

»» Materialien zur Entwicklungsfinanzierung



Nr. 9, 29. Juli 2020

Soziale Sicherung als Handlungsfeld der Finanziellen Zusammenarbeit

Autorin: Barbara Rohregger

Redaktion: Bettina Zoch, Susanne Brösamle

In den letzten 20 Jahren hat sich soziale Sicherung als ein wichtiges entwicklungspolitisches Handlungsfeld etabliert. Viele Mittel- und Niedrigeinkommensländer haben soziale Sicherungsmaßnahmen implementiert, allen voran Cash- oder Sozialtransfers.

Die wachsende Bedeutung von sozialer Sicherung beruht vor allem auf der Erkenntnis, dass sie für eine nachhaltige und inklusive Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum unabdingbar ist. In einer globalisierten Welt, die zunehmend von Fragilität, Umbrüchen und Unsicherheiten gekennzeichnet ist, kommt sozialen Sicherungssystemen dabei in zweierlei Hinsicht eine zentrale Rolle zu: Zum einen leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der sozialen Kohäsion. Durch ihre Umverteilungswirkung helfen sie, gesellschaftliche Ungleichheiten zu reduzieren, und vermeiden damit die Verschärfung von Krisen oder politischen Umbrüchen. Zum anderen leis-

ten sie einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Resilienz auf individueller wie auch gesamtgesellschaftlicher Ebene: Indem sie Menschen (und dies betrifft nicht nur die Ärmsten und Vulnerabelsten) dabei unterstützen, Krisen besser zu bewältigen, leisten soziale Sicherungsmechanismen einen wichtigen Beitrag, um Wachstum zu stabilisieren und zu verhindern, dass mit viel Mühe bereits erzielte Entwicklungsfortschritte durch Krisen in kürzester Zeit wieder zunichte gemacht werden.



Soziale Sicherung

Soziale Sicherung umfasst all jene Maßnahmen und Instrumente, die Individuen und Haushalte dabei unterstützen, soziale und wirtschaftliche Risiken zu bewältigen. Diese umfassen lebenszyklische Risiken (Alter, Behinderung oder Mutterschaft), Gesundheitsrisiken (Krankheit), einkommensbedingte Risiken (Arbeitslosigkeit, Preisverfall) und Naturkatastrophen.

Instrumente sozialer Sicherung

Soziale Sicherung umfasst eine breite Palette an Instrumenten, welche im Hinblick auf ihre Finanzierungsform bzw. ihre Zielsetzung unterschieden werden können (Abbildung 1).

Soziale Sicherungsinstrumente können darüber hinaus anhand ihrer Wirkung und der Art und Weise, wie sie Risiken minimieren, in protektive, präventive, produktive und transformative Ansätze unterschieden werden:

Protektive Maßnahmen helfen Menschen bei der Bewältigung von Risiken, die bereits eingetreten sind, etwa Naturkatastrophen, ökonomische Krisen oder extreme Armut. Damit soll verhindert werden, dass Menschen ihren Konsum, insbesondere an Grundnahrungsmitteln, Medikamenten, etc., ungebührlich stark einschränken oder gar ihre Lebensgrundlagen wie Ackerland oder Produktionsmittel veräußern müssen.

Präventive Maßnahmen unterstützen Menschen dabei, Risiken bereits im Vorhinein zu verhindern, etwa durch Stärkung der wirtschaftlichen Lebens-

grundlagen oder den Aufbau von Reserven/Ersparnissen, oder zumindest ihre Auswirkungen abzufedern, z.B. durch Kranken- oder Pensionsversicherungen.

Produktive Maßnahmen beziehen sich auf die einkommenserweiternde und -stabilisierende Funktion sozialer Sicherung. Durch ihre kaufkraftstärkende Wirkung haben etwa Cash Transfers eine positive Auswirkung auf lokale Wirtschaftskreisläufe. Durch die Verknüpfung von Cash Transfers mit Arbeitsplatzmaßnahmen oder beruflicher Aus- und Weiterbildung können Lebensgrundlagen nachhaltig gestärkt werden.

Transformative Maßnahmen sozialer Sicherung zielen darauf ab, strukturelle Ursachen von Armut im Kern zu reduzieren, wie etwa die Berücksichtigung von Frauen beim Zugang zu beruflicher Aus- und Weiterbildung sowie Gesundheitsdienstleistungen. Auch Maßnahmen zur Stärkung von Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Implementierung sozialer Sicherungsmaßnahmen wirken transformativ. In der Praxis können diese Wirkungen – je nach Zielsetzung einer Maßnahme – weiter ver-

stärkt werden, etwa durch die Verknüpfung mit anderen, sektorübergreifenden Maßnahmen („cash plus“-Ansätze oder konditionierte Sozialtransfers – siehe unten).

Soziale Sicherung im Kontext neuer Herausforderungen

Gerade in Niedrigeinkommensländern steht soziale Sicherung vor besonderen Herausforderungen: vor allem die Zunahme katastrophischer Risiken durch Klimawandel, Globalisierung, Migration und die wachsende Anzahl sogenannter fragiler Staaten machen die Implementierung und Institutionalisierung sozialer Sicherungsmechanismen langfristig zu einer Herausforderung. Daneben hat der demographische Wandel eine zunehmend wichtige Bedeutung: In Teilen Subsahara-Afrikas, Asiens und Lateinamerikas ist das Bevölkerungswachstum nach wie vor sehr hoch, so dass jedes Jahr mehr Jugendliche auf den Arbeitsmarkt strömen als die Wirtschaft produktiv absorbieren kann. Wenn das Bevölkerungswachstum sinkt, die Lebenserwartung aber weiter steigt, erhöht sich hingegen der Anteil der älteren Menschen deutlich. In beiden

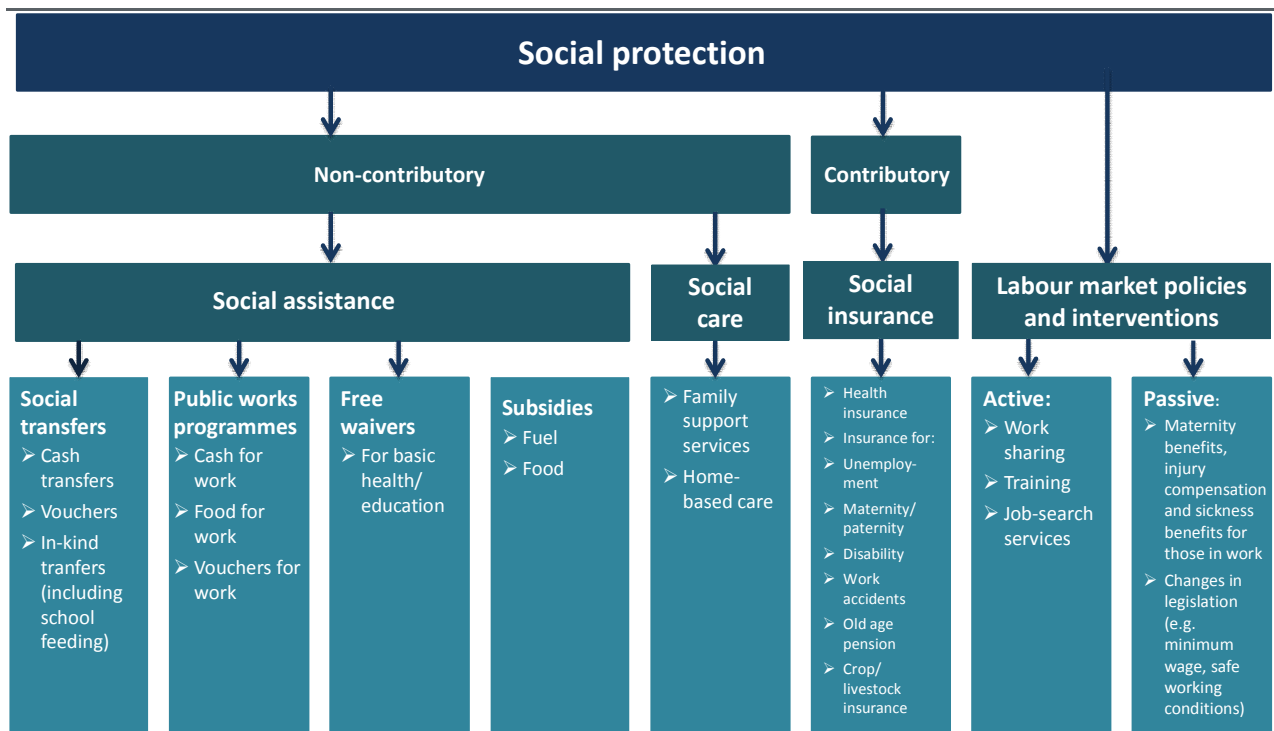
Fällen kommt sozialer Sicherung (Arbeitslosigkeit, Alterssicherung) eine wichtige unterstützende Funktion zu. Auch angesichts wachsender Migrationsströme wird soziale Sicherung in den Herkunftsländern als wichtige Voraussetzung diskutiert, um v.a. für junge Menschen lokale Zukunftsperspektiven zu verbessern bzw. ihre Rückkehrwilligkeit zu stärken.

Ansätze der KfW im Bereich der sozialen Sicherung

Soziale Sicherung im engeren Sinne umfasst innerhalb des KfW-Portfolios alle nachfrageseitigen Ansätze zur Grundsicherung, die Absicherung im Krankheitsfall durch Versicherungen oder Voucherprogramme sowie die Absicherung gegen Klimarisiken, etwa durch Versicherungen gegen Ernteausfall.

Die KfW Entwicklungsbank finanziert derzeit 124 soziale Sicherungsprojekte in 28 Ländern und fünf länderübergreifende Vorhaben, die meisten davon in Subsahara-Afrika. Das Fördervolumen aller laufenden FZ-Vorhaben der sozialen Sicherung betrug Ende 2019 rund 1,213 Mrd. EUR und wird zu einem Großteil aus Mitteln des

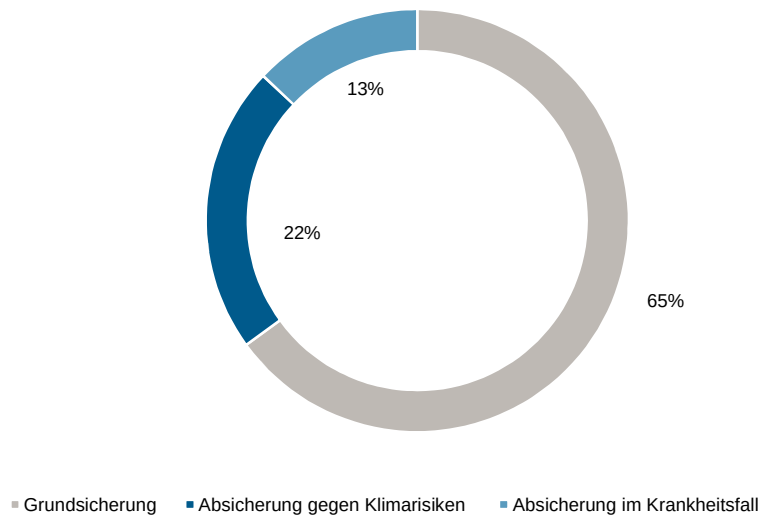
Abbildung 1: Soziale Sicherungsinstrumente im Überblick



Quelle: Social Protection Topic Guide, October 2019, K4D und UKaid

https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14885/Social_Protection_Topic_Guide_online.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Abbildung 2: Neuzusagen soziale Sicherung 2019



Quelle: eigene Darstellung

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert.

Die Mittel werden in der Regel als Zuschüsse an die Partnerländer vergeben. Ende 2019 konnten mit den laufenden FZ-Vorhaben rund 19 Mio. Menschen erreicht werden.

65 % der Gelder fließen in die sogenannte Grundsicherung (vgl. Abbildung 2). Daraus werden vor allem öffentliche Beschäftigungsprogramme (cash-for-work) für Geflüchtete und Vertriebene in Subsahara-Afrika und im Mittleren Osten finanziert, aber auch Cash Transfer Programme. Letztere beinhalten regelmäßige direkte Geldtransfers an vulnerable Gruppen wie Ältere, Waisen, Schwangere oder Invalide ebenso wie chronisch arme Menschen, also Gruppen, die sich nur noch begrenzt selbst helfen können. Neben Voucherprogrammen, die z.B. den Zugang armer Menschen zu qualitativ hochwertigen sozialen Gesundheitsdienstleistungen stärken sollen (Jemen, Kamerun und Kambodscha), unterstützt die KfW mit einem Anteil von 15 % die Entwicklung von Krankenversicherungssystemen (Pakistan und Tansania). 20 % werden derzeit in die Entwicklung und den Ausbau von Klimarisikoversicherungen investiert.

Der Schwerpunkt der Zusagen im Bereich Soziale Sicherung der KfW hat sich in den letzten Jahren deutlich verschoben: Waren 2016 Grundsiche-

rung und Gesundheit mit einem Fördervolumen von 298 Mrd. bzw. 238 Mrd. EUR noch nahezu gleich hoch, ist seither im Zuge der immer häufigeren globalen Krisen vor allem die Grundsicherung stark angewachsen und hat sich inzwischen klar an die Spitze gesetzt.

Die Ausgestaltung sozialer Sicherungsmaßnahmen in den Partnerländern erfordert neben langfristiger finanzieller Zusammenarbeit flankierend eine technische Beratung und Begleitung der Länder. Dies geschieht oft durch Kooperation mit der deutschen Technischen Zusammenarbeit (GIZ) oder internationalen Organisationen wie Weltbank, ILO etc.

a) Grundsicherung

Grundsicherung kann als ein Sicherheitsnetz in Form von Geld- und Sachleistungen verstanden werden, das es v.a. armen und nicht arbeitsfähigen Menschen erlaubt, ihre wichtigsten Grundbedürfnisse zu befriedigen und Krisen und Schocks besser zu bewältigen. Langfristig leisten Maßnahmen der Grundsicherung einen wichtigen Beitrag zur Überwindung von chronischer Armut, Unterernährung und Hunger sowie zur Förderung von sozialer und wirtschaftlicher Inklusion. Indem sie es Menschen ermöglichen, nach Krisen wieder Fuß zu fassen, wird deren Widerstandsfähigkeit gegenüber zukünftigen Krisen und Schocks verbessert (Resilienzstärkung). Grundsicherungsmaßnah-

men leisten einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit: Menschen, die eine Grundsicherung erhalten, investieren mehr in Bildung und Gesundheit, insbesondere die ihrer Kinder. Dadurch kann intergenerationale Armut reduziert werden. Last but not least ist Grundsicherung ein Katalysator für wirtschaftliche Entwicklung. In Kombination mit Weiterbildungsmaßnahmen kann Grundsicherung zudem wirtschaftliche Aktivitäten fördern und durch den erhöhten Geldumlauf lokale Wirtschaftskreisläufe stärken.

Der Förderbereich Grundsicherung der KfW umfasst eine breite Palette an Maßnahmen, vornehmlich (i) arbeitsintensive Beschäftigungsprogramme, (ii) Cash Transfers und (iii) Gutscheinsysteme.

Arbeitsintensive Beschäftigungsmaßnahmen (cash/ food for work)

Arbeitsintensive Beschäftigungsmaßnahmen sind Maßnahmen, bei denen die Entlohnung für erbrachte Arbeit in Form von Geld- oder Sachleistungen erfolgt und gleichzeitig das Ziel verfolgt wird, physische oder soziale Infrastruktur zu schaffen, die der Öffentlichkeit zugutekommt, z.B. Schulen, Straßen, Parks. Dadurch erzielen diese Maßnahmen entwicklungspolitisch eine „doppelte Dividende“: Die Teilnehmer der Beschäftigungsmaßnahme haben ein Einkommen, mit dem sie sich und ihre Familie über Wasser halten können, und gleichzeitig verbessert die geschaffene Infrastruktur die Rahmenbedingungen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der Region. Auftraggeber solcher Programme ist oft der Staat, ihre Zielgruppe sind erwerbsfähige arme Individuen und Haushalte. Dabei werden keine besonderen Fähigkeiten vorausgesetzt, um die Teilnahme einer möglichst breiten Bevölkerungsschicht zu ermöglichen. Das Lohnniveau ist meist sehr gering. Das soll garantieren, dass nur die Ärmsten der Armen das Programm beanspruchen (Selbstauswahlmechanismus).



Beispiel: Social Fund for Development Jemen



Im Auftrag des BMZ finanziert die KfW arbeitsintensive Beschäftigungsmaßnahmen in einer Reihe von Ländern, unter anderem auch im Jemen. Dort konnte seit 2015 die Lebenssituation von 38.000 durch den Bürgerkrieg akut oder latent ernährungsgefährdeten Haushalten verbessert werden. Durch Aktivitäten wie Land- und Terrassenrehabilitierung, den Bau von Systemen zu Regenwassernutzung für Haushalte oder von kleinen Zubringerstraßen soll einerseits das individuelle Einkommen verbessert, andererseits Infrastruktur geschaffen werden, die es den Betroffenen ermöglicht, sich langfristige produktive Einkommensquellen zu erschließen, z.B. durch besseren Marktzugang.

Cash Transfers

Cash Transfers sind direkte, regelmäßige und vorhersehbare Geldtransfers, welche entweder direkt als Bargeld (Cash) oder indirekt durch elektronische Systeme wie Bankkonten, mobile Telefonkonten oder Chipkarten ausbezahlt werden. Die Zielgruppe sind meist sehr arme Haushalte mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit. Der Erhalt von Cash Transfers kann in bestimmten Fällen an Bedingungen geknüpft sein: Konditionierte Sozialtransfers haben zum Ziel, durch Maßnahmen wie regelmäßige Arzt- oder Schulbesuche o.ä. die Zukunftsperspektiven speziell von Kindern zu verbessern und damit die intergenerationale Übertragung von Armut zu reduzieren.

„Cash Plus“ Programme verknüpfen Cash Transfers mit zusätzlichen komplementären Maßnahmen und Dienstleistungen mit dem Ziel, betroffene Haushalte langfristig und nachhaltig aus der Armut herauszuführen (Graduation). Dementsprechend umfassen viele dieser Programme Maß-



Was ist dran an den gängigen Kritikpunkten und Vorbehalten gegen Geldtransfers zur Grundsicherung?

Geldtransfers sind nicht nachhaltig?

Jeder Cash Transfer ist eine nachhaltige Investition in das Humankapital der Empfänger - und ermöglicht es diesen oft, Armut nachhaltig zu überwinden, auch bei temporären Programmen.

Geldtransfers sind anfällig für Missbrauch?

Bei jeder Form von Geldtransfer gibt es ein gewisses Missbrauchsrisiko, das sich aber durch entsprechende Vorkehrungen wie biometrische Identifizierung, transparente Online-Transfers, Beschwerdemechanismen etc. so weit reduzieren lässt, dass die Vorhaben nicht riskanter sind als andere Projekttypen.

Geldtransfers fördern Streit unter Begünstigten und Nicht-Begünstigten?

Ja, das gibt es, aber die bisher vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass dem mit entsprechendem Projektdesign und transparenter Kommunikation wirksam entgegen gewirkt werden kann (Targeting auf lokaler Ebene).

Geldtransfers steigern den Konsum von Alkohol, Tabak?

Die Empirie widerlegt diese Befürchtung weitgehend: Begünstigte am Rande des Existenzminimums investieren die erhaltenen Transfers in aller Regel sehr bedacht und effizient in ihre eigene Zukunft bzw. in die Zukunft ihrer Kinder.

Geldtransfers fördern Migration?

Dieser Zusammenhang ist in der Praxis kaum feststellbar: Geldtransfers zielen auf die Existenzsicherung ultra-armer Menschen in ihrer Heimat ab. Diese sozio-ökonomische Gruppe neigt kaum zur Migration – allein schon weil sie die hohen Migrationskosten auch mit Hilfe von Geldtransfers bei weitem nicht aufbringen können – wobei Geldtransfers üblicherweise nur einen geringen Teil des Existenzminimums abdecken (ca. 20%).

nahmen zur Stärkung der Einkommenserzielungs- und Beschäftigungsfähigkeit von Menschen bzw. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Diese sind je nach Kontext unterschiedlich ausgestaltet und reichen von einmaligen Start-Up Finanzierungen in Verbindung mit Weiterbildungsmöglichkeiten bis zum verbesserten Zugang zu Kleinkrediten oder klassischen Aktivierungsmaßnahmen wie Beratung und Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Cash Plus-Maßnahmen adressieren aber auch andere Problematiken, z.B. gesundheits- und gewaltspezifische

Aspekte unter Jugendlichen oder die Verringerung der Schulabbrecherquote.

Gutscheine

Voucher oder Gutscheinprogramme tragen dazu bei, den Zugang zu so-



Beispiel: Gutscheine für berufliche Qualifizierung Ghana



Das Gutscheinprogramm unterstützt ärmere Meister*innen, Arbeiter*innen und Lehrlinge von Klein- und Kleinstunternehmen aus dem informellen Sektor beim Erwerb beschäftigungsrelevanter Kompetenzen sowie formaler, national anerkannter Abschlüsse im Rahmen einer dualen Ausbildung mit dem sog. *Competency Based Training*-Ansatz in ausgewählten Berufsfeldern. Ziel des FZ-Moduls ist die Verbesserung des Zugangs der Zielgruppe zu bedarfsgerechter beruflicher Bildung mit dem Ziel einer angemessenen Beschäftigung (decent employment) durch gutscheinfinanzierte berufliche Weiterbildung bei Trainingseinrichtungen, die klar definierten Qualitätskriterien entsprechen und durch den Regulierer entsprechend akkreditiert wurden. Die elektronischen Gutscheine dienen der Finanzierung von (1) modularen Kursen, (2) Prüfungs- und Zertifizierungskosten, (3) Koordinierungsleistungen der Branchenverbände sowie bei Bedarf (4) für Essens- und Übernachtungskosten von Lehrlingen in den Trainingseinrichtungen. Als nachfrageorientierte Finanzierungsform schafft das Vorhaben Anreize für die Trainingseinrichtungen, die Qualität und Marktgerechtigkeit der angebotenen Kurse stetig zu verbessern. Von den bisher rund 13.000 Teilnehmer*innen, sind über 70 % Frauen und etwa die Hälfte Lehrlinge.

zialen Dienstleistungen oder anderen Grundbedürfnissen zu erleichtern. Sie sind ein vielseitig einsetzbares Instrument und werden nicht nur im Bildungs- und Gesundheitsbereich, sondern auch in der Ernährungssicherung (Zugang zu Grundnahrungsmitteln), der Landwirtschaft (Zugang zu Produktionsinputs wie Saatgut oder

Dünger) oder etwa für Fahrtkosten- oder Mietzuschüsse eingesetzt. Als nachfrageseitige Finanzierungsform haben Gutscheinprogramme auch einen wichtigen Einfluss auf die Qualität der angebotenen Dienstleistungen etwa in den Bereichen Gesundheit und Bildung. Oft soll die Vergabe von Gutscheinen für bestimmte Leistungen oder Produkte eine gewünschte Verhaltensänderung befördern, etwa die verstärkte Nutzung von Angeboten zur reproduktiven Gesundheit oder eine ausgewogenere Ernährung. So kann auf unbürokratische Weise der Zugang zu wichtigen Dienstleistungen und Grundbedürfnissen für vulnerable und marginalisierte Bevölkerungsgruppen verbessert werden.

b) Absicherung im Krankheitsfall

Armut ist eine Ursache und gleichzeitig eine Konsequenz von schlechter Gesundheit, denn Krankheit ist die bei weitem häufigste Ursache für das Abdriften in die Armut (Verdienstausschlag und hohe Krankheitskosten). Der fehlende Zugang zu Informationen, Geld und adäquaten Gesundheitsdienstleistungen trägt zum schlechten Gesundheitszustand von armen und marginalisierten Menschen maßgeblich bei. Eine fragile Gesundheit erhöht aber auch das Risiko, in die Armutsfalle zu geraten, da sie langfristig die Produktivität einschränkt und im Extremfall die Existenz ge-



Beispiel: Digitale Lösungen zur Erzielung von „Allgemeiner Gesundheitsabsicherung“

In Tansania plant die KfW ein Vorhaben zur Entwicklung von IKT-basierten kompatiblen Systemlösungen für Kerngeschäftsprozesse im Krankenversicherungssystem, mit dem Ziel, ein effizientes Management für die geplante universelle Krankenversicherung zu etablieren. Dadurch soll der Krankenversicherungsträger in die Lage versetzt werden, langfristig für die gesamte Bevölkerung zu erreichen. Innovative Lösungen, wie beispielsweise die Registrierung in der Krankenkasse per Mobilfunktechnologie und die Bereitstellung von Hard- und Software für die Abwicklung der Leistungsabrechnung wurden im Rahmen eines Krankenversicherungsvorhabens für schwangere Frauen in fünf Regionen in Tansania bereits getestet und eingeführt.



Beispiel: Social Cash Transfer Programme (SCTP) Malawi



Seit 2009 unterstützt die KfW das SCTP in sieben Distrikten Malawis mit Mitteln des BMZ; seit 2014 zusätzlich auch mit EU-Mitteln in weiteren sieben Distrikten. Insgesamt erhalten somit 130.000 Haushalte (rd. 580.000 Menschen) Direktzahlungen um die täglichen Grundbedürfnisse zu decken und den Schulbesuch ihrer Kinder zahlen zu können. Weitere Geber sind die Weltbank, Irish Aid und die malawische Regierung, sodass seit 2018 eine landesweite Abdeckung des Programms in allen Distrikten besteht. Aus dem Programm ausscheidende Haushalte erhalten eine einmalige Sonderzahlung für Investitionen in Produktivgüter als Beitrag zur Sicherstellung des Lebensunterhalts nach Auslaufen der Transferleistungen. Mithilfe der FZ-Finanzierung wurde ein umfangreiches digitales Management Informationssystem entwickelt, das landesweit angewendet wird und auch für andere Sozialprogramme genutzt wird. Die Auswirkungen des SCTP zeigen, dass nicht-konditionierte Sozialtransferprogramme Abhängigkeiten nicht notwendigerweise verstärken bzw. auch arme Menschen mit Geld umgehen können: Trotz der geringen Transferhöhe konnte das Programm wichtige ökonomische Multiplikatoreffekte erzielen. Für jeden Kwacha an Transferleistungen konnten Haushalte durch produktive Aktivitäten zusätzliche 0,69 Kwacha generieren. Externe Evaluierungen belegen, dass das Programm effektiv zur Armutsbekämpfung in Malawi beigetragen hat. Die anspruchsberechtigten Familien essen regelmäßiger, mehr Kinder gehen zur Schule und sie bleiben dort auch insgesamt länger. Die verbesserten Lebensbedingungen wirken sich auch auf das Sozialleben aus. Junge Mädchen in den Empfängerhaushalten sind in geringerem Maß dem Druck ausgesetzt, zur Aufbesserung des Haushaltseinkommens oder ihrer eigenen Versorgung sexuelle Leistungen zu erbringen; es gibt ebenfalls weniger frühe Schwangerschaften. Zudem verbesserte sich der allgemeine Gesundheitszustand, die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren ist gesunken. Die Zahl der Haushalte mit Vermögenswerten, wie Vieh oder Land, hat sich erhöht, womit sich ihre wirtschaftliche Situation insgesamt verbessert hat.

fährden kann, etwa durch hohe Ausgaben für akut notwendige medizinische Versorgung. Dies betrifft auch andere Haushaltsmitglieder, z.B. wenn Kinder aus der Schule genommen werden, um Einkommensausfälle zu kompensieren.



Beispiel Pakistan: Subventionierte Krankenversicherung für arme Bevölkerungsschichten

In Pakistan unterstützt die KfW zwei Provinzregierungen bei der Einführung einer freiwilligen Krankenversicherung. Die KfW finanziert die Versicherungsprämien für die ärmsten Haushalte und stärkt die privaten Versicherungsträger. Durch die sukzessive ansteigende finanzielle Beteiligung der Provinzregierungen soll eine nachhaltige Finanzierung gewährleistet werden. Eine leistungsbezogene Vergütung (Fallpauschalen) garantiert, dass die beteiligten Gesundheitseinrichtungen zusätzliche Mittel generieren. Damit haben sie einen Anreiz, die Breite und Qualität ihres Angebots zu verbessern. In beiden Projektgebieten sind über das Vorhaben zusammen rd. 100.000 als „arm“ geltende Haushalte (damit rd. 800.000 Menschen) über einen Fünf-Jahres-Zeitraum für festgelegte stationäre Krankenhausbehandlungen abgesichert. In der Folgephase ist die Ausweitung der Versicherungsleistung auf ambulante Versorgung in der Projektregion vorgesehen.

Subventionierte Krankenversicherungssysteme können helfen, den Zugang armer Menschen zu Gesundheitsdiensten zu verbessern und das Risiko existenzbedrohender Gesundheitsausgaben für den Haushalt wirkungsvoll und nachhaltig zu minimieren. Damit tragen sie erheblich dazu bei, dass Menschen langfristig der Armutsfalle entkommen können.

Eine Reihe von Ländern, darunter Pakistan, Indonesien, Ghana, haben sich zum Ziel gesetzt, ihre Krankenversicherungssysteme langfristig auf die gesamte Bevölkerung, inklusive der ärmeren Bevölkerungsschichten, auszuweiten und integrierte Krankenversicherungssysteme zu entwickeln. Die KfW Entwicklungsbank unterstützt sie dabei.

In Ländern, in denen noch keine tragfähigen Krankenversicherungen existieren, unterstützt die KfW den Zugang zu qualitativ hochwertigen Gesundheitsdienstleistungen durch Voucherprogramme für bestimmte Ge-

sundheitsdienstleistungen (vor allem Mütter- und Kindergesundheit). Solche Voucher können von den Betroffenen bei akkreditierten Gesundheitseinrichtungen für einen geringen Betrag erworben werden. Die Kosten werden den Dienstleistern nach erbrachter Leistung erstattet.

c) Absicherung gegen Klimarisiken

Klimarisikoversicherungen unterstützen Haushalte und Kleinproduzenten dabei, besser mit den zunehmenden Klimarisiken umzugehen. Versicherungen dienen einerseits der unmittelbaren Risikoabsicherung, z.B. indem sie verhindern, dass Haushalte aufgrund von Naturkatastrophen gezwungen sind, ihre Produktionsmittel zu veräußern, ihren Konsum unbotmäßig zu minimieren oder gar zu migrieren. Zum anderen haben Klimaversicherungen für Subsistenzbauern eine wichtige existenzstützende Rolle, die es ihnen erlaubt, trotz eines Ernteausfalls weiterhin produktiv zu bleiben.

»»»

Definition: Adaptive/Shock-Responsive Social Protection

Soziale Sicherungssysteme sollen Menschen helfen, sich gegen existenzbedrohende Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität und Tod abzusichern. Von diesen Risiken waren früher typischerweise einzelne Personen unvorhergesehen, individuell und weitgehend unabhängig voneinander betroffen, so dass sie sich über „Risikopooling“ im Rahmen von Sozialen Sicherungssystemen gut ausgleichen ließen. In jüngerer Zeit häufen sich aber Risikokonstellationen, die sehr viele Menschen gleichzeitig betreffen können (sogenannte „kovariante Schocks“). Typische Beispiele sind Extremwetterereignisse, Naturkatastrophen sowie wirtschaftliche und politische Krisen (z. B. Bürgerkriege, Bankenkrisen) oder Pandemien. Von „Adaptive oder Shock Responsive Social Protection“ spricht man, wenn die sozialen Sicherungssysteme ganz bewusst so konzipiert sind, dass sie auch auf solche Extremsituationen (sehr hohe Zahl von gleichzeitig zu bearbeitenden Fällen, außergewöhnlicher Finanzierungsbedarf, hohe Eilbedürftigkeit) zuverlässig und flexibel reagieren können.

ben. Klimarisikoversicherungen leisten somit auch wichtige Beiträge zur Anpassung an den Klimawandel (Resilienzstärkung) sowie zur Ernährungssicherung und langfristigen Ar-

beitsminderung. Viele Haushalte sind jedoch zu arm, um sich individuelle Versicherungen leisten zu können. Indirekte Versicherungsansätze wie beispielsweise die Absicherung über Kollektive, wie etwa Produktionsgenossenschaften, Mikrofinanzorganisationen oder Gewerkschaften (oder über regionale und staatliche Institutionen), können hier wirkungsvoll Abhilfe schaffen. Angesichts der steigenden Folgekosten des Klimawandels sind indirekte Versicherungsansätze auch für internationale Hilfsorganisationen eine immer wichtiger werdende Alternative.

»»»

Beispiel R4 Äthiopien

Der ganzheitliche Ansatz R4 umfasst vier Maßnahmen zum besseren Umgang mit Wetterrisiken: Zum einen werden wirtschaftlich und finanziell nachhaltigen Dürreversicherungen für die ansässige Bevölkerung bereitgestellt (Risikotransfer), zum anderen werden Maßnahmen zum Erosionsschutz und der Wasserrückhaltung im Fall von Starkregen eingeleitet, um die Risikoanfälligkeit der Zielgruppe zu reduzieren. Darüber hinaus können die kleinbäuerlichen Betriebe über Mikrokredite in die Diversifizierung ihrer Einkommen investieren, z.B. indem sie Bienen für die Honigproduktion und -vermarktung erwerben. Schließlich wird auch das Sparverhalten der Landwirte durch spezielle Trainings gestärkt und so ein finanzielles Polster für etwaige Ernteausfälle angespart. Derzeit erreicht das Resilienz-Programm im Norden Äthiopiens etwa 30.000 Haushalte. Im Rahmen der Erweiterung durch das Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit soll die Zielgruppe auf insgesamt 130.000 Haushalte vergrößert werden. Das Programm hat die Ernährungssituation nachhaltig verbessert. Teilnehmer am Programm konnten ihre Produktion erhöhen, inklusive der Anzahl ihrer Nutztiere und auch mehr sparen.

Die KfW Entwicklungsbank unterstützt eine Reihe innovativer Klimaversicherungsansätze, die bedarfsgerechte Versicherungslösungen zur Absicherung gegen Extremwetterereignisse kontextspezifisch umsetzen. Dazu zählen, neben der Teilfinanzierung regionaler Versicherungsfonds wie der African Risk Capacity der Afrikanischen Union (ARC), die Unterstützung privater Versicherer bei der Etablierung von Klimarisikoversicherungen sowie die Finanzierung von Mikrofinanzinstitutionen, die Klein-

bauern und -unternehmer gegen Klimarisiken versichern (ARDIS). Beide werden aus dem InsuResilience Investment Fund finanziert.

Zukunftspotential: Politik-basierte Finanzierung

Während sich die ärmsten Entwicklungsländer bemühen, zumindest eine rudimentäre Basis- und Krankenversicherung zu etablieren, geht es bei fortgeschrittenen Entwicklungsländern meist um die inhaltliche Erweiterung des sozialen Sicherungssystems etwa durch Renten- und Arbeitslosenversicherung und um eine flächendeckende Ausweitung. Hier können auch politikbasierte Förderansätze zum Einsatz kommen, mit denen größere nationale Reformprogramme im Bereich der sozialen Sicherung unterstützt werden: Politikbasierte Förderansätze schnüren ein bedarfsgerechtes Paket aus hochrangigem Politikdialog, fachlicher Unterstützung und großvolumiger Finanzierung (i.d.R. konzessionäre Darlehen).

Ausblick: Soziale Sicherung ist wichtiger denn je

Die COVID-19-Pandemie führt die vielfältige Bedeutung sozialer Sicherung sehr deutlich vor Augen: zum einen geht es um die Absicherung gegen das unmittelbare Krankheitsrisiko durch den Zugang zu notwendigen Gesundheitsdienstleistungen, zum anderen um die Absicherung der damit verbundenen sozialen und ökonomischen Risiken auf individueller und gesellschaftlicher Ebene.

Die Erfahrungen aus der Weltwirtschaftskrise 2008 haben gezeigt, dass es Ländern mit stabilen sozialen Sicherungssystemen deutlich besser gelang, die negativen Auswirkungen der Krise abzufedern, die soziale Kohäsion zu erhalten und sich durch die Ankurbelung der Gesamtnachfrage schneller von den negativen Auswirkungen der Krise zu erholen.

Die sich bisher in der aktuellen Corona-Krise abzeichnenden Trends bestätigen dies: Der Auf- und Ausbau von sozialen Sicherungssystemen ist nicht nur im Sinne von „Pro Poor Growth“ sehr wirksam. Vielmehr ermöglicht er auch, oftmals unvermeid-

liche oder zumindest unverschuldete Krisen zu überstehen, ohne lang er- kämpfte Entwicklungsfortschritte in- nerhalb kürzester Zeit einzubüßen und mit jeder neuen Krise wieder auf den Ausgangspunkt zurückgeworfen zu werden. In einer zunehmend volati- ler werdenden Welt entwickeln sich soziale Sicherungssysteme immer mehr zu einem erfolgskritischen Fak- tor für nachhaltige Entwicklung.



Fotos

Titelbild: KfW-Bildarchiv / photothek.net,
Ute Grabowsky
S. 4: KfW-Bildarchiv / photothek.net; ver-
sion-foto.de / R. Bäcker
S. 5: KfW-Bildarchiv / Jonas Wresch



Kontakt

KfW Bankengruppe
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431 - 0
Telefax 069 7431 - 2944
info@kfw-entwicklungsbank.de
www.kfw.de