

»»» Portfolioanalyse

18. November 2021

Autor: Frederic Wiesenbach

Redaktion: Susanne Brösamle

KfW-Portfolioanalyse Soziale Sicherung 2020

Funktionierende soziale Sicherungssysteme sind eine Grundvoraussetzung für die langfristige Reduzierung von Armut und Ungleichheit und ein Grundpfeiler des friedlichen Zusammenlebens in einer Gesellschaft („Gesellschaftsvertrag“). Soziale Sicherungssysteme sind umso mehr gefragt als steigende Fragilität, Flucht und vor allem die negativen Folgen der Corona-Pandemie bisher erreichte Erfolge in der Armutsbekämpfung bedrohen¹. Trotz steigender Risiken und zunehmender Armut lebt mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung ohne soziale Sicherung: Bei Missernten, Überschwemmungen, im Alter, bei Krankheit, Unfall, Tod des Hauptverdieners oder Verlust der Arbeit aufgrund von COVID-19 drohen Menschen (erneut) in die Armut abzustürzen. Daher sind Aufbau und Stärkung der sozialen Sicherung Ziele der globalen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (SDG 1.3) und eine Voraussetzung für Frieden und gesellschaftlichen Zusammenhalt (SDG 16).

Die KfW Entwicklungsbank unterstützt im Auftrag und mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie anderer Mandatsgeber ihre Partnerländer bei der Entwicklung und beim Ausbau sozialer Sicherungssysteme. Gemeinsam mit ihren Partnern entwickelt sie landesspezifische Lösungen und innovative Konzepte. Im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) geht es dabei vor allem um die Förderbereiche „Soziale Grundsicherung“, „Absicherung im Krankheitsfall“ und „Absicherung gegen Klimarisiken“.

2020 profitierten 328 Mio. Menschen von laufenden FZ-Vorhaben im Bereich der sozialen Sicherung

Zum Ende des Jahres 2020 umfasste das FZ-Gesamtportfolio „Soziale Sicherung“ 175 laufende Vorhaben in mehr als 36 Ländern. Das aggregierte Fördervolumen² dieser Vorhaben betrug 2,4 Mrd. EUR³, was aufgrund von coronabedingten Sondereffekten einem Zuwachs von fast 100% gegenüber dem Vorjahr entspricht (siehe Grafik 1). Im Jahr 2020 konnten damit 328 Mio. Menschen direkt oder indirekt gegen Armut abgesichert werden (Definitionen s.u.).

Grafik 1: Entwicklung des laufenden FZ-Gesamtportfolios Soziale Sicherung 2018-2020



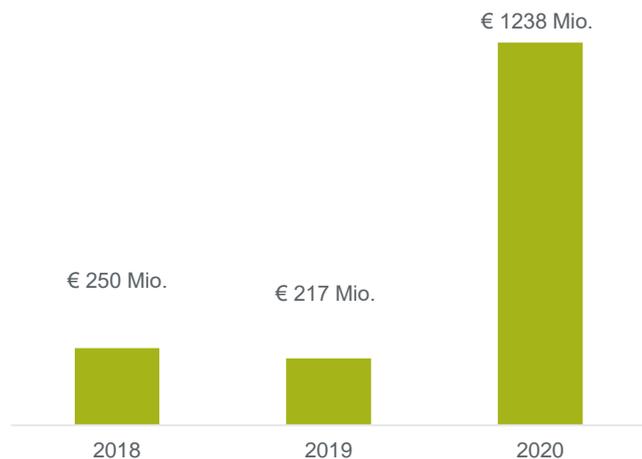
Das laufende Gesamtportfolio verändert sich durch den Saldo aus jährlichen FZ-Neuzusagen und den im jeweiligen Jahr von der KfW zum Abschluss gebrachten Vorhaben. Diese sogenannten „abgeschlossenen“ Vorhaben entfalten in der Regel weiterhin soziale Sicherungswirkungen, werden von den Partnerländern aber ohne weitere KfW-Unterstützung fortgeführt und erscheinen deshalb nicht mehr im laufenden Gesamtportfolio. Die jährlichen Neuzusagen weisen aufgrund von Zusagezyklen und einzelnen besonders großen Vorhaben teilweise größere Schwankungen auf. Der ungewöhnlich starke Anstieg im Jahr 2020 (46 Neuvorhaben in 24 Ländern mit einem Fördervolumen von 1,2 Mrd. EUR) ist allerdings primär dem Corona-Soforthilfeprogramm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geschuldet (siehe Grafik 2 und separate Betrachtung weiter unten).

¹ Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?, World Bank, 2021, Link: <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021>

² Soweit die Förderung sozialer Sicherung nur eine Teilkomponente eines Vorhabens ist, wird diese nicht in die Betrachtung mit einbezogen. In der Portfolioanalyse 2019 wurden diese Vorhaben hingegen noch manuell anteilig eingerechnet. 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.

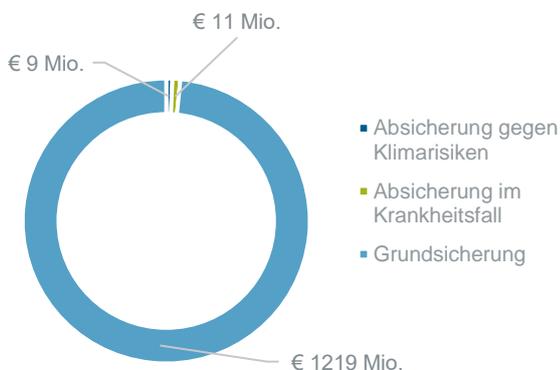
³ Alle Werte sind gerundet.

Grafik 2: Neuzusagen 2018-2020



Fast alle Corona-Soforthilfen sind dem Förderbereich „Grundsicherung“ zuzuordnen, der daher mit 43 Neuvorhaben und einem Fördervolumen von 1,2 Mrd. EUR (98% der Neuzusagen) die Zusagenstatistik 2020 weitestgehend dominiert (siehe Grafik 3). Daneben gab es 2020 lediglich eine Neuzusage im Förderbereich „Absicherung im Krankheitsfall“ (11 Mio. EUR für ein Gesundheitsvoucher-Programm für Schwangere und Mütter im Jemen) und zwei Neuvorhaben (9 Mio. EUR) im Bereich Absicherung gegen Klimarisiken in Subsahara-Afrika.

Grafik 3: Neuzusagen nach Förderbereichen 2020



Direkte und indirekte Förderansätze der sozialen Sicherung

Die KfW greift im Bereich der sozialen Sicherung grundsätzlich auf ein sehr breites Spektrum an Förderansätzen zurück (siehe Tabelle 1). Dabei wird zwischen direkten und indirekten Ansätzen unterschieden. Im Falle direkter Ansätze werden Personen oder Haushalte z.B. durch eine Krankenversicherung oder Aufnahme in ein Cash Transfer-Vorhaben unmittelbar abgesichert. Bei indirekten Ansätzen hingegen erwirbt etwa der Staat eine (indexbasierte) Versicherung, um im Falle einer Krise Soforthilfe für die betroffene Bevölkerung leisten zu können – wobei die Mittel im Krisenfall über die etablierten sozialen Sicherungsmechanismen an die betroffene Bevölkerung ausgezahlt werden können.

Tabelle 1: Neuzusagen 2020 nach Förderansätzen

Förderansatz	Betrag	Anteil
Cash Transfer (direkt)	€ 1.056 Mio.	85%
Cash for Work (direkt)	€ 158 Mio.	13%
Voucher (direkt)	€ 11 Mio.	1%
Indirekter Versicherungsansatz	€ 9 Mio.	1%
Politik-Reformvorhaben (indirekt) ⁴	€ 4 Mio.	< 1%
Gesamt	€ 1.238 Mio.	100%

Wenn man die Neuzusagen 2020 im Bereich der sozialen Sicherung nach Förderansätzen aufschlüsselt, entfallen 1,1 Mrd. EUR (85%) des Zusagevolumens auf 24 neue Cash Transfer-Projekte mit 2,2 Mio. Begünstigten, die größtenteils zum Corona-Soforthilfeprogramm zählen. Weiterhin werden 16 Cash-for-Work-Vorhaben finanziert, die kurzfristige Beschäftigung für 474.000 Personen bereitstellen – größtenteils für Geflüchtete in Subsahara-Afrika und im Nahen Osten. Drittstärkster Förderbereich sind Voucher, mit denen 140.000 jemenitische Frauen und ihre Kinder in der reproduktiven Gesundheitsvorsorge gefördert werden. Viertstärkstes Instrument sind Versicherungsansätze (zwei Vorhaben zur Unterstützung der regionalen African Risk Capacity-Versicherung). Schließlich werden zwei landesweite Reformvorhaben finanziert. In Indien werden für 468 Mio. EUR Cash Transfers und Reformen in der sozialen Sicherung finanziert (berichtet unter Cash Transfers) und in Ruanda werden mit 4 Mio. EUR dezentrale Strukturen der sozialen Sicherung gestärkt.

Soziale Cash Transfers auf dem Vormarsch

Wie die vorstehende Förderansatzstatistik zeigt, setzt die KfW zunehmend Cash Transfers in Maßnahmen zur sozialen Sicherung ein und leistet damit einen Beitrag zur Erfüllung der 2016 beschlossenen Reformagenda „Grand Bargain“, in der sich Deutschland sowie andere Staaten und Organisationen zum stärkeren Einsatz von Cash Transfers verpflichtet haben.

Im Jahr 2020 stieg das Neuzusage-Volumen für Cash Transfers auf rd. 1,06 Mrd. EUR, womit mehr als 2 Mio. Personen dabei unterstützt werden, ihre dringendsten Grundbedarfe wie Nahrungsmittel, Gesundheit, Wohnraum und Bildung⁵ zu decken.

Grafik 4: Neuzusagen bei Cash Transfers 2018-2020



⁴ Weiterhin wird ein Politik-Reformvorhaben in Indien über 468 Mio. EUR finanziert, welches aufgrund der hohen Cash Transfer-Volumens unter Cash Transfers berichtet wird.

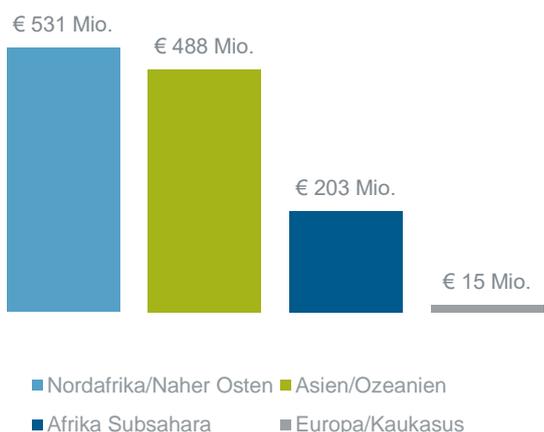
⁵ Cash transfers: what does the evidence say? - A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features, Bastagli et al., ODI, 2016

Studien belegen, dass Cash Transfers die Ernährungssituation der Begünstigten spürbar verbessern, die Teilnahme von Kindern am Schulunterricht erhöhen und sogar innerfamiliäre Spannungen und geschlechtsbasierte Gewalt reduzieren können. Cash Transfers zeichnen sich dabei durch eine hohe Kosteneffizienz aus, stärken gleichzeitig lokale Märkte und schaffen Beschäftigung. Dabei generiert jeder Euro an Cash Transfers einen lokalen Mehrwert von bis zu 2,45 Euro⁶. Entgegen weitverbreiteter Vorurteile führen Cash Transfers jedoch in der Regel nicht zu einem höheren Konsum von Alkohol und Tabak⁷.

Regionale Schwerpunkte: Nahost, Asien und Afrika

Im Jahr 2020 gingen die meisten neu zugesagten Mittel (531 Mio. EUR) an die Region Naher Osten und Nordafrika, gefolgt von der Region Asien und Ozeanien und der Region Subsahara-Afrika (siehe Grafik 5). Diese regionale Verteilung hängt auch damit zusammen, dass im Rahmen des Corona-Soforthilfeprogramms in Asien und Nordafrika/Nahost erstmals höhervolumige zinssubventionierte Förderdarlehen (Förder und Entwicklungskredite der KfW) zum Einsatz kamen (s.u.), was in Subsahara-Afrika aufgrund der geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der meisten Länder kaum möglich war.

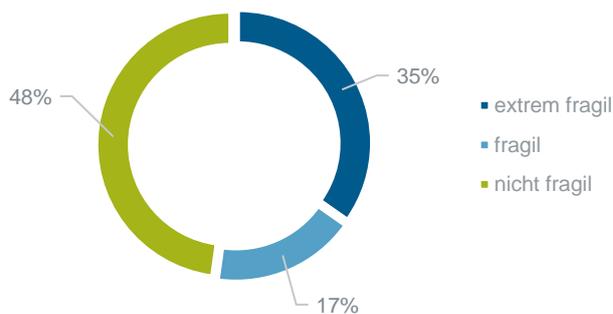
Grafik 5: Neuzusagen 2020 nach Regionen



Fragile Staaten sind definiert als Länder, die erhebliche Defizite in den Bereichen Sicherheit, staatliche Leistungserbringung und politische Legitimität aufweisen. Laut OECD leben zurzeit rd. 1,8 Mrd. Menschen in fragilen Ländern – bis 2020 wird die Zahl schätzungsweise auf 2,2 Mrd. ansteigen. Rund 77% aller global von Armut betroffenen Menschen leben schon heute in fragilen Ländern und dieser Anteil wird voraussichtlich weiter steigen. Insofern besteht in diesen Ländern ein besonders hoher Bedarf an sozialer Sicherung.

Dies zeigt sich auch im Portfolio der KfW: Im Jahr 2020 wurden 52% aller Neuvorhaben zur Stärkung der sozialen Sicherung in fragilen und extrem fragilen Ländern (gemäß OECD-Definition) umgesetzt (siehe Grafik 6).

Grafik 6: Neuvorhaben in fragilen Ländern (2020)

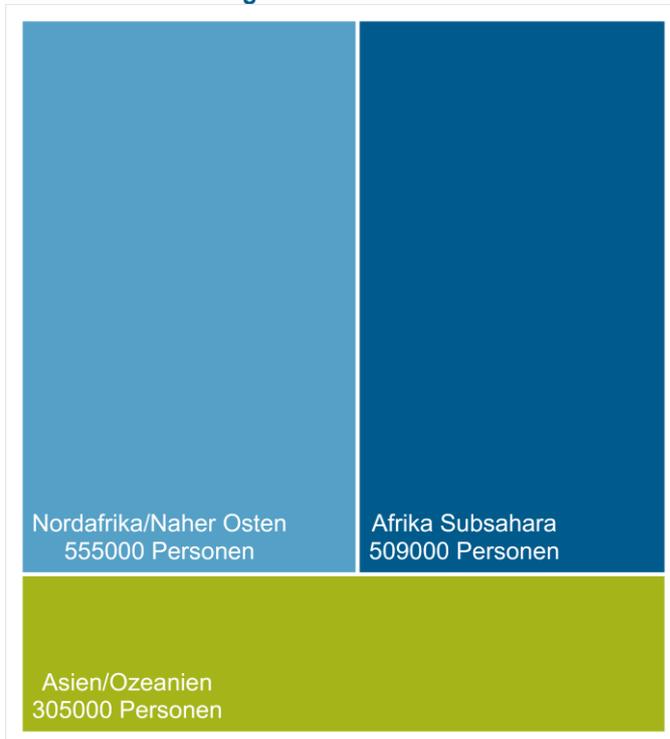


Corona-Soforthilfen: Soziale Absicherung für rd. 1,5 Mio. Menschen in vulnerablen Lebensverhältnissen verbessert

Die meisten Cash Vorhaben sind den Corona-Soforthilfen zuzuordnen. Das Gesamtvolumen der Soforthilfen im Bereich soziale Sicherung beträgt hierbei 972 Mio. EUR. Zu den Hauptempfängern gehören Indien mit 468 Mio. EUR und Marokko mit 314 Mio. EUR.

Durch die von der KfW im Auftrag des BMZ finanzierten Corona-Soforthilfen wurden über Vorhaben der sozialen Sicherung mehr als 1,37 Mio. Menschen in vulnerablen Lebensverhältnissen unterstützt, die aufgrund der Corona-Pandemie erhebliche Einkommenseinbußen bis hin zur Existenzbedrohung erlitten haben. Dadurch konnte ein noch stärkerer Anstieg der extremen Armut verhindert werden. Über 40% der Begünstigten leben in Nordafrika und im Nahen Osten (vgl. Grafik 7).

Grafik 7: Anzahl der Begünstigten durch Corona-Soforthilfen nach Region



⁶ Cash transfers, food security and resilience in fragile contexts - General evidence and the German experience, DIE, Luis A. Camacho Merle Kreibaum, 2017

⁷ Cash Transfers and Temptation Goods - A Review of Global Evidence, Policy Research Working Paper 6886, David K. Evans Anna Popova, The World Bank, 2014

Finanzierungsquellen: Erstmals in größerem Stil auch KfW-Marktmittel für konzessionäre Förderdarlehen eingesetzt

In ärmeren Ländern werden Maßnahmen der sozialen Sicherung fast ausschließlich über Zuschüsse aus dem Bundshaushalt finanziert. Im Rahmen der Corona-Soforthilfemaßnahmen wurden aber auch Mitteleinkommensländer erstmals in größerem Stil durch konzessionäre Finanzierungen (Entwicklungs- und Förderkredite) unterstützt. Die eingesetzten Mittel für Neuvorhaben in 2020 stammen zu 39% aus Mitteln des Bundshaushalts und zu 61% aus Mitteln, die die KfW am Kapitalmarkt aufgenommen hat.

Tabelle 2: Finanzierungsquellen der KfW-Neuvorhaben 2020

Finanzierungsquelle	Betrag	Anteil
KfW-Finanzierung	€ 760 Mio.	61%
BMZ-Regionaltitel	€ 140 Mio.	11%
BMZ Übergangshilfe	€ 128 Mio.	10%
SI ⁸ Fluchtursachen	€ 125 Mio.	10%
SI Eine Welt ohne Hunger	€ 30 Mio.	2%
BMZ-Zinsverbilligung	€ 22 Mio.	2%
Standard-BMZ-Darlehenstitel	€ 15 Mio.	1%
SI Nordafrika und Naher Osten	€ 10 Mio.	1%
Int. Klima und Umweltschutz	€ 8 Mio.	1%
Gesamt	€ 1238 Mio.	100%⁹

Ausblick: Soziale Sicherung gewinnt weiter an Bedeutung

Das Portfolio der sozialen Sicherung hat durch die Pandemie einen starken Zuwachs erfahren. Dabei stand die unmittelbare Stabilisierung durch Soforthilfen im Vordergrund. Die Pandemie ist damit aber noch nicht überwunden – aufgrund der Liefer- und Finanzierungsengpässe für Impfstoffe und der begrenzten Kapazitäten für die Durchführung von Impfprogrammen werden die negativen Auswirkungen in vielen Entwicklungsländern eher noch zunehmen. Daher besteht weiterhin hoher Unterstützungsbedarf, wobei neben den Soforthilfen vor allem der Aufbau und die Stärkung von Systemen der sozialen Sicherung im Sinne eines nachhaltigen Recover Forward Ansatzes (mittel- und längerfristige Resilienzstärkung) fortgesetzt und intensiviert werden sollte.

Kontakt

KfW Bankengruppe

Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank
Palmengartenstraße 5–9
60325 Frankfurt am Main

Tel. +49 69 7431-1218

www.kfw-entwicklungsbank.de

Kompetenzcenter Soziale Entwicklung,
Governance und Frieden

info@kfw-entwicklungsbank.de

⁸ BMZ Sonderinitiative

⁹ Aufgrund von Rundungen ergibt die Gesamtzahl nicht 100%.

