

Input Ralf Radermacher

Themenblock A

Wirkung und bisherige Erfolge von sozialen Sicherungssystemen

A1.

Welche entwicklungsrelevanten Wirkungen können soziale Sicherungssysteme entfalten, insbesondere auf **Armut, Ungleichheit, Hunger, wirtschaftliche Entwicklung, Bildung und Gesundheit**? Welche Ansätze funktionieren besonders gut und welche nicht? Ist es eine besondere Herausforderung, den ländlichen Raum bzw. informelle städtische Siedlungen mit einzubeziehen und falls ja, wie kann diese Herausforderung bewältigt werden?

Entwicklungsrelevante Wirkungen

Soziale Sicherung reduziert Armut und Ungleichheit

Soziale Sicherung reduziert **Armut**. So wäre laut Daten der OECD die Armutsquote in Deutschland ohne Sozialleistungen, Steuern und Abgaben dreimal höher. Und die [Weltbank](#) schätzt, dass Grundsicherungsleistungen die Anzahl der Menschen, die von extremer Armut betroffen sind (weniger als 1,90USD/Tag) in 79 Entwicklungs- und Schwellenländern bereits um mehr als ein Drittel verringern konnte.

Soziale Sicherung kann auch **Ungleichheiten abmildern und Chancengerechtigkeit schaffen**. Sie beseitigt finanzielle Barrieren, die dazu führen, dass arme und benachteiligte Gruppen ungleichen und unzureichenden Zugang zu essenziellen Lebensaspekten wie Nahrung, Bildung, Gesundheitsversorgung und gesellschaftlicher Teilhabe haben ([Bastagli et al., 2018](#)).

Das Gesamtsystem staatlicher Sozialleistungen (Grundsicherung und Sozialversicherung) leistet einen großen Beitrag zur Reduzierung von **Einkommensungleichheit**. Die Einkommensungleichheit ist in Industrieländern deutlich niedriger als in Entwicklungs- und Schwellenländern. Dies ist laut [IMF](#) nahezu ausschließlich auf die Umverteilungswirkung der Steuer- und Sozialpolitik in Industrieländern zurückzuführen. In europäischen Ländern mit hohem Einkommen reduzieren Sozialtransfers die Ungleichheit gemessen am Gini-Koeffizienten um durchschnittlich 14,8%, in Ländern niedrigen Einkommens etwa in Latein Amerika oder Ost-Asien hingegen nur um 1,7% ([ILO, 2011](#)). Gründe sind die niedrigen Sozialausgaben in Entwicklungsländern und die geringe Reichweite von sozialen Sicherungssystemen – besonders in ärmeren Bevölkerungsschichten. Laut dem Commitment to Equity ([CEQ](#)) Institut bemisst sich der Umfang, in dem Ungleichheit reduziert wird, häufig an der Art der Sozialleistung. Beitragsfreie Grundsicherung verringert Ungleichheit i.d.R. stärker als beitragsfinanzierte Sozialversicherungen.

Soziale Sicherung leistet einen Beitrag zu Ernährungssicherheit und reduziert Hunger

Soziale Sicherung reduziert Hunger und Ernährungsunsicherheit, auch während Krisen, Schocks und Dürreperioden. Eine durch das International Food Policy Research Institute ([IFPRI](#)) beauftragte Metastudie über 48 Grundsicherungsprogramme in Ländern niedrigen und mittleren Einkommens im Zeitraum zwischen 1994 und 2018 kommt zu dem Ergebnis, dass teilnehmende Haushalte ihren Konsum an Nahrungsmitteln durchschnittlich um 13% steigern konnten. Durch vielfältigere Ernährung verbesserten sich zudem die Gesundheit und die körperliche Entwicklung, insbesondere bei Kindern.

Soziale Sicherung fördert wirtschaftliche Stabilität und Entwicklung

Soziale Sicherungssysteme wirken als Stabilisatoren bei Wirtschaftskrisen und schwacher Konjunktur. Für [afrikanische Länder](#) wird geschätzt, dass jeder Euro, der für reguläre Geldtransfers verwendet wird, bis zu 1,52 Euro an zusätzlicher lokaler wirtschaftlicher Aktivität generiert. Eine [ITUC](#)-Studie zeigt: Investiert ein Land ein Prozent seines Bruttoinlandsprodukts in soziale Sicherung, kann es in der Folge von steigenden Steuereinnahmen (bis zu 3,5%), einem zunehmenden Wirtschaftswachstum (bis zu 1,9%) und einem erhöhten Beschäftigungsniveau (bis zu 1,1%) profitieren.

Soziale Sicherung fördert kurz- und langfristig Bildung, Gesundheit und Arbeitsmarkterfolg

Zahlreiche Studien zeigen, dass sich Programme wie Schulspeisungen und Geldtransfers (mit und ohne Bedingungen) positiv auf **Einschulungs- und Schulabschlussquoten** sowie auf die Reduzierung von Kinderarbeit auswirken. In welchem Maße sich regelmäßiger und längerer Schulbesuch auch in verbesserten Lernergebnisse niederschlägt, hängt stark von angebotsseitigen Faktoren ab (z.B. Qualität des Bildungsangebots).

Soziale Sicherung wirkt nicht nur gegen eine Verarmung im Krankheitsfall durch hohe Gesundheitsausgaben. Krankheitsabsicherung kann durch den erleichterten Zugang zu Basisgesundheitsleistungen auch Prävention fördern und so die gesamtgesellschaftliche Gesundheitslage verbessern. Gerade für Mütter und Kinder kann soziale Sicherung eine zentrale Rolle für den Zugang zu Dienstleistungen und für eine verbesserte **Gesundheit** spielen. Zudem kann sie das nicht-altersbedingte Sterberisiko (u.a. Kindersterblichkeit) senken. Letzteres zeigt beispielsweise eine [Studie](#) zu Brasiliens *Bolsa Familia*-Programm.

Es gibt Evidenz, meist aus [Lateinamerika](#), dass Zugang zu sozialer Sicherung im Kindesalter noch **bis weit ins Erwachsenenalter positive Auswirkungen** auf Bildung, [Gesundheit](#) und Arbeitsmarkterfolg haben kann, insbesondere für Frauen. Belege für **intergenerationale Effekte** gibt es ebenfalls. So ist laut einer [Studie aus Indien](#) der Ernährungsstatus von Kindern, deren Mütter im Kindesalter Zugang zu Schulspeisungen hatten, besser als der von Kindern, deren Mütter keinen Zugang hatten. Schätzungen des Welternährungsprogramms zufolge führt jeder Euro, der in [Schulspeisungsprogramme](#) investiert wird, zu einer wirtschaftlichen Rendite von bis zu 10 Euro. Das ergibt sich aus einer verbesserten Gesundheit und Bildung während der Kindheit sowie erhöhter Produktivität im Erwachsenenalter.

Stand und Herausforderungen verschiedener Ansätze

Ansätze der **Grundsicherung** und der **Krankenversicherung** (meist steuerfinanziert, teilweise mit geringen Eigenbeiträgen) haben bisher die durchschnittlich höchsten Abdeckungsraten in Ländern unteren und mittleren Einkommens erzielen können.

Beitragsfinanzierte Sozialversicherungen haben im globalen Süden im Durchschnitt sehr geringe Abdeckungsraten und umfassen im Wesentlichen Staatsangestellte, Militärs und Beschäftigte im formalen Sektor. Grund ist die **hohe Informalität** des Wirtschaftslebens in den Partnerländern. Im Durchschnitt ist etwa die Hälfte der Erwerbsbevölkerung informell tätig, in afrikanischen Ländern bis zu 85 %, meist in der Subsistenzlandwirtschaft und mit täglicher Gelegenheitsarbeit ([Gentilini et al.](#), 2021). Diese sogenannte „**missing middle**“ an Beschäftigten im informellen Sektor hat weder Zugang zu Sozialversicherung noch zu steuerfinanzierten Grundsicherungsprogrammen für arme Bevölkerungsgruppen. Die bisherigen Strategien, diese Gruppe sozial abzusichern, waren wenig erfolgreich. Die Formalisierung des informellen Sektors kommt seit vielen Dekaden nicht signifikant voran, und damit auch die beitragsfinanzierte Absicherung nicht. In Lateinamerika gibt es vereinzelte Beispiele für pauschalisierte vereinfachte Sozialversicherungslösungen für informelle Selbständige und derzeit gibt es in afrikanischen Ländern Versuche, mithilfe öffentlicher Zuschüsse, Anreize für die private Vorsorge/ Spartätigkeit zu schaffen.

Öffentlich geförderte Beschäftigung wird häufig eingesetzt, um gleichzeitig der erwerbslosen Bevölkerung eine bezahlte Beschäftigung anzubieten, öffentliche Infrastruktur aufzubauen und durch Arbeitserfahrung und Ausbildungskomponenten den Übergang in eine ungeforderte Beschäftigung zu erleichtern. Die wissenschaftliche Beweislage ist noch lückenhaft und weist eine Bandbreite von positiven, teils aber auch ausbleibenden Wirkungen auf. [Beierl/Grimm](#) zeigen in einer Review-Studie von 28 Programmen zudem, dass die Wirkung von Beschäftigungsprogrammen, soweit vom Studiendesign erfassbar, häufig nicht über die Wirkungen von Cash Transfers hinausgeht – ein Übergang in eine ungeforderte Beschäftigung durch „learning on the job“ ist nur schwer erreichbar. Positive Wirkungen auf die Ernährungssicherheit wurden insbesondere bei Programmen beobachtet, die langfristig angelegt sind, verlässliche Verdienstmöglichkeiten bieten und von Begleitmaßnahmen flankiert werden.

Programme, die garantierten Zugang zu einer großen Anzahl an Arbeitstagen pro Person und Jahr bieten, wie das indische MGNREGA-Programm, können zu einem [Lohnanstieg](#) im ländlichen Niedriglohnbereich führen, da die Arbeitgeber höhere Löhne bieten müssen, um mit dem MGNREGA-Angebot mithalten. MNREGA hat also eine ähnliche Wirkung wie eine Lohnuntergrenze.

Bei Programmen mit Fokus auf Wasser- und Bodenmanagement gibt es aus Malawi ([Scognamillo/Sitko](#)) und Äthiopien ([Hagos/Holden](#); [Gebremedhin & Swinton](#)) Belege für Skills-Transfer, d.h. beobachtete öffentliche Maßnahmen werden von Privathaushalten auf ihrem Ackerland ‚kopiert‘.

Soziale Sicherung im städtischen Raum

Grundsicherungsmaßnahmen sind in manchen Fällen – insbesondere in Afrika – auf den ländlichen Raum fokussiert. Die Erfahrungen der COVID-19 Pandemie lehren uns: Soziale Sicherung ist auch im städtischen Raum wichtig, fehlt aber oftmals. Es bedarf programmatischer Ansätze, die auf den städtischen Kontext zugeschnitten sind. Dabei gibt es durchaus Erfahrungswerte, auf denen sich aufbauen lässt, darunter (in Anlehnung an [Gentilini et al., 2021](#)) folgende:

- **Digitale Innovationen**, z.B. bei Zahlungslösungen und Registrierungsverfahren, lassen sich leichter einsetzen aufgrund besserer Infrastruktur. Alternative Datenquellen (Mobilfunkdaten, Satellitendaten usw.) können eine größere Rolle spielen als Daten, die eigens für soziale Sicherungszwecke erhoben werden müssen.
- Angepasste **Verfahren zur Identifizierung von Leistungsempfänger*innen (Targeting)** müssen entwickelt werden. Denn die Bevölkerung ist i.d.R. heterogener und mobiler als im ländlichen Raum. Neben (innovativen) datenbasierten Ansätzen können auch städtische „Community“-Organisationen eine Rolle spielen, da sie ihr Milieu am besten kennen.
- In Situationen (wie der COVID-Pandemie), in denen schnelles Handeln entscheidend ist, haben sich **einfache und „gröbere“ Ansätze** bewährt (z.B. geografisches Targeting statt komplexe Einzelfallentscheidungen).
- **Kommunikation** zu sozialer Sicherung muss anders und über mehrere (auch digitale) Kanäle erfolgen, um die vielschichtigen Zielgruppen zu erreichen und informieren.
- Auch Herausforderungen im Zusammenhang mit **politischer Ökonomie** sind anders und vielschichtiger. Andere Formen der Kooperation mit lokaler Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft müssen gefunden werden.

In Äthiopien wird bspw. seit 2016 analog zum Productive Safety Net Program (PSNP), das auf den ländlichen Raum fokussiert, das Urban Productive Safety Net Program (UPSNP) etabliert – in elf Städten bislang. Dort erreicht es 55 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Evaluationen zeigen, dass das UPSNP Ernährungssicherheit, Gesundheit und finanzielle Inklusion verbessert. Die Zahl der Haushalte mit Bankkonto stieg um 34 Prozent. Die Sparrücklagen erhöhten sich ebenfalls: um 24 Prozent bei männlich geführten Haushalten und um 29 Prozent bei weiblich geführten Haushalten. In einigen Middle Income Countries (MICs) decken Grundsicherungsprogramme bereits städtische und ländliche Räume gleichermaßen ab (z.B. Indonesien).

A2.

Welche Rolle kann soziale Sicherung für eine gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen, insbesondere Mädchen und Frauen, am sozialen, politischen und wirtschaftlichen Leben spielen?

Soziale Sicherung kann hierbei eine wichtige Rolle spielen, indem sie finanzielle Barrieren beseitigt, die gleichberechtigte Teilhabe verhindern. Wenn soziale Sicherung geschlechtsspezifisch ausgestaltet ist, kann sie auch strukturelle Benachteiligungen beseitigen und damit einen transformativen Effekt haben.

Der **Zugang** zu bedarfsgerechter sozialer Sicherung bleibt allerdings vor allem Frauen und Mädchen, sowie auch anderen marginalisierten Gruppen, in vielen Ländern weiterhin verwehrt. Insbesondere in der Absicherung durch Sozialversicherungen in Verbindung mit Beschäftigungsverhältnissen sind Frauen in manchen Regionen der Welt (MENA, Ostasien) stark unterrepräsentiert. Frauen arbeiten öfter in prekären und informellen Arbeitsverhältnissen und/oder übernehmen unbezahlte Haus- und Pflegearbeit. Dadurch erhalten sie nicht nur weniger Einkommen, sie werden auch von an Beschäftigung gebundenen Sozialleistungen ausgeschlossen. So liegt etwa der Anteil der Frauen, die eine Rente beziehen, im Durchschnitt 10,6 Prozentpunkte niedriger als bei Männern ([Alfers et al. 2021, S.4](#)). Außerdem sind Absicherungsbedarfe von Männern und Frauen unterschiedlich. So zeigen sich hinsichtlich der Krankenversicherung Lücken: Geschlechtsspezifische Bedarfe wie z.B. Schwangerschaftsvorsorge oder Geburtsbegleitung werden oft nur teilweise abgedeckt oder sogar explizit ausgeschlossen und können eine zusätzliche Armutsfalle schaffen. Nicht mal jede zweite Frau weltweit erhält während der Geburt eines Kindes finanzielle Unterstützung. In Afrika ist es sogar nur jede siebte Frau (14,9%) ([UNICEF, 2021](#)). Die **Covid-19 Pandemie** hat bestehende Ungleichheiten verschärft. Mehr Frauen als Männer verloren ihren Arbeitsplatz und leisteten Pflegearbeit von Kindern oder Angehörigen zu Hause. Unterstützung in Form von Bargeld erhielten sie trotzdem seltener ([UN Women, 2021, S.3](#)).

Konsequenz: Soziale Sicherungssysteme müssen besser auf die Lebensrealitäten von Frauen ausgerichtet werden. Dann können sie aktiv zur Gleichberechtigung beitragen und geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Sorge- und Pflegearbeit und auf dem Arbeitsmarkt abbauen ([UNICEF, 2021](#)). Das heißt zum Beispiel: Förderung gemeinsamer Verantwortung für die Erziehung durch Elternzeitregelungen oder Anerkennung von Erziehungszeiten in der Rente. Gerade bei den meist informellen Arbeitsbedingungen in Entwicklungsländern braucht es eine solide soziale Absicherung auch jenseits der langjährigen ununterbrochenen Vollzeitbeschäftigung.

Weitere (exemplarische) **geschlechtsspezifische Wirkungen** von sozialer Sicherung:

- Frauen, die Geldtransfers erhalten, sind im Durchschnitt seltener von häuslicher Gewalt betroffen ([UNICEF, 2021](#); [Weltbank, 2014](#)).
- Für Mädchen sind die positiven Wirkungen sozialer Sicherung (v.a. Geldtransfers und Schulspeisungen) auf Einschulungs- und Schulabschlussquoten im Durchschnitt noch größer als für Jungen ([UNICEF, 2021](#)).
- Wenn Frauen Geldtransfers zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten, verschafft ihnen das gleichzeitig einen besseren Zugang zu finanziellen Dienstleistungen, so wie beispielsweise ein Konto. Damit können sie ihre finanziellen Ressourcen selbst kontrollieren. ([UNICEF, 2021](#))

Beispiel aus der deutschen EZ: Mit knapp 6 Mio. Euro ist Deutschland der größte finanzielle Geber der „Partnership for Economic Inclusion“ (PEI). PEI fördert die Einführung nationaler Programme für wirtschaftliche Eingliederung, die sich an Personen in extremer Armut richten. Die meisten Programme nehmen überwiegend, teils ausschließlich, Frauen auf. Grundsicherungsleistungen werden mit auf den jeweiligen Kontext abgestimmte Maßnahmenpakete, z.B. bestehend aus Spargruppen, Startkapital und Fortbildungen kombiniert. Dies ermöglicht teilnehmenden Frauen, ein eigenes Einkommen zu erwirtschaften und Armut zu überwinden ([UNICEF, 2021](#)). Dies wirkt sich häufig auch positiv auf den sozialen Status inner- und außerhalb des Haushalts aus und trägt zu Verschiebungen der Geschlechternormen bei ([Bossuroy et al., 2022](#)).

A3.

Welche Herausforderungen erschweren **ursächlich** den Ausbau sozialer Sicherungssysteme im Globalen Süden? Wie kann die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) diesen Herausforderungen begegnen, und inwiefern müssen diese Herausforderungen vor dem Aufbau eines sozialen Sicherungssystems gelöst sein?

Es bestehen eine Reihe von Herausforderungen, welche den Ausbau von sozialen Sicherungssystemen im Globalen Süden erschweren.

Herausforderungen im Zusammenhang mit der **Finanzierung** von sozialer Sicherung werden in Themenblock B adressiert.

Andere Herausforderungen liegen im Bereich der **politischen Ökonomie**. Sozialpolitische Reformen betreffen den Kern der Staat-Gesellschaft-Beziehungen, implizieren eine Umverteilung von Ressourcen und sind daher politisch sensibel. EZ hat hier die Aufgabe, gesellschaftliche Aushandlungsprozesse und die politische Entscheidungsfindung in sozialpolitischen Reformprozessen bspw. mit Technischer Zusammenarbeit (TZ) zu begleiten sowie über die Finanzierungsmodalitäten Anreize für progressive(re) Umverteilung und effiziente soziale Absicherung zu schaffen.

Mancherorts werden **andere sozialpolitische Instrumente** großflächig eingesetzt, was den finanziellen Spielraum für soziale Sicherung – in Form von Grundsicherung oder Sozialversicherung – einschränkt. Beispiel MENA-Region: Hier nutzen viele Länder Preissubventionen (v.a. für Nahrung und Energie) als primäres sozialpolitisches Instrument. Dies ist aus ökonomischer Sicht ineffizient und regressiv. Aber die Preissubventionen sind so tief und breit verwurzelt im Gesellschaftsvertrag, dass Reformen politisch sensibel sind und häufig erst in fiskalischen Notlagen eingeleitet werden.

Tragfähige soziale Sicherungssysteme brauchen die grundsätzliche Unterstützung der Bevölkerungsteile, die sie – sei es über Steuern oder Beiträge – mitfinanzieren. Die umfangreiche und belastbare Evidenz zur Rolle sozialer Sicherung auch als Investition in wirtschaftliche Entwicklung (siehe A1.) kann dazu beigetragen, dem **Vorurteil** entgegenzuwirken, **dass soziale Sicherungsleistungen unproduktive**

„**Handouts**“ sind. Hier ist weiter Aufklärungsarbeit zu leisten, sowohl im technischen als auch politischen Dialog der deutschen EZ – und auch im Kanon mit weiteren bi- und multilateralen Partnern.

Der Ausbau sozialer Sicherungssysteme ist aber auch in Ländern, deren Eliten entwicklungsorientiert agieren, mit großen Herausforderungen konfrontiert. Dazu gehören insbesondere (1) adäquate **institutionelle Arrangements und (digitale) Verwaltungssysteme** zur Umsetzung von sozialpolitischen Strategien sowie (2) **starke lokale Verwaltungen**, die an der Schnittstelle zu den Bürger*innen Leistungen erbringen können. EZ kann hier Investitionen in die digitale Infrastruktur sowie in Beratung und Kapazitätsstärkung für Regierung und Verwaltungen fördern. Hier kann die deutsche EZ auf eine Reihe erfolgreicher partnerzentrierter Ansätze verweisen, die Unterstützung bei der Entwicklung von zukunftsgewandten sozialen Sicherungsstrategien, deren Umsetzungskanälen, dem notwendigen Kapazitätsaufbau und teils der Teilfinanzierung von Leistungen (in LICs) beinhalten.

Auch in **Krisen- und Fluchtkontexten** ist soziale Sicherung ein wichtiger Hebel, um die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) von armen und verwundbaren Menschen zu stärken, ihre Abhängigkeit von humanitärer Hilfe zu reduzieren, Entwicklungsfortschritte zu bewahren und langfristige Lösungsansätze zu fördern. Insbesondere dort haben kurzfristige Maßnahmen (u.a. durch externe Finanzierung von Cash Transfers) zur Krisenreaktion eine größere Rolle zu spielen. Der Anspruch sollte aber auch in diesen Kontexten sein, so nachhaltig und systemstärkend wie möglich zu wirken.

A4.

Welche Erfahrungen haben Länder des Globalen Südens mit dem vorübergehenden Ausbau der sozialen Sicherung während der COVID-19 Pandemie gemacht, und wie können sie unterstützt werden, diesen Ausbau zu verstetigen?

Sozialleistungen, insbesondere Bargeldtransfers, wurden während der Corona-Pandemie, temporär in zuvor noch nie dagewesener Weise ausgeweitet. Soziale Sicherung spielte eine entscheidende stabilisierende Rolle in dieser Krise. Dies belegt u.a. eine Studie von [UNU-WIDER](#), die 38 quantitative Studien zur Rolle sozialer Sicherung als Krisenabfederungsinstrument in Ländern des globalen Südens zusammenfasst. Der Stellenwert sozialer Sicherung unter politischen Entscheidungsträger*innen und breiteren Teilen der Bevölkerung hat sich erhöht. Einerseits hat die Pandemie Absicherungslücken und weitere Schwächen der sozialen Sicherungssysteme schonungslos offengelegt. Andererseits wurden fast überall wertvolle Erfahrungen gesammelt, welche kurzfristig umsetzbaren und teils kreativen Lösungen es gibt, soziale Sicherung auszuweiten und aufzustocken. Die EZ kann dazu beitragen, den Ausbau zu verstetigen, indem sie die Länder des Globalen Südens dabei unterstützt, die Systembausteine zu stärken und Absicherungslücken zu adressieren, die auch über die Pandemie hinaus von den Ländern priorisiert werden. Welche Aspekte das sind, ist von Land zu Land unterschiedlich. Das beinhaltet (in Anlehnung an [Gentilini, 2022](#)):

- Soziale Sicherungssysteme so zu gestalten, dass sie auf verschiedene Krisen reagieren können und potentiell ganze Bevölkerungsgruppen erreichen können.
- Dazu gehören umfassende, **dynamische und interoperable Informationssysteme** in Verbindung mit digitalen Ansätzen für die Bereitstellung von Funktionen wie Identifizierung, (on-demand) Registrierung und Zahlungen auf der Grundlage des umgebenden Ökosystems und der Nutzerpräferenzen.
- **Digitale Auszahlungsmöglichkeiten** (weiter)entwickeln. Insgesamt 764 Mio. Menschen konnten während der Pandemie mit digitalen Geldtransfers erreicht werden. Darauf lässt sich aufbauen.
- Nationale **Finanzierungspläne für Krisenfälle** entwickeln bzw. ihre Umsetzung stärken, damit im Krisenfall benötigte Mittel kurzfristig zur Verfügung stehen; dabei strukturierte Einbindung internationaler Instrumente zur Krisenfinanzierung (wie bspw. den neuen Global Shield im Klimakontext).
- Mehr auf **vordefinierte Verfahren** setzen, um in zukünftigen Krisen weniger ad-hoc Maßnahmen ergreifen zu müssen. Dazu gehören u.a. die Verbindung mit Frühwarnsystemen, Durchführung von Stresstests, Protokolle zur Programmausweitung in verschiedenen Krisenszenarien, Festlegen von Schwellenwerten, bei denen Ausweitungen ausgelöst werden.
- Praktikable Lösungen finden, um **Arbeitslose und prekär Beschäftigte** besser abzusichern. Beispielsweise durch die Stärkung/Einführung/Überarbeitung von Arbeitslosenversicherung, Grundsicherung und deren Zusammenspiel.
- Tragfähige und passgenaue soziale Sicherungslösungen entwickeln für städtische Gebiete, große informelle Siedlungen und das gesamte **Stadt-Land-Kontinuum**. Denn die Pandemie hat deutlich

gemacht, dass auch diese Menschen in Notlagen geraten und auf Geldtransfers angewiesen sein können.

Beispiel aus der deutschen EZ:

In Kambodscha arbeitet die TZ mit der nationalen Regierung seit über zehn Jahren an dem Armutsregister IDPoor und der Entwicklung des Verfahrens zur Identifizierung armer Haushalte. Mit Hilfe dieses System konnte die Regierung in der COVID-19 Krise schnell und effizient Cash Transfers an 2,7 Millionen Menschen (ca. 16 Prozent der Bevölkerung) auszahlen.

Studienergebnisse belegen, dass Haushalte, die Unterstützungsleistungen erhielten, besser durch die Krise gekommen sind als vergleichbare Haushalte.¹ Sie konnten ihre Familien besser ernähren, Ersparnisse anlegen und ihr Kinder konnten länger in die Schule gehen. Das Covid-19 Sozialtransferprogramm milderte auch die volkswirtschaftlichen Rückschläge entscheidend ab.² Das Wirtschaftswachstum wäre um rund einen halben Prozentpunkt geringer ausgefallen und die Armutsquote hätte um 3,4 Prozentpunkte höher gelegen.

Kambodscha und viele andere Länder, die während der Covid-19 Pandemie ihre Grundsicherungssysteme sehr schnell ausgeweitet haben, stehen jetzt vor der Herausforderung, diese Erfahrungen in langfristig wirkende Verwaltungs- und Finanzierungsmechanismen zu transformieren, damit sie in der nächsten Krise einsatzbereit sind. Dazu benötigen sie Kapazitätsstärkung und Finanzierungsinstrumente, die sowohl den Ausbau der Sozialsysteme als auch erhöhte Auszahlungssummen im Krisenfall finanzieren.

A5.

Welche Rolle haben bisher internationale Akteure (staatliche EZ, multilaterale Organisationen, Entwicklungsbanken, internationale NROs und private Akteure) für den Aufbau sozialer Sicherungssysteme gespielt? Gibt es positive oder negative Beispiele bzw. „lessons learned“?

Übergeordnet lässt sich sagen: Der Aufbau sozialer Sicherungssysteme ist originäre Aufgabe jedes Staates selbst. Hinsichtlich der unterstützenden Rolle internationaler Akteure ist zu beachten, dass soziale Sicherung ein breites Themenfeld ist, das über Mandate oder Kapazitäten einzelner Organisationen hinausgeht. Daher ist ein kohärentes Vorgehen internationaler Akteure bei der Unterstützung von Partnerländern entscheidend. Hierfür gibt es einige gute Beispiele (z.B. Geberkoordinierung in Äthiopien beim Productive Safety Net Program), aber auch Verbesserungspotential. Internationale Rahmenwerke wie die *Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*, international vereinbarte Ziele (für soziale Sicherung insbesondere SDG 1.3) oder gemeinsame Ansätze wie die *Inter-Agency Social Protection Assessment (ISPA) Tools* bieten allen Akteuren, inkl. Partnerregierungen, hilfreiche Orientierung. Sie ersetzen aber nicht die Notwendigkeit einer eigenen Strategie der Länder für den Ausbau ihrer sozialer Sicherungssysteme – mit klar formulierten Prioritäten und idealerweise hinterlegt mit einer Ergebnismatrix. An dieser Strategie haben dann alle Akteure ihre Aktivitäten auszurichten und sich entlang ihrer komplementären Stärken einzubringen. Als größtem internationalen Finanzierer für soziale Sicherung kommt hierbei der Weltbank eine besondere Bedeutung zu. Angestoßen von Deutschland befinden sich die zentralen internationalen Akteure derzeit in einem Prozess, (möglichst) replizierbare Kooperationsansätze zu entwickeln, die zu einer kohärenteren technischen und finanziellen Unterstützung der Partnerländer führen. Dabei fließen (positive und negative) „lessons learned“ ein und es wird auf bestehenden Ansätzen, die sich bewährt haben, aufgebaut.

Das Potential der Digitalisierung für soziale Sicherung nutzbar machen

Die Digitalisierung bietet großes Potential soziale Sicherungsleistungen effizienter und transparenter zu erbringen.

Ein Beispiel hierfür ist die open-source-Software [openMIS](#). Diese unterstützt das Management von Instrumenten der sozialen Sicherung wie z.B. Krankenversicherungen, beruflicher Unfallversicherungen und zunehmend auch Cash Transfers. Insgesamt profitieren derzeit 10,6 Mio. Menschen in Tansania,

¹ Die Wirkungsinformationen sind folgender Studie entnommen – und in Referenz zu statistisch generierten Kontrollgruppen: [Socioeconomic Impacts of the COVID-19 Cash Transfer Programme for the Poor and Vulnerable Households in Cambodia – Micro and macro level evaluations](#)

² Diese aggregierten Wirkungszahlen sind jeweils im Vergleich zum hypothetischen Szenario ohne COVID-19 Sozialtransferprogramm.

Kamerun, Gambia, DR Kongo, Tschad, Nepal und Bangladesch vom besseren Management ihrer Sozialprogramme durch diese Software. In weiteren Ländern wird die Einführung vorbereitet oder pilotiert. Dabei trägt openIMIS den Charakter eines **digitalen globalen Guts**. Anwender, Softwareentwickler und Umsetzer von Gesundheits- und sozialen Sicherungsmechanismen sind eingeladen, die Software frei zu nutzen und an die Bedürfnisse ihres Landes anzupassen. Die openIMIS-Initiative wird vom BMZ gemeinsam mit der Schweizer Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) gefördert.

Vor kurzem hat die Arbeit an einem neuen integrierten open-source-Softwarepaket für soziale Sicherungsprogramme begonnen, für das die openIMIS-Initiative mit einer Softwarelösung der Weltbank („CORE-MIS“) kombiniert wird (mehr dazu [hier](#)). Damit entsteht eine gemeinsam von BMZ/GIZ, Internationaler Arbeitsorganisation (ILO), Welternährungsprogramm und Weltbank getragene Software, die die meisten Sozialprogramme unterstützen kann. Durch diesen gemeinsamen Ansatz entfällt der Bedarf, eigene und langfristig teurere Lösungen in jedem Partnerland zu entwickeln.

Im Rahmen der **Digital Convergence Initiative (DCI)** entwickeln internationale Akteure gemeinsam mit Expert*innen aus den Partnerländern **technische Standards und Richtlinien für digitale Systeme der sozialen Sicherung**. Dadurch kann ein reibungsloser Datenaustausch zwischen Programmen und Institutionen ermöglicht werden, die für die Umsetzung der sozialen Sicherung von grundlegender Bedeutung sind. Die DCI wurde von der GIZ, im Auftrag des BMZ ins Leben gerufen; die GIZ leitet mit der Weltbank und ILO gemeinsam die Steuerungsgruppe.

A6.

Welche räumlichen Reichweiten der bisherigen sozialen Sicherungssysteme sind am effektivsten abgelaufen? Welche Vor- und Nachteile haben kommunale, regionale, nationale oder supranationale Ansätze?

Die erfolgreichen Programme mit signifikanten Abdeckungsraten, Grundsicherungsprogramme und Krankenversicherungen, sind als nationale Programme in der Verantwortung des Zentralstaats entstanden. Erst damit konnte die oftmals bestehende Fragmentierung in eine unübersichtliche Vielzahl kleiner Initiativen mit verschiedenen Förderern überwunden und eine verlässliche Finanzierung bzw. ein ausreichend großer Risikopool etabliert werden. Eine solchermaßen zentralstaatliche Steuerung der großen Sozialprogramme kann einhergehen mit einer Umsetzung durch regionale oder kommunale Verwaltungen sowie mit einer Ergänzung durch lokale Programmelemente (z.B. zusätzliches Startkapital oder Training für Sozialhilfeempfänger*innen). Das erfordert eine breit aufgesetzte Kapazitätsstärkung der beteiligten Verwaltungen.

Supranationale Ansätze sind bisher nicht im Sinne eines systemischen Ansatzes umgesetzt worden; hier ist nur auf Normen und Vereinbarungen zu verweisen.

Themenblock B

Finanzierung und Implementierung von sozialen Sicherungssystemen

B1.

Welche Finanzierungsbedarfe für soziale Sicherung bestehen in Ländern des Globalen Südens, und inwieweit können diese durch eigene nationale Mittel gedeckt werden? Wie können die Länder ihre Einnahmehasis für soziale Sicherung verbessern, und welche Erfolgsbeispiele gibt es hierfür? Welche Rolle könnten WB, IWF und ILO dabei spielen? Wie wird sichergestellt, dass die verbesserte Einnahmehasis zweckgebunden verwendet wird? Welche Rolle spielen Fragen von Governance (Transparenz, Anti-Korruption), stabilen Steuersystemen und die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung?

Zahlen der ILO zu Finanzierungslücken und potenziellen Finanzierungsquellen für sozialen Basisschutz legen nahe, dass fast alle middle income countries (MICs) sozialen Basisschutz über Steuern und Sozialversicherungsbeiträge finanzieren könnten³. Low income countries (LICs) stehen hingegen vor enormen Herausforderungen, müssen aber dennoch den vorhandenen Spielraum für die Mobilisierung von Eigeneinnahmen ausnutzen.

Eine Finanzierung durch die Formalisierung von Beschäftigung und die Ausweitung der Sozialversicherung hat v.a. in Ländern mittleren Einkommens Potenzial. Wichtig sind hier zwei Hebel: (1) Die Durchsetzung der Sozialversicherungspflicht – oft besteht eine enorme Diskrepanz zwischen gesetzlichen Pflichten und ihrer Befolgung durch Arbeitgeber. (2) Da die Formalisierung von Jobs ein langwieriger Prozess mit in der Vergangenheit nur langsamen Fortschritten ist, sollte die Sozialversicherung auch an die Bedürfnisse informell Beschäftigter angepasst werden, z.B. durch flexible Beitragszyklen und Beitragshöhen.

Eine rein beitragsfinanzierte Sozialversicherung kann jedoch insb. Menschen mit besonders niedrigen Einkommen nicht erreichen. Deshalb bleibt eine steuerfinanzierte Säule der sozialen Sicherung bzw. eine Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen unerlässlich, um eine universelle Abdeckung der Bevölkerung zu erreichen, besonders in LICs. So haben z.B. Ruanda und Vietnam universelle Krankenversicherungen aufgebaut, die eine staatliche Bezuschussung bzw. Übernahme der Beiträge für Menschen mit niedrigem Einkommen beinhalten.

Die Mobilisierung von Steuermitteln für soziale Sicherung bedarf in erster Linie einer politischen Priorisierung der sozialen Sicherung und der Akzeptanz durch die Bevölkerung. Diese ist abhängig von sozialen und ideologischen Normen (z.B. zu wahrgenommenen Ursachen von Armut und zu Präferenzen für Umverteilung) und der Form und Ausprägtheit des jeweiligen Gesellschaftsvertrags. Soziale Sicherung ist daher immer auch eine politische und gesellschaftliche Frage. Die Ausgestaltung der sozialen Sicherung muss daher den Präferenzen des jeweiligen Landes bzw. seiner Bevölkerung entsprechen, um eine langfristige Verankerung und Priorisierung zu begünstigen. Beispielsweise kann es hilfreich sein, „produktive“ Wirkungen nachzuweisen (Steigerung der lokalen Wertschöpfung/Konjunktur, Steigerung der Produktivität von begünstigten Haushalten durch Investitionen in einkommenschaffende Tätigkeiten, Steigerung der langfristigen Produktivität durch bessere Nahrung und Gesundheit von Kindern), um Vorbehalten gegenüber „Handouts“ entgegenzuwirken. Des Weiteren kann die Einbeziehung breiterer Bevölkerungsgruppen außerhalb der bedürftigsten Bevölkerung in Grundsicherungsprogrammen unter Umständen eine breitere Unterstützung für die Aufrechterhaltung derartiger Sozialtransfers sichern.

Stets sollte bei der Steuerfinanzierung auf den insgesamten Umverteilungseffekt der Steuern und Sozialausgaben geachtet werden – eine Finanzierung progressiv umverteilender Sozialtransfers durch stark regressiv Steuern (z.B. Konsumsteuern) kann in der Summe mitunter eine regressiv Umverteilung „von unten nach oben“ bewirken (vgl. Forschung des „Commitment to Equity Institute“).

In einigen Ländern kann durch den Abbau regressiver Subventionen, z.B. auf klimaschädliche fossile Brennstoffe, enormer finanzieller Spielraum gewonnen werden, um sie durch progressiv verteilte Sozialtransfers zu ersetzen und so gleichzeitig Ungleichheit und Armut abzubauen.

B2.

³ ILO Working Paper “Financing gaps in social protection”, 2020. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf

Wie könnten globale Finanzierungsmechanismen ausgestaltet werden, und wie können dabei internationale Entwicklungsgelder im Einklang mit der Eigenverantwortung und Förderung der Eigenfinanzierung der Länder des Globalen Südens eingesetzt werden? Wie können in diesem Zusammenhang Aspekte der Gerechtigkeit und Umverteilung auf globaler Ebene adressiert werden?

Viele LICs werden die Finanzierungslücke für sozialen Basisschutz mittelfristig nicht schließen können. Eine externe, subsidiäre Ko-Finanzierung kann hier die globale Armutsbekämpfung und Reduzierung von Ungleichheiten voranbringen. Die externe Finanzierung kann dabei so gestaltet werden, dass Eigenverantwortung und Eigenfinanzierung gefördert werden, z.B. Planbarkeit durch langfristiges Engagement der Geber; bindende Vereinbarungen zu Eigenbeiträgen der Länder in Abhängigkeit ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit (politikbasierte Finanzierung); Strategien der Länder zur Mobilisierung von Eigeneinnahmen als Voraussetzung für Finanzierung. Wichtig ist eine realistische Einschätzung der finanziellen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Landes, insb. bei von Konflikten betroffenen Staaten. Eine begleitende Beratung zur Mobilisierung von Eigeneinnahmen durch die beteiligten Entwicklungspartner kann den Übergang zur Finanzierung aus Eigenmitteln erleichtern.

B3.

Welche Rolle können soziale Sicherungssysteme für die Absicherung von Klimarisiken spielen? Welche Rolle spielen dabei die Instrumente zur Absicherung von klimabedingten Verlusten und Schäden wie der „Globale Schutzschirm gegen Klimarisiken“ und die auf der COP 27 beschlossenen Finanzierungsfazilität für Schäden und Verluste?

Soziale Sicherung ist das direkteste Vehikel, mit dem Finanzierung für Klimaschutz, Anpassung und Risikomanagement sowie Erholung von klimabedingten Schocks arme Bevölkerungsgruppen erreichen kann.

1. Soziale Sicherung stärkt die **kurz- und langfristige Anpassung** armer Bevölkerungsgruppen gegenüber Extremwetterereignissen und schleichendem Klimawandel: sie federt die sozio-ökonomischen Folgen von Krisen ab und ermöglicht es, neue Erwerbsquellen zu erschließen (**adaptive soziale Sicherung**). Beispiele aus der deutschen EZ: Deutschland ist mit 130 Mio. Euro größter Geber des [Sahel Adaptive Social Protection Program](#) (SASPP) der Weltbank, das die Regierungen bei der Anpassung ihrer staatlichen Sicherungssysteme unterstützt. Deutschland beteiligt sich zudem mit knapp sechs Millionen Euro an der „[Partnership for Economic Inclusion](#)“ (PEI) der Weltbank, die verstärkt klimaresiliente Erwerbsansätze fördert.
2. Soziale Sicherung **stärkt die Resilienz** armer Bevölkerungsgruppen bereits im Vorfeld von Krisen, indem Haushalte durch regelmäßige Bargeldtransfers stabilisiert werden und Ersparnisse anlegen können.
3. Soziale Sicherung **federt die indirekten Auswirkungen der ökologischen Transformation** ab, wenn z.B. Preissteigerungen aufgrund des Abbaus von Subventionen für fossile Energien mithilfe einer Ausweitung der Grundsicherung, der Einführung von Kindergeld o.ä. ausgeglichen werden.
4. Soziale Sicherung kann mit Konditionen verbunden werden, die **zum Klimaschutz beitragen**: z.B. öffentliche Beschäftigungsprogramme mit Fokus auf Aufforstung und andere ‚grüne‘ Bereiche (Bsp. MGNREGA, Indien), oder Payment-for-Ecosystem Services, die Haushalte mit Geldleistungen honorieren, damit diese bestimmte Klimaschutzmaßnahmen ergreifen oder klimaschädliche Handlungen unterlassen.

Finanzierungsvehikel für Klimaschutz, Anpassung und Risikomanagement sollten dahingehend gestaltet und gesteuert werden, dass sie Finanzierung bieten für (1) den Ausbau und die Stärkung der bestehenden sozialen Sicherungssysteme und (2) für die zusätzliche Finanzierung zur Abfederung in Krisenfällen, wenn reguläre Zahlungen ausgeweitet werden müssen. Die bestehenden Klimafinanzierungsvehikel stellen de facto bislang – mit wenigen Ausnahmen (z.B. Global Risk Financing Facility) – keine Unterstützung dafür bereit. Bei der G7/V20 Initiative für einen „Globalen Schutzschirm gegen Klimarisiken“ ([Global Shield](#)), die bei der COP27 gelauncht wurde, ist soziale Sicherung integraler Bestandteil des Instrumentariums.

Die **Finanzierung des Systemaufbaus** ist hier von herausragender Bedeutung. Die meisten Länder haben zwar Grundsicherungssysteme. Sie sind derzeit jedoch nur bedingt gerüstet für Krisensituationen. Nationale Regierungen und Geldgeber setzen dann häufig auf humanitäre Hilfe mit parallelen Programmen und Strukturen. Bei Krisen größeren Ausmaßes ist das hilfreich und notwendig. Kleinere und insbesondere regelmäßige Krisen aufgrund von Dürre und saisonalen Fluktuationen („lean season“) gehören jedoch in

die Verantwortung der Regierung. Denn für die **Legitimität des Staates** ist folgendes Signal entscheidend: Der Staat ist über seine eigenen Strukturen in der Lage, die Bürger*innen gegen berechenbare Klimarisiken abzusichern und lässt niemanden zurück. Dahingehend sollte die internationale Gemeinschaft auch Anreize über ihre Finanzierungsmodalitäten setzen. Diese sollten Investitionen in den Ausbau nationaler Systeme begünstigen, in ihre digitale Infrastruktur zur Registrierung und Auszahlung von Hilfsleistungen, in Beratung zu institutionellen Arrangements und Verwaltungsregularien sowie in Aus- und Fortbildung des Verwaltungspersonals.

Bei der während der COP 27 beschlossenen Finanzierungsfazilität für Schäden und Verluste („Loss & Damage Fund“) erscheint es aufgrund zunehmender Klimaauswirkungen v.a. auch auf arme und vulnerable Bevölkerungsgruppen wichtig, hier eine starke Verbindung zu sozialer Sicherung herzustellen.

B4.

Wie kann universelle soziale Sicherung (entsprechend der Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen) und die Umsetzung des Menschenrechts auf soziale Sicherheit im Globalen Süden gelingen? Wie werden Berechtigte sowie Beschäftigte erfasst, v.a. Selbständige und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im informellen Sektor? Welche Instrumente zur sozialen Absicherung sind geeignet, um die Bedarfe auch vulnerabler Bevölkerungsgruppen zu erfüllen? Welche praktischen Herausforderungen, etwa bei Auszahlung oder Überweisung der Mittel, existieren?

Verweis u.a. auf die Antworten u.a. unter B1 und A1. Zentral ist eine gut koordinierte Unterstützung nationaler sozialer Sicherungsstrategien, die auf die Ausweitung der Abdeckung aller Menschen im Land ausgerichtet sind, die Bereitstellung katalytischer Finanzierung, technische Beratung und Nutzung der Chancen der Digitalisierung.

B5

Gibt es Beispiele für den Übergang von internationaler Unterstützung zu eigenständiger nationaler Finanzierung?

Im Zeitraum 2013-2015 verdreifachte sich der inländische Anteil an der Finanzierung von Geldtransferprogrammen in Sambia und verdoppelten sich in Ruanda, Kenia und Ghana. In Sambia und Ruanda hat sich der steigende Trend der Mittelallokation für soziale Sicherung fortgeführt während in Ghana und Kenia der Trend von 2018-2022 wieder rückläufig war.

B6.

Ist es zielführend, Middle Income Countries (MICs) „nur“ Beratung und Expertise zum Aufbau sozialer Sicherungssysteme bereitzustellen, während in Lower Income Countries (LICs) eine angepasste Anschubfinanzierung über eine bestimmte Laufzeit geboten sein könnte? Ist eine solche Differenzierung notwendig, auch im Sinne der Steigerung der Eigenverantwortung?

Fast alle MICs könnten sozialen Basisschutz über Steuern und Sozialversicherungsbeiträge finanzieren. Daher sollte die EZ-Unterstützung hier tatsächlich in erster Linie in Form von bedarfsgerechter Beratung und Expertise erfolgen. LICs könnten und sollten ihre Eigeneinnahmen ebenfalls deutlich steigern. Staaten tragen die Hauptverantwortung für die Finanzierung der eigenen sozialen Sicherungssysteme ([ILO R202, VN-Sozialpakt](#)). Oberste Priorität sollte daher die Mobilisierung von Eigeneinnahmen haben.

Viele LICs können die Finanzierungslücke jedoch mittelfristig nicht schließen. In diesen Fällen ist externe Finanzierung subsidiär notwendig, muss aber an klare Bedingungen und realistische Einschätzungen der Leistungsfähigkeit des Landes geknüpft sein. So kann externe Finanzierung auch zur globalen Armutsbekämpfung und zur Reduzierung von Ungleichheiten beitragen. Weder Geber noch LICs wollen ein Abhängigkeitsverhältnis. LICs wollen zudem eine verlässliche Finanzplanung über einen längeren Zeitraum.