KfW Entwicklungsbank

»» Portfolioanalyse

05. September 2019

Portfolioanalyse Soziale Sicherung 2018

Autor: Lena Griebel
Redaktion: Bettina Zoch-Özel

Die Verbesserung der sozialen Sicherung ist ein eigenständiges Ziel der globalen Nachhaltigkeitsagenda (SDG 1.3). Gleichzeitig sind funktionierende soziale Sicherungssysteme eine notwendige Voraussetzung für die Reduzierung von Armut und Ungleichheit als übergeordnete Kernziele der Agenda 2030 („Leaving no one behind"). Rund 55% der Weltbevölkerung leben jedoch ohne soziale Absicherung: Im Alter, bei Missernten, Krankheit, Unfall oder Tod des Haupternährers sind viele Menschen unmittelbar von absoluter Armut bedroht.

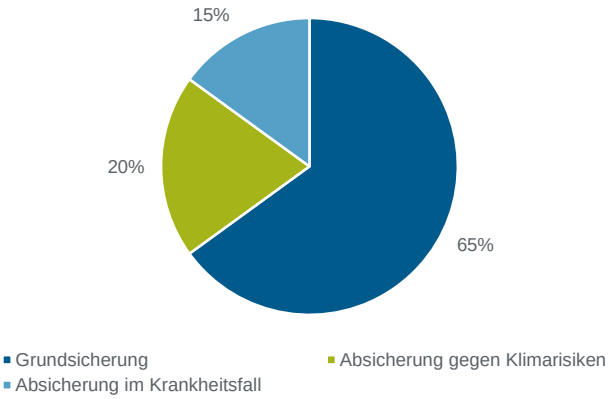
Der Portfolioschwerpunkt liegt im Bereich Grundsicherung

Die KfW Entwicklungsbank unterstützt im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und verschiedener Mandatsgeber ihre Partnerländer bei der Entwicklung und beim Ausbau sozialer Sicherungssysteme. Gemeinsam mit ihren Partnern entwickelt sie landesspezifische Lösungen und innovative Konzepte.

Das Ziel von sozialer Sicherung ist immer, Armut zu überwinden bzw. die Auswirkungen von Armut zu mindern und Menschen vor existenzbedrohenden Risiken zu schützen. Soziale Sicherung im engeren Sinne umfasst innerhalb des KfW-Portfolios alle nachfrageseitigen Ansätze zur Grundsicherung (d.h. die Nachfrager bzw. Begünstigten sind direkte Empfänger von Leistungen) sowie zur Absicherung von gravierenden Risiken wie z.B. Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Ernteausfall. Dies können zum Beispiel staatliche oder private Versicherungen, Sozialtransfers oder Beschäftigungsprogramme sein.

Zum Ende des Jahres 2018 umfasste das Portfolio „soziale Sicherung" der KfW Entwicklungsbank genau 100 laufende Vorhaben mit einem Gesamtzusagevolumen von rund einer Milliarde EUR[1]. Umgesetzt werden dabei Projekte in 25 Ländern und in fünf länderübergreifenden Ansätzen. Das Portfolio setzt sich aus drei großen Förderbereichen zusammen: Der Förderbereich „Grundsicherung" bildet mit 64 Vorhaben und einem Volumen von 650 Mio. EUR den Schwerpunkt in der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ). An zweiter Stelle steht der Förderbereich „Absicherung gegen Klimarisiken" mit 14 Vorhaben und einem Volumen von 203 Mio. EUR. Sie entspringen der G7-Initiative „InsuResilience" mit dem Ziel, bis 2020 zusätzlichen 400 Millionen armen und verwundbaren Menschen in Entwicklungsländern Zugang zu Klimarisikoversicherungen zu ermöglichen. Weitere 22 Vorhaben mit einem Volumen von rund 154 Mio. EUR entfallen auf den Förderbereich „Absicherung im Krankheitsfall". Hier werden der Aufbau von Krankenversicherungssystemen (u.a. in Tansania und Pakistan) und Gutscheinprogramme („Voucher") zum verbesserten Zugang armer Bevölkerungsgruppen zu qualitativ angemessenen Gesundheitsdienstleistungen, insbesondere im Bereich der reproduktiven Gesundheit, unterstützt (u.a. in Jemen, Kambodscha und Kamerun) – vgl. Grafik 1.

Grafik 1: Inhaltliche Zusammensetzung des laufenden Portfolios



Quelle: eigene Darstellung

Direkte und indirekte Förderansätze der sozialen Sicherung

Die KfW greift im Bereich der sozialen Sicherung auf ein breites Spektrum von Förderansätzen zurück (vgl. Tabelle 1). Dabei wird oft zwischen direkten und indirekten Ansätzen unterschieden. Im Falle direkter Ansätze werden z.B. Individuen oder Haushalte durch eine Krankenversicherung oder Aufnahme in ein Cash Transfer Programm unmittelbar abgesichert. Im Falle indirekter Ansätze hingegen erwirbt etwa der Staat eine (indexbasierte) Versicherung, um im Falle einer Krise Nothilfe für die betroffene Bevölkerung leisten zu können (wobei die Mittel im Krisenfall über die etablierten sozialen Sicherungsmechanismen an die betroffene Bevölkerung weitergeleitet werden können). Neben derartigen

[1] Soweit die Förderung sozialer Sicherung nur Teilkomponente eines Vorhabens ist, wird lediglich das hierfür eingesetzte Zusagevolumen in die Betrachtung einbezogen. Begleit- sowie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sind jeweils den Hauptvorhaben zugeordnet. Die Vorhaben befinden sich in unterschiedlichen Stadien der Durchführung, vom Vertrag der KfW mit dem Empfänger / der Durchführungsorganisation bis zur abschließenden Prüfung durch die KfW-Evaluierungsabteilung.

Makroversicherungen zählt auch die Förderung von Finanzintermediären wie Versicherungsfonds zu den indirekten Ansätzen der sozialen Sicherung.
Wenn man das Gesamtportfolio der KfW Entwicklungsbank im

Tabelle 1: Laufendes Portfolio nach Förderansätzen

Förderansatz	Volumen	Anteil
Cash for Work	447.519.662 EUR	45 %
Indirekte Versicherung	192.632.381 EUR	19%
Cash Transfers	104.180.746 EUR	10 %
Direkte Versicherung	81.539.139 EUR	8 %
Food for Work	68.114.162 EUR	7 %
Voucher	60.000.000 EUR	6 %
Programmbasierte Ansätze	31.720.178 EUR	3 %
Nahrungsmittelhilfe	21.430.000 EUR	2 %
Gesamt	**1.007.136.268 EUR**	**100%**

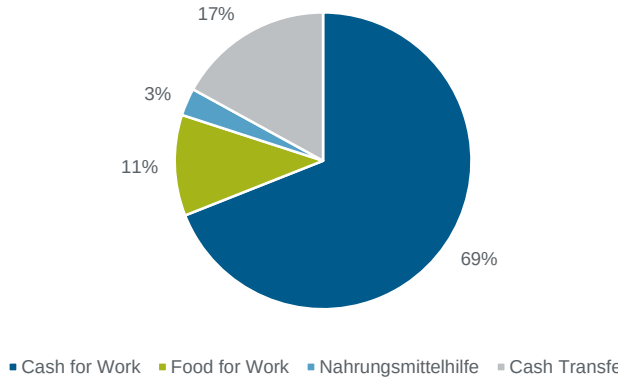
Quelle: eigene Darstellung

Bereich der sozialen Sicherung nach Förderansätzen aufschlüsselt, entfällt 45% des Zusagevolumens auf 49 laufende „Cash for Work"-Programme, die hauptsächlich arbeitsintensive Beschäftigungsmaßnahmen für Geflüchtete in Subsahara-Afrika und im Nahen Osten beinhalten. Zweitstärkstes Instrument sind mit rund 193 Mio. EUR (ca. 19% des Zusagevolumens) die indirekten Versicherungsansätze. Indirekte Versicherungsansätze ermöglichen es, im Vergleich zum eingesetzten Finanzierungsvolumen besonders viele Menschen zu erreichen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass entsprechende Ansätze in der Regel „nur" eine Absicherung gegen eher seltene Ereignisse bieten. Das restliche Volumen teilt sich zu 10% auf „Cash Transfers", direkte Versicherungen (8%), „Food for Work"-Programme (7%), „Voucher"-Programme (6%), „sonstige programmbasierte Ansätze" (3%), sowie „Nahrungsmittelhilfe" (2%) auf.
Die Förderansätze haben für die drei großen Förderbereiche unterschiedliche Bedeutung (s.u.).

Grundsicherung: Doppelte Dividende durch Cash-for-Work

Im Bereich der Grundsicherung dominieren eindeutig die „Cash for Work"-Programme (vgl. Grafik 2). Bei diesen Ansätzen steht die temporäre Schaffung von bezahlter Beschäftigung im Vordergrund. Die Begünstigten erzielen dadurch ein kleines Einkommen, das zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen beitragen soll. Gleichzeitig werden durch den Arbeitseinsatz (z.B. Wegebau, Bodenerosionsschutz, Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten etc.) die langfristigen Voraussetzungen für Entwicklung verbessert („doppelte Dividende").
Zweitwichtigstes Instrument im Bereich der Grundsicherung sind „Cash Transfers" für Ultra-Arme, also Menschen bzw. Haushalte, die ansonsten keine alternative Möglichkeit der Einkommenserzielung haben (z.B. weil sie zu jung, zu alt oder krank sind). Weitere wichtige Instrumente der Grundsicherung sind Ernährungssicherungsmaßnahmen wie z.B. „Food for Work"-Programme oder direkte Nahrungsmittelhilfen.

Grafik 2: Förderansätze im Grundsicherungsportfolio

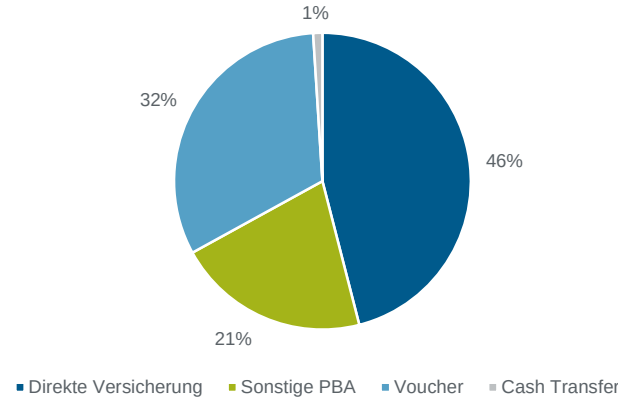


Quelle: eigene Darstellung

Absicherung im Krankheitsfall: Versicherungen und mehr

Das quantitativ wichtigste Instrument im Bereich der Absicherung im Krankheitsfall ist die Förderung der Einführung bzw. Ausweitung von Krankenversicherungen in Partnerländern. In weniger entwickelten Ländern, in denen es noch keine tragfähige Krankenversicherung gibt, spielen auch Voucher-Systeme als Förderansatz eine wichtige Rolle. Hier können die Bedürftigsten Gutscheine für bestimmte Dienstleistungen bei akkreditierten Gesundheitseinrichtungen für einen geringen Betrag erwerben. Die Dienstleister erhalten im Anschluss für erbrachte Leistungen eine Erstattung.
Größere Gesundheitssektorreformen werden über politikbasierte Ansätze (PBA) gefördert. Cash Transfers spielen in diesem Förderbereich nur eine untergeordnete Rolle.

Grafik 3: Absicherung im Krankheitsfall



Quelle: eigene Darstellung

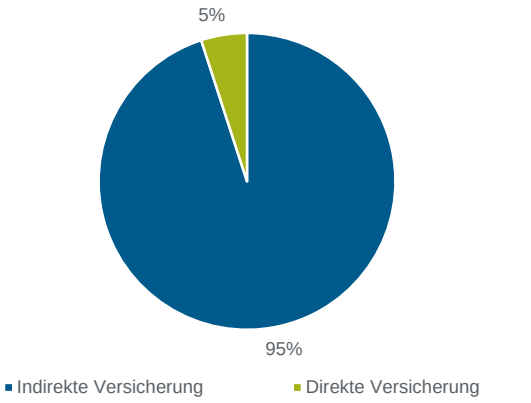
Absicherung gegen Klimarisiken auf dem Vormarsch

Ein neuerer Förderschwerpunkt der KfW Entwicklungsbank ist die Absicherung von Klimarisiken. Im Zuge des Klimawandels wird immer deutlicher, dass sich Klimarisiken für immer mehr Menschen zu existenzbedrohenden Krisen entwickeln können (Dürre, Überschwemmungen etc.). In diesem Bereich dominieren indirekte Versicherungsansätze das Spektrum der Förderansätze.

Rund 236 Mio. Menschen werden direkt oder indirekt erreicht

Von direkten Ansätze der sozialen Sicherung, die die KfW im Auftrag der Bundesregierung durchführt, profitierten in den drei

Grafik 4: Förderansätze zur Absicherung gegen Klimarisiken



Quelle: eigene Darstellung

oben genannten Förderbereichen in 2018 insgesamt mindestens 34 Mio. Menschen. Dazu kommen nochmal mindestens 202 Mio. Menschen, die indirekt gegen bestimmte existenzbedrohende Risiken abgesichert sind.

Im Durchschnitt leben rund 80% der direkten und der indirekten Zielgruppe unterhalb der Armutsgrenze[2]. Der Anteil an Frauen und Männern in der direkten und indirekten Zielgruppe ist mit jeweils rund 50% ausgeglichen.

Finanzierung überwiegend durch reine Haushaltsmittel

Die von der KfW für Vorhaben der sozialen Sicherung eingesetzten Mittel in Höhe von rd. 1,0 Mrd. EUR stammen fast ausschließlich aus dem Bundeshaushalt. Lediglich 3% der Mittel stammen von anderen Gebern und werden von der KfW im Sinne einer effizienten Arbeitsteilung als Mandatsmittel eingesetzt. Knapp 48% der Zusagen im Bereich soziale Sicherung stammen aus dem regulären BMZ-Titel für bilaterale Vorhaben. Der Anteil an thematischen Zusagen aus BMZ-Sondermitteln wie Sonderinitiativen oder Übergangshilfe ist mit 32% relativ hoch – vgl. Tabelle 2.

Tabelle 2: Finanzierungsquellen

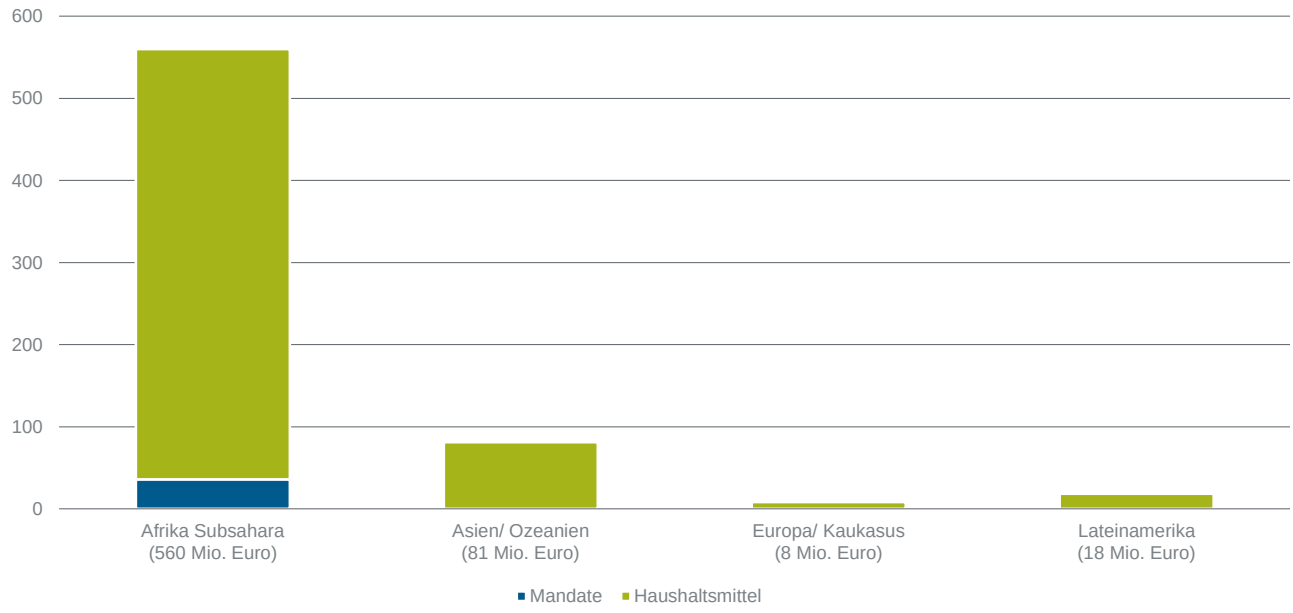
Kategorie	Anzahl der Vorhaben	Volumen (in Mio. EUR)
Standard BMZ Titel	55	481
Sonderinitiativen	22	222
IKU Sondervermögen	10	170
Übergangshilfe	10	101
Mandate	3	33
Gesamt	**100**	**1.007**[3]

Quelle: eigene Darstellung

Der regionale Schwerpunkt liegt auf Afrika

Mit einem Gesamtvolumen von 560 Mio. EUR werden über die Hälfte der Mittel in 47 Vorhaben in Subsahara-Afrika investiert. An zweiter Stelle folgt die Region Nordafrika/Naher Osten mit rund 264 Mio. EUR und 28 Vorhaben –vgl. Grafik 5.

Grafik 4: Regionale Verteilung des Portfolios und Mittelherkunft



Quelle: eigene Darstellung

[2] Anteil Armer für einige Vorhaben aufgrund der volatilen Lage nicht exakt erfassbar oder noch nicht absehbar.
[3] Differenzen in den Summen durch Rundungen.

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