

Fokus

Volkswirtschaft

Nr. 89, 31. März 2015

Energiesubventionen in Entwicklungs- und Schwellenländern beenden – wann, wenn nicht jetzt?

Autor: Dr. Martin Raschen, Telefon 069 7431-2434, research@kfw.de

In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern setzt der Staat die Energiepreise aus sozialpolitischen Gründen auf einem niedrigen, nicht kostendeckenden Niveau fest. Die Verbraucher von Treibstoff, Strom etc. sollen bewusst nicht die vollen Kosten tragen müssen und auch bei der Verbrauchsbesteuerung geschont werden. Diese Subventionspolitik ist jedoch wirtschafts-, entwicklungs- und umweltpolitisch fragwürdig. Erfreulicherweise haben etliche Länder den jüngsten Ölpreisverfall zum Abbau von Energiesubventionen genutzt. Aus der Welt ist das Problem damit aber noch nicht.

Quantitativ sehr relevant, jedoch schwierig zu messen

Der Energieverbrauch wird in sehr vielen Ländern subventioniert. Laut einer IWF-Analyse für 176 Industrie- und Entwicklungsländer summierten sich die Subventionen im Jahr 2011 auf 2.000 Mrd. USD, dies entspricht in Relation zum BIP 2,9 % und in Relation zu den Staatseinnahmen 8,5 %.¹ Wie Grafik 1 zeigt, entfallen die größten Anteile an den Gesamtsubventionen auf die Ölprodukte Benzin, Diesel und Kerosin sowie Kohle. Signifikant ist jedoch auch die Subventionierung des Gas- und Stromverbrauchs.²

Energiesubventionen sind empirisch schwer zu erfassen, da sie in verschiedenen Formen auftreten. Noch am einfachsten fassbar ist eine Subvention in Gestalt einer zweckgebundenen staatlichen Transferzahlung; dies schlägt sich im Staatshaushalt nieder. Allerdings er-

folgt die Subventionierung vielfach auch durch den Verzicht auf eine steuerliche Belastung, und dies ist naturgemäß nicht im Staatshaushalt ablesbar. Dasselbe gilt für eine staatliche Fixierung des Endverbrauchspreises unter den Angebotskosten ohne ausgleichende Transferzahlung. Dieser Fall ist bei öffentlichen Versorgungsunternehmen weit verbreitet, die Subvention entspricht hierbei dem entgangenen Ertrag des betreffenden Unternehmens. Schließlich liegt gemäß der genannten IWF-Studie eine Subvention auch vor, wenn in einem Ölförderland Treibstoff unterhalb des Weltmarktpreisniveaus verkauft wird.

Zur Erfassung von Energiesubventionen müssen somit folgende Fragen beantwortet werden: Wie hoch sind die Kosten für Produktion / Import, Transport und Verteilung dieses Gutes? Wie hoch müsste eine „richtige“ Besteuerung sein (Kriterien: allgemeines Einnahmeinter-

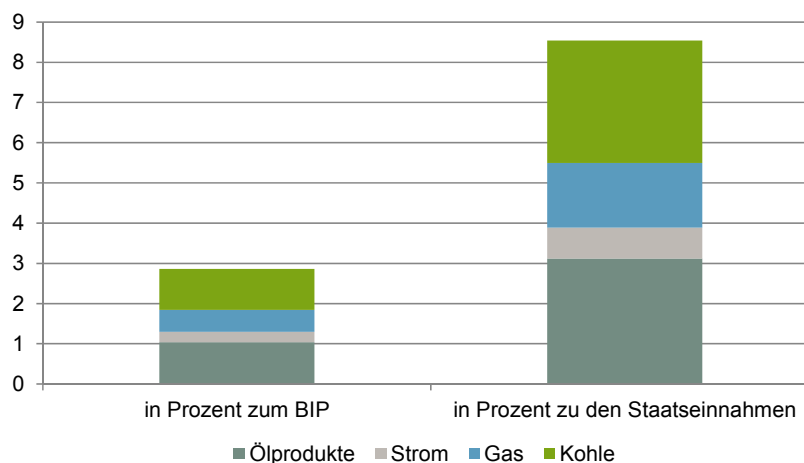
se des Staates plus steuerliche Korrektur von Externalitäten wie z. B. Umweltschäden)? Bei Ölförderländern: welche Einnahmen entgehen dem Land durch den Nichtexport und inländischen Verbrauch des Öls (Opportunitätskosten)?³

Auf all diesen Gebieten gibt es Definitions- und Erfassungsspielraum. So verwundert es nicht, dass die Höhe der Energiesubventionen von verschiedenen Institutionen sehr unterschiedlich beziffert wird. Zum Beispiel nennt die *International Energy Agency* (IEA) für 2011 nur Energiesubventionen in Höhe von 527 Mrd. und für 2013 548 Mrd. USD.⁴ Die Differenz zu der wesentlich höheren Angabe des IWF erklärt sich primär daraus, dass die IEA die „falsche“ Besteuerung (Verzicht auf Steuerbelastung für Umweltschäden) unberücksichtigt lässt. Für die umfassendere Definition des Subventionsbegriffs ist die IWF-Untersuchung, obwohl sie nur bis 2011 geht, noch immer der derzeit aktuellste Informationsstand.

Ein globales Phänomen, aber in Entwicklungs- und Schwellenländern (EL/SL) besonders ausgeprägt

Die IWF-Studie enthält interessante Angaben zur regionalen Verbreitung von Energiesubventionen. Diese sind keineswegs nur in EL/SL zu beobachten.

Grafik 1: Energiesubventionen in 176 Industrie- und Entwicklungsländern

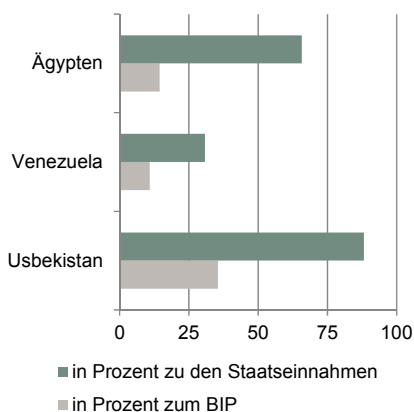


Quelle: IWF

40 % der Subventionen entfallen auf Industriestaaten, und die USA sind mit 410 Mrd. USD (=20 %) das Land mit den absolut höchsten Subventionen (dahinter China und Russland). In Relation zum BIP ist die Subventionierung allerdings in den EL/SL der Region Nahost / Nordafrika am stärksten ausgeprägt, gefolgt von Osteuropa / Zentralasien und *Developing Asia*.

In den EL/SL wird Energie sowohl in den Import- als auch den Exportländern subventioniert. In den Importländern ist das zentrale politische Ziel, die Bevölkerung mit billiger Energie zu versorgen und vor nicht beeinflussbaren externen Preisentwicklungen zu schützen. In den Exportländern folgen die Regierungen der Überlegung, dass der nationale Rohstoffreichtum auch unmittelbar der Bevölkerung zugutekommen soll und zwar so, dass auch jedermann die staatliche Wohltat unmittelbar und einfach am lokalen Preisschild ablesen kann. Dort gibt es sogar besonders krasse Fälle von Energiesubventionierung wie etwa in Ägypten, Venezuela oder Usbekistan (Grafik 2).

Grafik 2: Energiesubventionen in ausgewählten Exportländern 2011



Quelle: IWF

Da Energiesubventionen also ein globales Phänomen sind, gelten die nachfolgenden Überlegungen grundsätzlich sowohl für Industriestaaten als auch für EL/SL. Trotzdem werden im Folgenden nur die EL/SL betrachtet, da dort die Subventionierung in Relation zu ihrer Wirtschaftskraft vielfach höheres Gewicht hat und die EL/SL sich diese Politik – wie gezeigt wird – noch viel weniger

leisten können als die reichen Länder.

Nachfrage angeregt, Angebot beeinträchtigt

Die subventionsbedingt zu niedrigen Preise regen den Verbrauch an und sind gleichzeitig auf der Angebotsseite schädlich. Die Verbrauchsstimulierung hat negative Auswirkungen auf die Umwelt und das Weltklima (siehe unten), und die Treibstoffverbilligung steht in einem Zusammenhang mit der Überlastung des Straßennetzes und den gravierenden Verkehrsstaus in den EL/SL-Metropolen.

Auf der Angebotsseite mindern die Subventionen den Anreiz, in Energieeffizienz und erneuerbare Energien zu investieren (siehe unten). Außerdem beschert die Fixierung niedriger Preise ohne finanziellen Ausgleich den betreffenden Unternehmen wirtschaftliche Verluste. Dies wiederum steht in einem engen Zusammenhang mit dem zu beobachtenden technisch schlechten Zustand vieler Anlagen sowie einer mangelhaften Versorgungsqualität (z. B. häufige Stromausfälle).

Hohe fiskalische Belastung, Vernachlässigung entwicklungswirksamer Staatsausgaben

Die Lage der öffentlichen Haushalte der EL/SL ist generell unbefriedigend, vier Fünftel dieser Länder weisen Budgetdefizite auf. Sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite gibt es vielfältigen Reformbedarf. Umso gravierender ist die Feststellung, dass Energiesubventionen die Budgets wie dargelegt durch Transferzahlungen und einen Verzicht

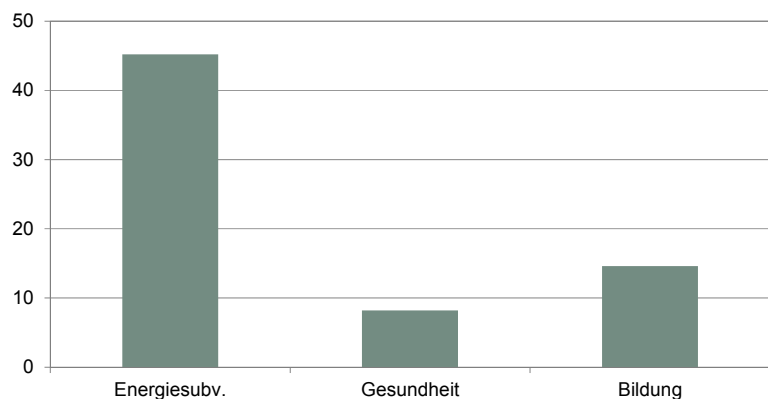
auf Besteuerung stark belasten.

Innerhalb der EL/SL-Ländergruppe ist dieses Problem in der Region Nordafrika / Nahost am größten. Setzt man die Energiesubventionen (in der genannten weiten IWF-Definition) in Relation zu den Staatsausgaben, ergibt sich für diese Region ein sehr hoher Durchschnittswert von 45 %.⁵ Damit leisten sich diese Länder Subventionen, die mehr als fünfmal höher sind als die öffentlichen Gesundheitsausgaben und mehr als dreimal höher als die Bildungsausgaben (Grafik 3). Angesichts der vielerorts schlechten Lebensbedingungen und nicht zuletzt auch der hohen Jugendarbeitslosigkeit in dieser Region wäre eigentlich ein stärkeres staatliches Engagement für Bildung und Gesundheit das Gebot der Stunde.

Zielgruppe verfehlt, Armutswirkungen eher negativ

Ein wichtiges Motiv der Energiesubventionierung ist die Umverteilung zu Gunsten der Armen. Mobilität, Stromversorgung etc. werden als menschlicher Grundbedarf aufgefasst, der eine staatliche Unterstützung für die Bezieher niedriger Einkommen rechtfertigt. Dies hält jedoch einer kritischen Überprüfung nicht stand. Viele Arme haben gar keinen Zugang zu diesen Gütern, sie besitzen kein Fahrzeug und keinen Stromanschluss. Die von unteren Einkommensgruppen verbrauchten Mengen sind vergleichsweise niedrig, der größere Teil wird von den Bessergestellten verbraucht. Nach Expertenschätzungen kommen in EL/SL dem untersten Fünftel der Einkommenspyramide weniger als 10 % der Energie-

Grafik 3: Belastung des Staatshaushaltes (in Prozent) durch Energiesubventionen (gemäß IWF-Definition) sowie Gesundheit und Bildung in Nordafrika / Nahost, Jahr 2011



Quelle: IWF, Weltbank, eigene Berechnung

subventionen zugute, dem obersten Fünftel dagegen mehr als 40 %. Energiesubventionen sind somit ein äußerst ineffektives Instrument der Armutsbekämpfung. Zur Verfehlung der Zielgruppe gehört schließlich auch das Thema Schmuggel. Es besteht der Anreiz, ein subventioniertes Gut ins Ausland zu bringen und dort zu einem höheren Preis zu verkaufen. Dies ist in vielen Ländern zu beobachten. Laut IWF stellte z. B. im westafrikanischen Benin im Jahr 2012 80 % des Benzinverbrauchs subventionierte Schmuggelware aus dem Nachbarland Nigeria dar.

Schädlich für Umwelt, Klima, menschliche Entwicklung und auch eine „Energiewende“

Gemäß der genannten IWF-Analyse würde die Eliminierung der Subventionen für Ölprodukte, Gas und Kohle die globalen energiebedingten CO₂-Emissionen um 15 % senken.⁶ Dieses Thema ist somit auch für die aktuelle Weltklimadiskussion und die Vorbereitung der Pariser Klimakonferenz im Dezember 2015 sehr relevant. Weiterhin würde die Luftbelastung durch Schwefeldioxid und andere Schadstoffe erheblich zurückgehen, was nicht nur gut für die allgemeine Lebensqualität der Bevölkerung wäre, sondern auch handfeste positive Gesundheitswirkungen hätte.

Klima und Umwelt in EL/SL würden von einer stärkeren Nutzung erneuerbarer Energien im Stromsektor profitieren. Das Potenzial dazu ist beachtlich. Vielerorts ist die Sonneneinstrahlung hoch, Länder mit Zugang zum Meer und / oder Gebirge haben günstige Windverhältnisse (so etwa in den wichtigen SL China, Indien, Indonesien, Brasilien, Türkei, Südafrika) und es kann die Wasserkraft genutzt werden. Auf diesem Gebiet tut sich erfreulicherweise bereits viel und es ist ein weiterer Ausbau geplant. Die IEA schätzt, dass die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in EL/SL zwischen 2013 und 2020 um über 50 % zunehmen wird. Gleichwohl werden dort auch 2020 fossile Energieträger mit 75 % weiterhin das Rückgrat der Stromversorgung darstellen, da sie oftmals niedrigere Investitionskosten haben.⁷ Ein Abbau der Subventionierung fossiler Energieträger würde sicherlich im Stromsektor den „grünen“ Technologien

zusätzlichen Schub verleihen.

Auch bei der Energieeffizienz kann ohne Zweifel in EL/SL noch viel Potenzial gehoben werden. Zum Beispiel verweist die IEA darauf, dass im Nahen Osten, wo die Energiesubventionen wie dargelegt besonders hoch sind, 15 % des Stromverbrauchs bei Gebäuden auf Beleuchtung entfällt. Der Austausch herkömmlicher Glühbirnen durch LED-Leuchten würde diesen Stromverbrauch deutlich reduzieren. Angesichts der hohen Stromsubventionierung ist gemäß IEA eine solche Investition aber unattraktiv, sie amortisiert sich erst nach zehn Jahren. Ohne Subvention wären es nur 1,5 Jahre.⁸

Reformen sind politisch schwierig, bei kluger Politik aber durchaus möglich

Dass Energiesubventionen fragwürdig sind, ist vielen Regierungen (wenn nicht allen) durchaus bewusst.⁹ Ein Politikwechsel wurde auch in der Vergangenheit bereits vielfach unternommen oder zumindest eingeleitet. Allerdings ruderte man oft nach massiven Protesten zurück, und diese Erfahrungen haben die Bereitschaft zu Reformen beeinträchtigt. Beispiel Indonesien: im Zuge der Asienkrise 1997/98, die das Land massiv getroffen hatte, erhöhte die Regierung die Treibstoffpreise kurzfristig um bis zu 70 %. Die innenpolitische Lage wurde dadurch noch aufgeheizter als sie es ohnehin schon war. Diese Subventionsentscheidung galt letztlich als einer der wesentlichen Faktoren, die zum Sturz Präsident Suhartos führten. In den Folgejahren scheiterte die indonesische Regierung dann erneut mehrfach mit Versuchen, die Subventionspolitik zu revidieren.

Richtig konzipiert kann eine Reform aber durchaus politisch durchsetzbar und erfolgreich sein. Der IWF empfiehlt in der genannten Studie, auch unter Hinweis auf zahlreiche konkrete Länderbeispiele, die nachfolgend genannten Prinzipien zu beachten. Die Weltbank bietet interessierten EL/SL Mittel zur Finanzierung entsprechender Beratungsleistungen an¹⁰.

(1) Es muss einen klaren umfassenden Reformplan geben. Dieser enthält ver-

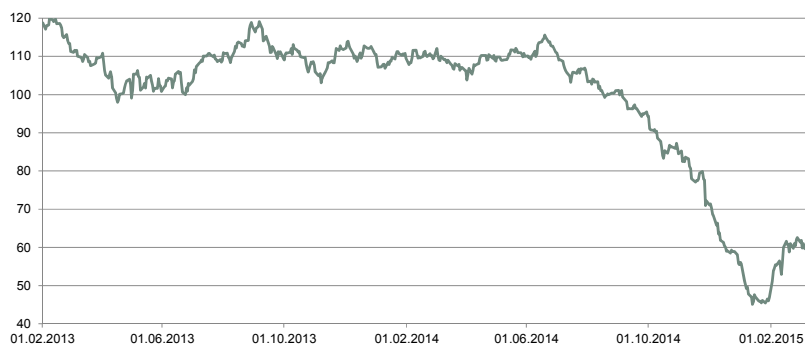
ständige langfristige Ziele, aber auch eine glaubwürdige Wirkungsanalyse, die Gewinner und Verlierer benennt. Gleichzeitige Bemühungen, etwa im Stromsektor, die Versorgungsqualität zu erhöhen, verbessern die Akzeptanz.

(2) Dies alles muss der breiten Öffentlichkeit gut kommuniziert werden. Es ist unerlässlich, dass sich die Betroffenen verstanden und mitgenommen fühlen. Es lohnt sich, auch komplizierte Zusammenhänge aufzuzeigen wie z. B., dass die Subventionierung den Armen faktisch kaum nützt.

(3) Die Umsetzung der Reform sollte nicht ad hoc, sondern Stück für Stück in einem längeren Zeitraum erfolgen, wiederum aus Gründen der Akzeptanz. Klug wäre es, mit Produkten zu beginnen, die eindeutig primär von den Bessergestellten konsumiert werden, wie etwa Flugturbinentreibstoff. Allerdings muss damit auch klar sein, dass die erhofften positiven Wirkungen der Reform nicht über Nacht eintreten.

(4) Besonderes Augenmerk verdienen die Armen. Es dürfte nicht genügen, ihnen die genannten größeren Zusammenhänge zu erklären. Dass sie zunächst etwas verlieren, ist nicht zu bestreiten. Eine Lösung könnten kompensierende *Cash Transfers* oder die Ausweitung bestehender Sozialprogramme sein. Dies ist allerdings extrem schwieriges Terrain. Die Datenlage über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse ist in den meisten Entwicklungsländern mangelhaft. Außerdem ist wahrlich nicht jedes Sozialprogramm inhaltlich sinnvoll, sodass es fragwürdig sein könnte, in dem Bemühen um die Akzeptanz von Subventionsreformen auf diese Karte zu setzen.

(5) Neben konkreten Einzelmaßnahmen sollte die Reform auch einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel beinhalten, nämlich die Energiepreise nicht mehr als politische Preise zu verstehen. Ansonsten besteht selbst im Fall einer erfolgreichen Reform immer das latente Risiko, dass sich z. B. bei stark steigenden Weltmarktpreisen für Rohöl politischer Druck zu einer erneuten Intervention aufbaut. In ölimportierenden Ländern sollte die Hürde für diesen Paradigmenwechsel nicht unüberwindlich sein, denn

Grafik 4: Weltmarktpreis für Rohöl (Brent), nominal in USD pro Barrel

Quelle: Datastream

es ist eigentlich nicht schwer zu verstehen, dass sich bei steigenden Importpreisen eine Rechnung ergibt, die die Gesellschaft als Ganzes nun mal bezahlen muss. In öllexportierenden Ländern ist es anders. Dort ist die Subventionierung wie erwähnt vielfach ein Instrument zur Verteilung des nationalen Rohstoffreichtums. Die Entpolitisierung der Energiepreise wäre in diesen Ländern mit einer sinnvollen Alternativverwendung zu Gunsten breiter Bevölkerungsschichten zu verbinden (z. B. öffentlicher Nahverkehr, Sozialprogramme oder ein Reservefonds zu Gunsten nachfolgender Generationen).

Den jüngsten Ölpreisrückgang konsequenter nutzen!

Wie dargelegt wurden in der Vergangen-

heit in EL/SL durchaus Energiesubventionen reduziert, jedoch gab es ebenso Rückschläge. Seit Mitte 2014 hat das Thema erfreulicherweise mehr Dynamik erhalten. Der massiv gesunkene Weltmarktpreis für Rohöl (Grafik 4) hat bewirkt, dass die Subventionsbelastung zurückging, ohne den Verbrauchern einen höheren Preis zumuten zu müssen. In einigen Ländern ging man noch einen Schritt weiter und erhöhte die Energiepreise.¹¹

Zwei Aspekte sind allerdings zu berücksichtigen. Erstens fällt die Entlastung des Subventionsbudgets in Ölimportländern vielerorts geringer aus als es der Ölpreisrückgang signalisiert, weil gleichzeitig die EL/SL-Währung gegenüber dem US-Dollar abwertete, was Importe ver-

teuert. Zweitens fehlt der Mut zu dem oben beschriebenen grundsätzlichen Paradigmenwechsel. Die aktuelle Gunst der Stunde sollte zu einer Entpolitisierung der Energiepreise genutzt werden. Jedweder Wiederanstieg des Rohölweltmarktpreises – wie seit Mitte Januar 2015 bereits zu beobachten! – und weitere Währungsabwertungen in Ölimportländern vergrößern wieder den Abstand zwischen dem staatlich fixierten und dem volkswirtschaftlich „richtigen“ Preis für Energieprodukte und erschweren dementsprechend einen solchen Politikwechsel.

Fazit

Die Fragwürdigkeit von Energiesubventionen ist nicht nur in Fachkreisen unumstritten, sondern hat im Zuge des jüngsten Ölpreisverfalls erfreulicherweise auch in etlichen EL/SL zu Politikänderungen geführt. Allerdings sollten noch mehr Länder als bisher diesen Weg einschlagen, und die Reformen sollten nicht halbherzig erfolgen, sondern einen grundlegenden Politikwechsel beinhalten. Es liegen genügend Erfahrungen und Beratungsangebote vor, wie dies Erfolg versprechend umgesetzt werden kann. ■

¹ Clements, B. u. a.: Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications, International Monetary Fund, Washington D. C. 2013. Gegenstand der Untersuchung sind 34 Industrie- und 142 Entwicklungs- und Schwellenländer; analysiert werden Ölprodukte (Benzin, Diesel, Kerosin), Elektrizität, Erdgas und Kohle. Die einbezogenen Daten stammen überwiegend aus den Jahren 2007–2011. Ungeachtet der Tiefe dieser IWF-Untersuchung stellen die nachfolgend zitierten Zahlenangaben allerdings aufgrund der großen Erfassungsprobleme, der Vielzahl der Länder und Produkte sowie der Bewertungsspielräume nicht mehr als eine Indikation einer Größenordnung dar, wie die Autoren auch selber einräumen.

² In etlichen Ländern basiert die Stromerzeugung auf einem subventionierten Primärenergieträger, etwa wenn in einem Land mit eigenen Gasvorkommen der Staat dem Kraftwerksbetreiber Gas zu Vorzugskonditionen zur Verfügung stellt. Hier stellt sich die Frage, ob in der Gesamtsubventionsbilanz nicht eine Doppelzählung vorliegt. In der IWF-Analyse wird dies dadurch ausgeschlossen, dass bei Strom eine Subventionierung vermeint wird, selbst wenn der Stromverbrauchstarif wegen des subventionierten Primärenergieträgers sehr niedrig ist, unter der Bedingung, dass der Stromtarif die (subventioniert niedrigen) Gestehungskosten deckt. Wenn in diesem Fall jedoch der Stromtarif sogar unter den (subventioniert niedrigen) Gestehungskosten liegt, werden zwei Subventionen gezählt (einmal für Gas, einmal für Strom), was aber sachlich auch richtig ist und keine Doppelzählung darstellt.

³ Vertreter von Ölförderländern lehnen diesen Opportunitätskostenansatz z. T. ab. Sie argumentieren, der inländische Treibstoffpreis möge zwar niedriger sein als ein im Export erzielbarer Weltmarktpreis. Dies sei jedoch keine Subvention, wenn die heimischen Rohstoff-Förderkosten gering sind und der Treibstoffpreis diese Kosten deckt. Der IWF hält dem entgegen, der Verzicht auf den Export zum Weltmarktpreis sei eine Wohlfahrtseinbuße und beeinträchtigt das (zukünftige) Wachstum des Landes.

⁴ IEA: World Energy Outlook 2014, Paris 2014.

⁵ Mit dem BIP gewichteter Durchschnitt. Der hohe Durchschnitt von 45 % kommt dadurch zu Stande, dass diese Subventionsquote in Ägypten, Iran, Saudi Arabien und VAE, die zusammen zwei Drittel des regionalen BIP erwirtschaften, mit Werten zwischen 43 und 76 % besonders hoch ist.

⁶ Keine getrennte Darstellung dieser Wirkungen nach Industriestaaten und EL/SL.

⁷ IEA: Renewable Energy Medium Term Market Report 2014, Paris 2014, S. 76. Die IEA unterscheidet die Ländergruppen OECD und Nicht-OECD, letztere werden hier vereinfachend als EL/SL bezeichnet.

⁸ IEA: World Energy Outlook 2014, a. a. O., S. 327.

⁹ Prominente Erwähnung findet das Thema z.B. bei den G20-Treffen. Beim Gipfel im September 2009 in Pittsburgh versprochen die G20-Führer: „We commit to rationalize and phase out over the medium term inefficient fossil fuel subsidies that encourage wasteful consumption.“ Nachfolgende G20-Gipfel bekräftigten dies.

¹⁰ Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP): <https://www.esmap.org/node/55297>

¹¹ Die Energiesubventionen sanken in der einen oder anderen Form in Ägypten, Angola, Bahrain, Brasilien, Côte d'Ivoire, Haiti, Indien, Indonesien, Jemen, Jordanien, Kamerun, Kuwait, Malaysia, Marokko, Mauretanien, Sudan, Thailand, Tunesien, Vereinigte Arabische Emirate.