



## Die Wirkung von *cash transfers* auf die Ernährungssicherung in Subsahara-Afrika: Fakten, Gestaltung und Umsetzung

### Zusammenfassung

Eine der vorrangigen Aufgaben der internationalen Gemeinschaft ist die Bekämpfung der Ernährungsunsicherheit, wie im Nachhaltigkeitsziel 2 der vor kurzem verabschiedeten Agenda 2030 festgeschrieben: „Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern“. Die von der Ernährungsunsicherheit am stärksten betroffene Region ist Subsahara-Afrika (SSA). Ein großes Potential zur Bekämpfung der Ernährungsunsicherheit haben soziale Sicherungsprogramme, insbesondere bargeldbasierte Transfers (*cash transfers*). Die Erfahrung hat gezeigt, dass derartige Maßnahmen zu einer deutlichen Erhöhung des Nahrungsmittelkonsums und der Vermögensbildung führen und damit die Resilienz der Haushalte verbessern, jedoch *cash transfer*-Programme auch mit weiteren Maßnahmen gekoppelt werden müssen, damit nachhaltig Ernährungsunsicherheit überwunden werden kann.

Folgende Erkenntnisse lassen sich aus empirischen Studien zum Thema ableiten:

- *Cash transfers* haben sich als effizientes Mittel zur Steigerung der Kalorienzufuhr erwiesen. Deshalb sollten die politischen Entscheidungsträger hinsichtlich Ernährungssicherung dieses Instrument nutzen.
- Internationale Organisationen, bilaterale Geber und politische Entscheidungsträger in den Ländern sollten vier wesentliche Faktoren bei der Gestaltung von bargeldbasierten Transferprogrammen beachten.
  1. Zielgenauigkeit: Einige bargeldbasierte Transfers erreichen die dafür vorgesehene Bevölkerungsgruppe

nicht und haben damit kaum Auswirkungen auf die Ernährungssicherung. Bei *cash transfer*-Interventionen können unterschiedliche Zuteilungsmechanismen eingesetzt werden: Es gibt jedoch keine Patentlösung.

2. Zahlungskontinuität: Auszahlungen müssen auf regelmäßiger Basis erfolgen, damit die Haushalte planen können. Dort, wo es mehrmals zu Auszahlungsverzögerungen kam, waren *cash transfers* nicht wirksam.
  3. Transfervolumen: Geldüberweisungen sollten mindestens 20 Prozent des täglichen Konsums der armen Bevölkerungsschicht entsprechen. Lag das Transfervolumen unter diesem Schwellenwert, konnten keine positiven Auswirkungen auf die Ernährungssicherung festgestellt werden. *Cash transfers* sollten jedoch nicht so hoch sein, dass die soziale Ungleichheit größer und der Anreiz zu arbeiten verringert wird.
  4. Unterstützung durch die Politik: *Cash transfer*-Programme benötigen einen starken Rückhalt durch die Politik, um eine positive Langzeitwirkung zu entfalten und den Empfängern die Langfristigkeit der Programme zu vermitteln. In Subsahara-Afrika fehlt es oft an verantwortungsvollen Trägern solcher Programme.
- Damit *cash transfers* langfristige Auswirkungen auf die Ernährung haben, sollten sie durch weitere Maßnahmen ergänzt werden, wie zum Beispiel durch Vermittlung von ernährungsspezifischem Wissen, durch Nahrungsergänzung für vulnerable Personengruppen sowie spezielle wirtschaftliche Maßnahmen. Das „Productive Safety Net Programme“ (PSNP) in Äthiopien ist ein innovatives Beispiel, wie diese Maßnahmen kombiniert werden können.

### Ernährungsunsicherheit in Subsahara-Afrika

Spätestens seit dem Anstieg der Lebensmittelpreise im Jahre 2007/2008 nimmt die Bekämpfung der Ernährungsunsicherheit wieder eine zentrale Rolle in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ein. Im Nachhaltigkeitsziel 2 „Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern“ der Agenda 2030 geht es um die verschiedenen Dimensionen von Ernährungssicherung.

Nach neuesten Schätzungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) leiden etwa 800 Millionen Menschen weltweit an Hunger, d.h. elf Prozent der Weltbevölkerung sind nicht in der Lage, ihren erforderlichen täglichen Kalorienbedarf zu decken. Wie in Abbildung 1 dargestellt, ist Subsahara-Afrika die Region, die am stärksten betroffen ist. Südasien und Ozeanien folgen mit großem Abstand. Seit Beginn der neunziger Jahre konnten zwar Verbesserungen für Subsahara-Afrika festgestellt werden, jedoch ist der Abstand zu einer Mehrzahl der anderen Regionen konstant geblieben. Gleiches gilt für andere Formen der Ernährungsunsicherheit, wie zum Beispiel Zugang zu Mikronährstoffen und Unterernährung. Allein aus diesem Grund muss die internationale Gemeinschaft ihre Anstrengungen forcieren, um die Ernährungsunsicherheit in dieser Region zu mindern.

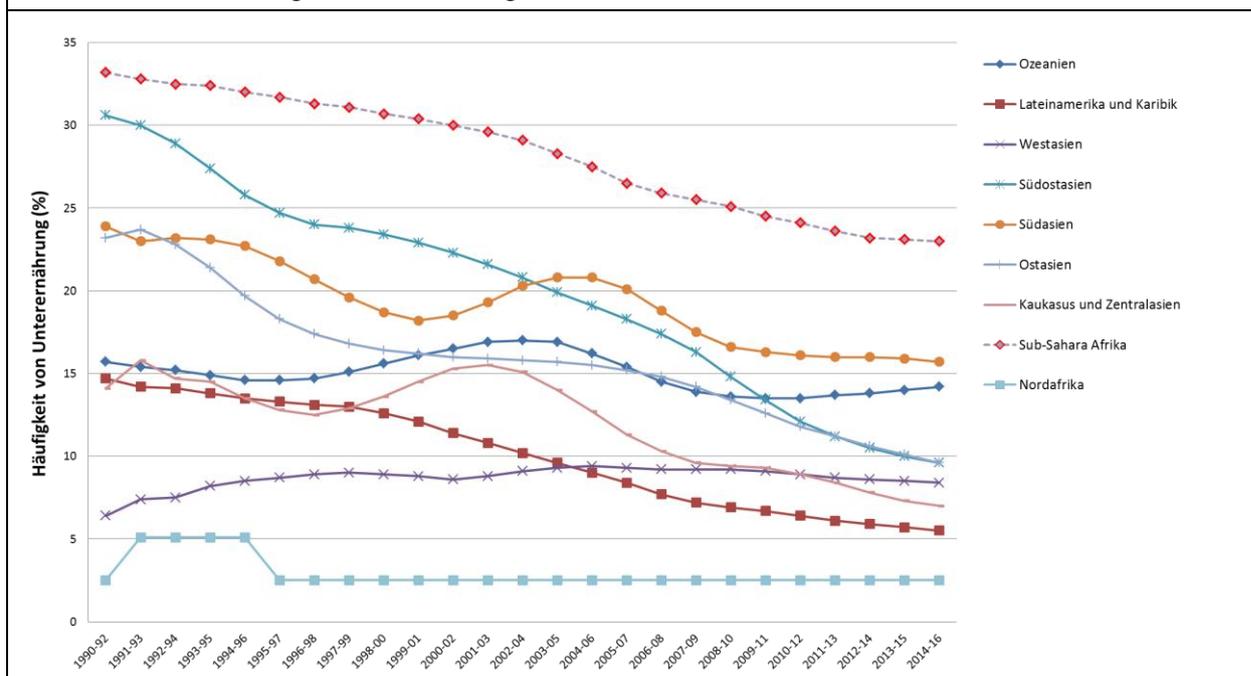
Welche Haushalte sind es, die an Ernährungsunsicherheit leiden? Ernährungsunsicherheit ist am weitesten in ländlichen Haushalten verbreitet, in denen extreme oder moderate Armut herrscht, die über kein Land oder nur kleine Parzellen verfügen und einen begrenzten Zugang zu lokalen Märkten haben. Außerdem sind viele Familienmitglieder von

betroffenen Haushalten nicht oder nicht mehr erwerbstätig. Ausgehend von der Struktur dieser Haushalte ist es unwahrscheinlich, dass allgemeine landwirtschaftliche oder ökonomische Maßnahmen allein sehr wirksam sind. Soziale Sicherungsmaßnahmen könnten jedoch maßgeblich zur Verbesserung der Ernährungssicherung beitragen.

In dieser Analyse und Stellungnahme wird die Wirkung von bargeldbasierten Transfers (*cash transfers*), die eine sehr wichtige Komponente sozialer Sicherungssysteme in Subsahara-Afrika darstellen, auf die Ernährungssicherung untersucht. *Cash transfer*-Programme sichern vulnerablen Familien regelmäßige Barzahlungen, die allgemein zur Armutsminderung beitragen. Diese Maßnahmen haben eine reine Schutzfunktion, da sie üblicherweise auf arme Haushalte oder Einzelpersonen abzielen, welche oft extrem arm oder armutsanfällig sind (z.B. Menschen mit HIV/AIDS, Waisenkinder und andere benachteiligte Kinder). Nach der erfolgreichen Einführung von *cash transfer*-Programmen in Lateinamerika in den neunziger Jahren und Anfang 2000 begannen sich diese auch in Subsahara-Afrika zu etablieren und stellen mittlerweile die am weitesten verbreitete Form der sozialen Sicherung in der Region dar. In den meisten Fällen betragen die Kosten dieser Programme weniger als zwei Prozent des BIP. Das umfangreiche PSNP in Äthiopien belastet das staatliche Budget zum Beispiel mit etwa 1,5 Prozent des BIP.

In dieser Analyse und Stellungnahme werden mehrere Fragestellungen erörtert: Haben *cash transfers* einen signifikanten Einfluss auf die verschiedenen Bestandteile der Ernährungssicherheit? Welche Aspekte der Gestaltung und Umsetzung verdienen besondere Aufmerksamkeit? Wie können *cash transfers* besser zur Bekämpfung der Ernährungsunsicherheit in andere Programme eingebunden werden?

Abb. 1: Trends der Ernährungsunsicherheit nach Regionen



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf FAO-Daten

### Auswirkungen bargeldbasierter Transfers auf die Ernährungssicherheit

Die Auswirkungen der *cash transfer*-Programme auf verschiedene Faktoren wie Bildung, Konsum, Gesundheit und Armut wurden in mehreren Studien analysiert. Dabei wurde jedoch der Komplexität von Ernährungssicherheit nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Es bedarf eines umfassenden Verständnisses darüber, wie diese Maßnahmen die unterschiedlichen Dimensionen der Ernährungssicherheit beeinflussen, insbesondere den Zugang zu Lebensmitteln und Trinkwasser, zu ausreichenden Gesundheits- und Hygieneleistungen sowie der Ernährungsqualität. In einem unlängst publizierten Discussion Paper des DIE (Burchi, Scarlato, & d’Agostino, 2016) verwenden die Autoren ein innovatives Rahmenkonzept, das einen schematischen Überblick darüber bietet, wie *cash transfers* die einzelnen Aspekte der Ernährungssicherheit beeinflussen. Die Analyse umfasst neun Länder Subsahara-Afrikas. Die Studie zeigt, dass *cash transfer*-Programme in vielen Ländern, wie Sambia, Malawi, Äthiopien und Kenia, zur Erhöhung des Nahrungsmittelkonsums beitragen. Ausnahmen bilden dabei Ghana und Tansania, wo die Programme keine Auswirkungen auf den Konsum von Nahrungsmitteln hatten. In Malawi, Lesotho und Tansania konnte gezeigt werden, dass *cash transfers* den Zugang zu Gesundheits- und Hygieneleistungen verbesserten und somit zur Ernährungssicherheit beitragen konnten. Diese Ergebnisse konnten in Sambia und Kenia nicht bestätigt werden.

Im Discussion Paper wurde auch untersucht, ob *cash transfers* eine positive Auswirkung auf die Ernährungsqualität haben. Die Analyse hat gezeigt, dass die Programme nur in wenigen Ländern (vorwiegend Kenia und Äthiopien) Einfluss auf die Ernährungsqualität und keinen Einfluss auf den chronischen und temporären Ernährungszustand von Kindern haben.

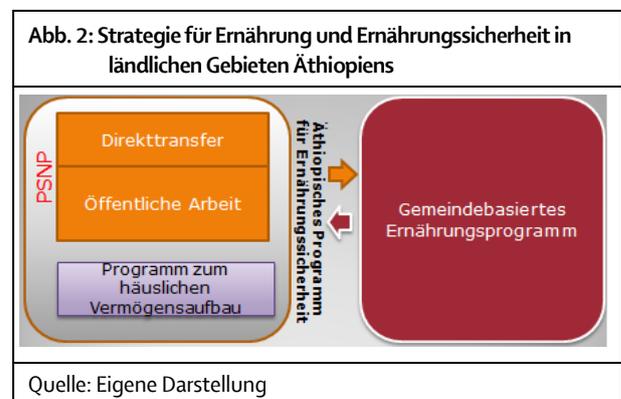
### Cash transfers als breiter gefasste Strategie zur Bekämpfung von Ernährungsunsicherheit

Mit *cash transfer*-Programmen kann kein direkter Einfluss auf die Ernährungsbildung und auf das Essverhalten ausgeübt werden. Dazu müssen *cash transfers* in spezielle Bildungsprogramme zur Ernährung integriert werden. Eine kürzlich veröffentlichte Studie konnte zeigen, dass *cash transfers* die Ernährungsqualität bei Kindern weit stärker beeinflussten, wenn diese mit Weiterbildungsmaßnahmen zur Ernährungsqualität kombiniert wurden (Ahmed et al., 2016).

Außerdem können *cash transfers* nur kurz- bis mittelfristig Ernährungsunsicherheit reduzieren. Empfänger nachhaltig aus Ernährungsunsicherheit zu befreien, erfordert eine breite Strategie, bei der *cash transfer*-Programme entsprechend in umfangreichere, nationale soziale Sicherungssysteme integriert und mit Maßnahmen zur ländlichen Wirtschaftsentwicklung kombiniert werden sollten. Ein interessantes Umsetzungsmodell dieser Art wurde vom Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), einer Nichtregierungsorganisation (NGO), implementiert und von anderen Organi-

sationen in verschiedenen Ländern der Welt umgesetzt. Hier werden *cash transfers* in andere Entwicklungsprogramme integriert. Die Evaluierung dieses Ansatzes zeigt, dass dieses Modell die Ernährungsunsicherheit und extreme Armut grundlegend reduziert (Banerjee et al., 2015).

Neben dem BRAC-Ansatz bietet das PSNP aus Äthiopien ein interessantes und umfassendes Model zur Verbesserung der Ernährungssicherung. Das PSNP kombiniert Transfers von Bargeld oder Nahrungsmitteln mit *public-works*-Programmen, die auf arbeitsfähige, aber ernährungsunsichere Haushalte ausgerichtet sind. Die öffentlichen Arbeitsprogramme sind auch deshalb von Bedeutung, weil sie Bewässerungssysteme schaffen, die zur Ernährungssicherheit beitragen. Schließlich ist die nächste Phase des PSNP eng mit dem bestehenden nationalen Ernährungsprogramm verbunden. Dieses Programm beinhaltet besonders Ernährungsbildung für Mütter.



### Implikationen für die Politik und Empfehlungen

Dieser Überblick zu theoretischen und empirischen Verbindungen zwischen *cash transfers* und Ernährungssicherung führt zu verschiedenen Erkenntnissen für die Politikgestaltung in Afrika.

Erstens konnte gezeigt werden, dass mit *cash transfer*-Programmen der Hunger in Subsahara-Afrika effektiv bekämpft werden kann. Durch diese konnte die Kalorienaufnahme in verschiedenen Fällen erhöht und der Zugang der Empfänger zu Nahrungsmitteln verbessert werden. Da Hunger oft das Hauptproblem der meisten Länder dieser Region darstellt, sollten politische Entscheidungsträger ernsthaft die Einbeziehung von *cash transfers* in ihr Portfolio erwägen. *Cash transfers* sind oft auch für den verbesserten Zugang zu Gesundheit und Hygiene, als wichtige Triebkräfte für Ernährungssicherheit, hilfreich.

Zweitens müssen *cash transfer*-Programme richtig gestaltet und umgesetzt werden, um wirklich Ernährungsunsicherheit zu bekämpfen. Geber, internationale Organisationen und inländische politische Entscheidungsträger müssen besonderes Augenmerk auf die folgenden Punkte richten:

- a) Effizientes Erreichen der ärmsten Schichten ist für *cash transfer*-Programme von äußerster Bedeutung, um einen positiven Einfluss auf Armut und Ernährungssicherung ausüben zu können. Für *cash transfers* können verschie-

denste Zuteilungsmechanismen eingesetzt werden. Es gibt jedoch keine Patentlösung.

- b) Zahlungen müssen regelmäßig erfolgen, um den empfangenden Haushalten eine langfristige Planung zu ermöglichen. Unregelmäßige Zahlungen stellen ein großes Problem in einigen der Länder dar; insbesondere hier konnte auch keine Verbesserung in der Ernährungssicherung nachgewiesen werden.
- c) Die Höhe der *cash transfers* sollte so ausgelegt sein, dass sie mindestens 20 Prozent des täglichen Konsums der armen Bevölkerungsschicht deckt (UNICEF-ESARO, 2015). In Ghana betragen diese lediglich elf Prozent, ein Hauptgrund für die schlechten Leistungen des Programms.
- d) Politische Unterstützung: Für langfristige Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit müssen *cash transfer*-Programme und soziale Schutzprogramme im Allgemeinen starke politische Unterstützung erfahren. Idealerweise sollten *cash transfers* Teil einer breit angelegten Strategie gegen Ernährungsunsicherheit sein. Die besten Beispiele sind in Südafrika und Äthiopien zu finden. *Cash transfer*-Programme scheinen ebenfalls angemessene Unterstützung durch die Regierungen in Ghana und Mosambik zu erhalten. In Kenia bestehen Probleme durch das stark von den Gebern beeinflusste Hunger Safety Net Programm.

Interessanterweise wird der Erfolg des *cash transfer*-Programms in Sambia langfristig von dem Nichtvorhandensein starker politischer Unterstützung der nationalen Regierung und lokaler Eliten sowie der Nichtverfügbarkeit einer einheitlichen Strategie zur Bekämpfung von Armut und Ernährungsunsicherheit unterlaufen.

Drittens können *cash transfers* allein nicht die wichtigsten Komponenten der Ernährungssicherheit, wie Ernährungsbildung und Ernährungs- und Hygienepraktiken, beeinflussen und haben damit eine geringe Auswirkung auf die Ernährungssituation. Langfristige Effekte erfordern einen integrierten Ansatz, der einen ernährungssensiblen sozialen Schutz einschließt. *Cash transfer*-Programme sollten deshalb Teil eines breiter angelegten Interventionspaketes sein. Die Kombination von *cash transfers* mit Ernährungsbildung, bietet ein großes Potential für die Beeinflussung von ernährungsrelevanten Ergebnissen.

Viertens es ist in der Regel nicht ratsam, *cash transfers* von der Erfüllung bestimmter Bedingungen durch die Empfänger abhängig zu machen. Es könnten jedoch sogenannte „weiche Bedingungen“ eingeführt werden, wie das bei einem *cash transfer*-Programm in Kenia erfolgte, wo ein Teil des erhaltenen Geldes für besonders nahrhafte Lebensmittel (z.B. Mikronährstoffe) ausgegeben werden sollte.

## Literatur

- Ahmed, A.U., et al. (2016). *Which kinds of social safety net transfers work best for the ultra poor in Bangladesh? Operation and impacts of the transfer modality research initiative*. IFPRI und WFP: Bangladesh.
- Banerjee, A., et al. (2015). A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries. *Science* 348(6236).
- Burchi, F., Scarlato, M. & d'Agostino, G. (2016). *Addressing food insecurity in sub-Saharan Africa: The role of cash transfers* (Discussion Paper 17/2016). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- UNICEF-ESARO. (2015). *Social cash transfer and children's outcomes: A review of evidence from Africa*.

Diese Arbeit ist Teil des Forschungsprojektes „Ergebnisorientierte Förderung der Ernährungssicherheit im ländlichen Raum Subsahara-Afrikas“ des German Development Institute / Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) und wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen der Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ (SEWOH) gefördert.



**Dr. Francesco Burchi**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Abteilung "Nachhaltige Wirtschafts-  
und Sozialentwicklung"  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



**Dr. Christoph Strupat**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Abteilung "Nachhaltige Wirtschafts-  
und Sozialentwicklung"  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)