugunsten ärmerer Bevölkerungsschichten bei.

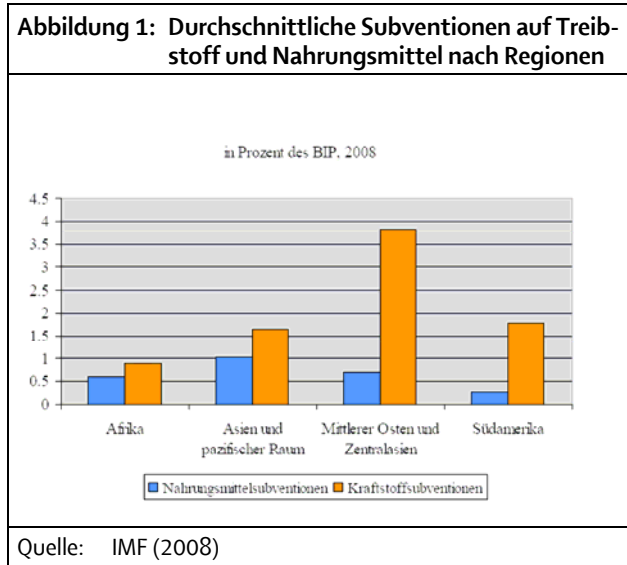
2. Das Ausmaß von Energie- und Nahrungsmittelsubventionen

Abbildung 1 zeigt durchschnittliche Subventionszahlungen auf Nahrung und Kraftstoff in verschiedenen Regionen. Sie verdeutlicht, dass durchschnittliche Zahlungen auf Kraftstoffe generell höher sind als jene auf Nahrungsmittel; mit dem höchsten Wert von rund 3,8 % des BIP im Mittleren Osten und Zentralasien (IMF 2008).

Subventionen auf Kraftstoffe stellen eine recht weit verbreitete Politikmaßnahme dar. In einer Situation steigender Ölpreise führt dies jedoch unweigerlich zu einer Belastung des Staatshaushalts. In der ersten Hälfte 2008 z. B. stiegen die Kraftstoffsubventionen Indonesiens um 40 % und beliefen sich schließlich auf 13,9 Mrd. US\$. In Indien erreichten sie in 2007 eine Höhe von 6,25 Mrd. US\$.

Neben Kraftstoffen werden häufig auch Nahrungsmittel subventioniert. Wie Abbildung 1 zeigt, sind sie im Durchschnitt am höchsten in Asien und dem pazifi-

schen Raum, wo sie 1 % des BIP übersteigen. Meist wird bei diesen Subventionszahlungen nicht zwischen Armen und Vermögenden unterschieden, d. h. es findet kein „Targeting“ zugunsten bedürftiger Gruppen statt. Das Ausmaß dieser Zahlungen kann dabei sehr beträchtlich sein. Im April 2008 z. B. revidierte die Regierung von Indonesien ihre Nahrungsmittelsubventionen und erhöhte sie auf 290 Mio. US\$. Auch in Ägypten beschloss man eine Erhöhung dieses Postens von 2,8 Mrd. US\$ auf 4,01 Mrd. US\$.



3. Die Auswirkungen von Subventionen

Das größte Problem bei Subventionszahlungen stellen Schwund und ineffizientes Targeting dar. Eine Untersuchung in Indien ergab z. B., dass die Regierung für den Transfer von Nahrungsmittel an die Armen im Wert von 1 indischen Rupie (Rs) in etwa 3,65 Rs aufwenden muss. Dies impliziert einen Schwund von rund 70 %. Ähnliche Untersuchungen zeigen, dass sogar bei den effizientesten Verfahren mindestens ein Drittel des gesamten Transfers nicht bei der Zielgruppe ankommt (Alderman / Lindert 1998).

Viel schlimmer wiegt noch, dass im Falle von Energie- subventionen Familien mit höherem Einkommen stärker von den Zahlungen profitieren als arme Haushalte. Dieser „pro-rich bias“ kommt dadurch zustande, dass Haushalte mit höherem Einkommen mehr Energie und Kraftstoffe verbrauchen. In Mexiko und Ecuador z. B. konsumieren die reichsten 10 % der Haushalte mehr als 30 % der Elektrizität. In Venezuela, erhalten die Reichsten 20 % der Haushalte rund 38 % der Energiesubventionen, wohingegen das ärmste Drittel nur 16 % erhält. Mit 100 Mio. US\$ jährlich übersteigen die Energie- subventionen in Bangladesch die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit. Von den Leistungen jedoch profitieren nur jene 16 % der Haushalte, die über Elektrizität verfügen. Eine ähnliche Situation findet sich in Nepal. Dort entsprechen die Subventionszahlungen in etwa 30 % der öffentlichen Ausgaben für Bildung und rund 70 % der geplanten Ausgaben für das Gesundheitswesen.

Wie in den meisten anderen Ländern profitiert überwiegend eine kleine Minderheit relativ vermöglicher Haushalte von den Subventionen (Owen 2008).

Ein zweites großes Problem bei Subventionen betrifft die Effizienz, d. h. den Effekt dieser Zahlungen auf die Wirtschaftsleistung. Die Kosten einer Subvention entsprechen dabei dem entgangenen Nutzen aus alternativen Politikmaßnahmen, die man mit denselben Ressourcen durchführen könnte. Zusätzliche Kosten entstehen, wenn die Subvention negative Anreize für Produzenten und Verbraucher setzt. Dies ist sehr wahrscheinlich im Falle von Energiesubventionen, welche zu einem vermehrten Verbrauch von Energie und Kraftstoffen anregen.

Weitere ökonomische Effekte hängen von der Finanzierung der Subvention ab. Muss eine Regierung Schulden aufnehmen, so steigt das Zinsniveau aufgrund vermehrter Kreditnachfrage. Dies kann sich wiederum negativ auf die private Investitionstätigkeit auswirken. Des Weiteren kommt es bei höheren Zinsen zu einem Aufwertungsdruck auf die heimische Währung mit negativen Folgen für den Exportsektor.

Kasten 1: Reformen und politischer Widerstand

In vielen Ländern ist bei Reformen von Subventionen mit starkem Widerstand von Interessengruppen zu rechnen. Einige Maßnahmen können jedoch dazu beitragen, den Widerstand zu minimieren. Zunächst sollten Regierungen die Vorteile einer Abschaffung von Subventionen für das Gemeinwohl klar kommunizieren. Zweitens wird es besser sein, Subventionen graduell abzubauen. Schließlich können moderate Steuersenkungen für die Mittelklasse dazu beitragen, den Widerstand gering zu halten.

Eine zweite Möglichkeit der Finanzierung besteht in einer Ausweitung der Geldmenge. Dies wird allerdings eine höhere Inflationsrate zur Folge haben, was schließlich dem preismindernden Effekt der Subvention entgegenwirkt. Ist der Preisanstieg hoch genug, kann der Nettoeffekt für die Zielgruppe sogar negativ sein. In vielen Fällen erfordert ein Anstieg der Inflationsrate eine Erhöhung der Subventionszahlungen, wodurch sich die ökonomische Situation eines Landes weiter verschlechtert.

Im Falle impliziter Subventionen werden Wechselkurse und Preiskontrollen als Instrumente eingesetzt. Eine überbewertete Währung soll dabei die Importe verbilligen. Im Fall einer Nahrungsmittelsubvention wird dann mehr Nahrung importiert während die heimische Produktion gedämpft wird. Damit tragen die heimischen Produzenten die Kosten einer impliziten Subvention. Direkte Preiskontrollen, oft in Verbindung mit einer überbewerteten Währung eingesetzt, drücken die heimischen Löhne. Die Folge sind geringere Einkommen im landwirtschaftlichen Sektor. Damit kann der Nettoeffekt einer impliziten Subvention durchaus negativ für die eigentliche Zielgruppe ausfallen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Subventionszahlungen im Rahmen der Armutsbekämpfung sehr problematisch sind. Ineffizientes Targeting, Schwund und Korruption führen zu negativen Effekten. Zudem

wäre die Wohlfahrt eines Landes wohl höher, wenn die finanziellen Mittel stattdessen für Infrastruktur, Bildung und Gesundheit aufgewendet würden.

4. Sind Cash-Transfers eine Alternative?

In den vergangenen Jahren werden direkte Zahlungen an arme Haushalte als eine alternative Politikmaßnahme im Kampf gegen Armut diskutiert. Prinzipiell kann man zwischen konditionalen und nichtkonditionalen Zahlungen unterscheiden. Bei nichtkonditionalen Cash-Transfers handelt es sich im Grunde um eine Form der sozialen Sicherung zur Unterstützung armer Haushalte oder älterer Mitbürger. Bei konditionalen Cash-Transfers hingegen wird eine Gegenleistung vorausgesetzt. D. h., hier erfolgt die Zahlung nur, wenn der Empfänger sich zu öffentlicher Arbeit verpflichtet oder die Kinder der Zielgruppenfamilien in Schulen registriert sind. Letzteres ist ein Beispiel für sog. *cash for human development*-Programme, die neben einer verpflichtenden Schulbildung häufig auch die Teilnahme von Eltern an Gesundheitskursen voraussetzen. Damit enthalten diese Programme ein paternalistisches Element verbunden mit der Idee, dass Armut am besten durch Investition in Humankapital zu bekämpfen ist. Bislang existieren solche Programme bereits in mehr als 20 Ländern; meist in der Form von Pilotprojekten. Für viele dient dabei Mexikos landesweites *Oportunidades*-Programm als Vorbild.

Weshalb wurden konditionale Cash-Transfer-Programme in jüngster Zeit so populär? Hierfür gibt es hauptsächlich zwei Gründe. Zum einen sind die Kosten dieser Programme meist geringer als Subventionen. Zum zweiten erreichen Cash-Transfers das Ziel der Einkommensumverteilung ohne eine Verzerrung von Marktpreisen, sofern das Targeting richtig durchgeführt wird. Hinzu kommt, dass die Direktzahlungen als Multiplikator dienen, mit positiven Effekten für die heimische Wirtschaft. Zudem verstärkt die Konditionierung die Investitionen in Humankapital.

Nach diesen Überlegungen sollen konditionale Cash-Transfers Armut kurzfristig durch Direktzahlungen lindern und, durch Investitionen in Bildung und Gesundheit, langfristig den Teufelskreis von Armut durchbrechen helfen. Ob sie diese Vorstellungen erfüllen können, und damit Subventionszahlungen tatsächlich überlegen sind, hängt jedoch von einigen Faktoren ab.

Kasten 2: Stärkung der Angebotsseite

In vielen Fällen wird es nötig sein, die Angebotsseite gleichzeitig mit der Nachfrageseite zu stärken. Indonesien folgt diesem Ansatz in einem Pilotprojekt seit 2007. Auf der einen Seite erhalten arme Haushalte Direktzahlungen. Gleichzeitig werden Cash-Transfers an Kommunen gezahlt, die für Investitionen in Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen vorgesehen sind. In 2007 erhielten damit 1625 Dörfer umgerechnet je 8400 US\$.

Zunächst ist zu klären ob Armut und soziale Ausgrenzung ihre Ursachen in fehlender Nachfrage nach Bildung und Gesundheit haben oder ob dies am mangelnden

Angebot liegt. Unzureichende Ergebnisse im Bereich der Bildung und Gesundheit als Resultat eines mangelnden Angebots, in Quantität und Qualität, bedürfen anderer Lösungen. Ist Armut jedoch, zumindest in Teilen, das Resultat fehlender Nachfrage, so können Cash-Transfers Teil eines langfristigen Lösungskonzeptes sein.

Kasten 3: Mexikos *Oportunidades*-Programm

Bereits 1997 eingeführt, erfasst *Oportunidades* gegenwärtig 5 Millionen Haushalte in extremer Armut. Diese beziehen finanzielle Unterstützung für zunächst drei Jahre, welche auf weitere drei Jahre ausgeweitet werden können. Targeting wird in zwei Schritten vollzogen. Zunächst werden die ärmsten Regionen des Landes identifiziert. Im Anschluss daran ermittelt man die ärmsten Haushalte innerhalb dieser Regionen.

Auch die Konditionalität umfasst zwei Aspekte. Teilnehmende Familien sind erstens verpflichtet ihre Kinder zur Schule zu schicken. Zweitens müssen sämtliche Haushaltsmitglieder regelmäßig an Gesundheitskursen und ärztlichen Untersuchungen teilnehmen. Die Gesamtkosten des Programms belaufen sich auf weniger als 1 % des BIP.

5. Wann wirken Cash-Transfers?

Eine wichtige Voraussetzung ist die administrative Fähigkeit eines Landes, die Versorgungsempfänger zu identifizieren. Dieses Targeting kann entweder in Form des *means testing* oder des *proxy means testing* durchgeführt werden. Beim *means testing* sind die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der potenziellen Zielgruppe zu klären, um die ärmsten Haushalte identifizieren zu können. Länder, welche die Kapazitäten hierfür nicht haben, können auf das *proxy means testing* zurückgreifen. Hier wird die Anspruchsberechtigung aufgrund spezifischer Charakteristika festgestellt, die allgemein mit Armut in Verbindung stehen, wie etwa Haushalte Alleinerziehender etc. Bei unzureichendem Targeting besteht die Wahrscheinlichkeit, dass entweder nichtberechtigte Haushalte profitieren oder aber arme Haushalte zu Unrecht ausgeschlossen werden. Neben den institutionellen Kapazitäten für ein geeignetes Targeting sollte ein Land auch über die Voraussetzungen verfügen, die an das Programm geknüpften Bedingungen (Konditionalitäten) durchzusetzen und zu überwachen.

Des Weiteren muss die Existenz einer entsprechenden Infrastruktur gegeben sein. Soll das Programm zur Verbesserung der Bildung und Gesundheit beitragen, muss ein Anstieg der Nachfrage durch ausreichendes Angebot gedeckt sein. Ein ausreichendes Angebot bezieht sich dabei nicht allein auf die Quantität der Einrichtungen, sondern auch auf deren Qualität. Daraus erwächst die Notwendigkeit festzustellen, ob die ursprünglich geringe Nachfrage nach diesen Dienstleistungen auf eine mangelnde Qualität beim Angebot oder vielmehr auf einen Mangel an Einkommen zurückzuführen ist. Schließlich sollte es ein geeignetes Ausstiegsszenario geben. Diese *exit strategy* würde verhindern, dass Familien die das Programm nach einiger Zeit verlassen wieder in extreme Armut zurückfallen.

6. Wie erhält man öffentliche Zustimmung?

Ein weiterer sehr wichtiger Aspekt ist die öffentliche Unterstützung für ein zu implementierendes Programm. In diesem Zusammenhang können Konditionalitäten eine wichtige Funktion erfüllen. Da diese Bedingungen der breiten Öffentlichkeit signalisieren, dass arme Haushalte keine Geldmittel ohne Gegenleistung erhalten, dürften sie einem solchen Programm eher zustimmen. Neben spezifischen Konditionalitäten würden Maßnahmen zu einer unabhängigen Evaluierung des Programms zu einer breiteren Unterstützung beitragen. Zudem benötigt ein Land angemessene finanzielle Mittel und ausreichende institutionelle Ressourcen. Finanzielle Mittel können zum einen durch den Abbau von Subventionen frei gesetzt werden. In ärmeren Ländern könnten hierzu auch Teile der Entwicklungshilfe eingesetzt werden. Die angesprochenen institutionellen Ressourcen beschränken sich nicht alleine auf die Regierung. Zur Förderung der allgemeinen Akzeptanz sollten politisch Verantwortliche auch die Zivilgesellschaft sowie religiöse Führer und Oberhäupter wichtiger Stammesgruppen in den Prozess mit einbinden. Dies setzt ein hohes Maß an Transparenz von Seiten der Regierung voraus. Der politische Wille, ein konkretes Programm umzusetzen wird dabei umso höher sein, je stärker sich die Regierung für das Programm verantwortlich fühlt. Dies ist ein wichtiger Aspekt vor allem bei fremdfinanzierten Programmen.

Die offensichtlich größte Hürde für eine Abkehr von Subventionen hin zu mehr Cash-Transfers stellt allerdings jene Mittelschicht dar, die vornehmlich von Subventionszahlungen profitiert. Gelingt es einer Regierung nicht, die Mehrheit dieser Bevölkerungsgruppe von den Vorteilen einer Reform zu überzeugen, ist eine Hinwendung zu einer stärkeren *pro-poor*-Politik sehr unwahrscheinlich.

7. Schlussfolgerungen

In den vergangenen Jahren sind die negativen Folgen von Energie- und Nahrungsmittelsubventionen wiederholt deutlich geworden. Da diese Subventionen Marktpreise verzerren, ein oftmals nur unzureichendes Targeting haben und zumeist eher der reicheren Mittelschicht zugute kommen, sind sie zur Armutsbekämpfung ungeeignet. Ein effizienterer Weg zur Finanzierung von Entwicklungszielen besteht in konditionalen Cash-Transfer-Programmen. Richtig umgesetzt können sie dazu beitragen den Teufelskreis der Armut zu durchbrechen. Das technische Wissen zur Umsetzung einer stärker auf Armutsbekämpfung ausgerichteten Fiskalpolitik

ist in den letzten Jahren sehr gewachsen. Vor diesem Hintergrund könnten viele Länder ihren finanziellen Spielraum deutlich erweitern, wenn sie ihre Mittel effizienter zur Armutsbekämpfung einsetzen.



Dr. Matthias Oschinski
Gastwissenschaftler in der Abteilung
"Weltwirtschaft und Entwicklungs-
finanzierung"

Literaturverzeichnis

- Alderman, H. / K. Lindert (1998): The potential and limitations of self-targeted food subsidies, in: *The World Bank Research Observer* 1 (2), 213–229
- IMF (*International Monetary Fund*) (2008): Food and fuel prices – recent developments, macroeconomic impact, and policy responses, Washington, DC
- Owen, N. (2008): Subsidies take a toll on Nepal's economy, in: *International Herald Tribune* 30.6.2008
- UNEP (*United Nations Environment Programme*) (2008): Reforming energy subsidies: opportunities to contribute to the climate change agenda, Genf: United Nations Environment Programme, Division of Technology, Industry, and Economics

Serie Entwicklungsfinanzierung:

- 8/2008 Die Finanzkrise und die Entwicklungsländer
9/2008 Staatseinnahmen aus dem Rohstoffsektor in Subsahara-Afrika
10/2008 Regionale Entwicklungsbanken – Wichtige multilaterale Institutionen mit regionaler Identität
11/2008 Sind Cash-Transfers eine geeignete Alternative zu Energie- und Nahrungsmittelsubventionen?
12/2008 Wundermittel FDI? Der Entwicklungsbeitrag ausländischer Direktinvestitionen
13/2008 Neue Geber in der Entwicklungskooperation
14/2008 Steigerung inländischer Ressourcenmobilisierung durch Bekämpfung von Steuerflucht
15/2008 Anreize für Privatinvestitionen in die Begrenzung des Klimawandels