



Das Potenzial globaler Klimafonds für Investitionen in soziale Sicherung

Zusammenfassung

Soziale Sicherung spielt eine zentrale Rolle bei der Erreichung mehrerer sozial- und umweltbezogener Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Daher gewinnt dieser Ansatz in den internationalen Debatten an der Schnittstelle von Klimawandel und Entwicklung zunehmend an Bedeutung. Dabei wird davon ausgegangen, dass unterschiedliche Programme zur sozialen Absicherung die Kapazität vulnerabler Gruppen fördern können, wenn es um Bewältigung, Anpassung und Transformation angesichts von Klimafolgen geht. Weiterhin können soziale Sicherungsprogramme einen gerechten Übergang zu einer grünen Wirtschaft erleichtern, zur Erreichung von Umweltschutzziele beitragen, die Widerstandsfähigkeit über verschiedene Generationen hinweg stärken und auch die Bewältigung nicht-ökonomischer Klimafolgen unterstützen. Aktuell verfügen viele der Entwicklungsländer, die am schwersten von Klimafolgen betroffen sind, jedoch nur über rudimentäre soziale Sicherungssysteme. Diese müssen klimasicher gestaltet werden, etwa indem die mit dem Klimawandel verbundenen Risiken in Richtlinien, Strategien und Mechanismen zur sozialen Sicherung berücksichtigt werden. Doch um die soziale Absicherung auszubauen, ein nationales soziales Sicherungsnetz zu etablieren und Klimafolgen darin einzubeziehen, bedarf es umfangreicher zusätzlicher Finanzierungsquellen.

Dieses Papier analysiert das Potenzial der wichtigsten multilateralen Klimafonds, die unter dem Dach der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) eingerichtet wurden, soziale Sicherung im Rahmen klimapolitischer Maßnahmen zu finanzieren. Damit einhergehend wird gezeigt, wie wichtig es ist, soziale Sicherung in die nationalen Klimapläne (*Nationally Determined Contributions*, NDCs) der Länder einzubeziehen, damit diese dafür Zugang zu Klimafinanzierung erhalten.

Vor diesem Hintergrund entwickelt das Papier Empfehlungen für Regierungen, Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit sowie für Finanzierungsinstitutionen.

Bislang fehlen gezielte Investitionen, mittels derer der Grüne Klimafonds (GCF), der Anpassungsfonds (AF) und die Globale Umweltfazilität (GEF) Klimaaspekte in Programme, Richtlinien und Mechanismen zur sozialen Sicherung einbringen könnten. Grundsätzlich können diese Klimafonds Regierungen darin unterstützen, Klimafragen in soziale Sicherungssysteme zu integrieren und die Ziele der sozialen Absicherung mit nationalen Klima- und Umweltstrategien abzustimmen. Dies wiederum kann den Ländern helfen, ihre Kapazitäten zur Bewältigung der sozialen und immateriellen Kosten des Klimawandels zu stärken.

Folgende Maßnahmen werden empfohlen:

- Finanzierungsinstitutionen sollten in ihren Portfolios zur Risikominderung und zum Risikomanagement ausdrücklich auf Möglichkeiten zur Finanzierung von Projekten und Programmen zur sozialen Sicherung hinweisen.
- Nationale Regierungen und Organisationen der internationalen Zusammenarbeit sollten auf Klimafonds zurückgreifen, um in die Stärkung sozialer Sicherungssysteme zu investieren, auf eine verbesserte Koordination von Initiativen für eine soziale Absicherung hinwirken und das Potenzial von NDCs nutzen, soziale Sicherung klimaresilient zu gestalten.
- Die Befürworter einer Politik der sozialen Sicherung sollten zwei zentrale Prozesse nutzen, um soziale Absicherungen im Kontext der Klimapolitik zu stärken: die Klimakonferenzen unter dem Dach der UNFCCC und die Wiederaufbauprogramme infolge der COVID19-Pandemie.

Einführung

Soziale Sicherung ist ein wesentlicher Bereich der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Das Ziel für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal, SDG) 1.3 trägt der Notwendigkeit Rechnung, soziale Sicherungssysteme auf nationaler Ebene einzurichten, darunter auch solche, die den Armen und Schwachen ein gesichertes Grundeinkommen und Zugang zu grundlegender Gesundheitsversorgung bieten. SDG 10.4 unterstreicht die Bedeutung des Erreichens sozialer Gleichheit im Rahmen der Arbeits- und Sozialpolitik.

Zu den wichtigsten Instrumenten für eine soziale Sicherung gehören (1) Sozialhilfeprogramme (beitragsunabhängige Sozialtransfers wie Geldtransfers, Arbeitsbeschaffungsprogramme, Sozialrenten, Familienbeihilfen, Zuschüsse und Gebührenfreistellungen); (2) beitragsabhängige Sozialversicherungen und Mikroversicherungen; (3) soziale Absicherung im Krankheitsfall; (4) soziale Dienstleistungen und Wohnraum; sowie (5) arbeitsmarktpolitische Interventionen. Diese Mechanismen können den schutzbedürftigsten Gruppen helfen, besser auf externe Schocks zu reagieren, sich an Umweltveränderungen anzupassen und klimabedingte irreversible Verluste (z. B. von Land) zu bewältigen (Aleksandrova, 2019). Viele soziale Sicherungssysteme, die betroffenen Gruppen zugutekommen, können als Instrumente dienen, um einen gerechten Übergang zu einer grünen Wirtschaft und Umweltschutzinitiativen zu fördern. Investitionen in soziale Sicherungssysteme haben den Vorteil, dass sie Resilienz über verschiedene Generationen hinweg stärken und soziale und immaterielle Klimafolgen gleichzeitig adressieren können, z. B. in Bezug auf Gesundheit und sozialen Zusammenhalt.

Bis heute ist die soziale Absicherung in vielen Entwicklungsländern unzureichend. Die Entwicklungs- und humanitäre Hilfe für die ärmsten Länder umfasst meist nur schlecht aufeinander ab-

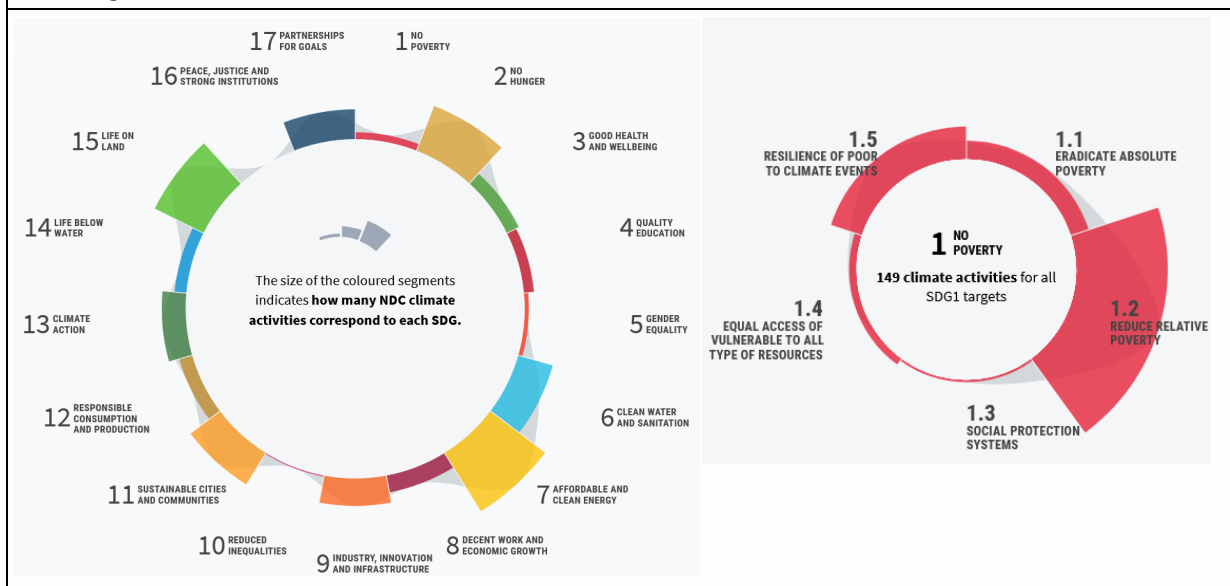
gestimmte Sozialhilfeprogramme. Hinzu kommt die immense Finanzierungslücke im Bereich der sozialen Sicherung, die angesichts der Corona-Pandemie auf 1,2 Billionen USD oder 3,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Entwicklungsländer geschätzt wurde (Durán-Valverde et al., 2020). Die Folgen des Klimawandels üben zusätzlichen Druck auf Länder mit schwachen sozialen Sicherungssystemen aus, da sie deren Bemühungen zur Bekämpfung von sozioökonomischer Benachteiligung untergraben, neue Risiken schaffen, die von den bestehenden Sicherungssystemen nicht abgedeckt werden, und mehr Menschen vorübergehend oder dauerhaft abhängig von sozialer Unterstützung machen. Daher benötigen die besonders klimavulnerablen Entwicklungsländer dringend zusätzliche Finanzierungsquellen, um Klimarisiken in Richtlinien, Strategien und Mechanismen der sozialen Sicherung zu verankern. Dafür auf die gegebenen Finanzierungsmechanismen der UNFCCC und des Pariser Abkommens zurückzugreifen, kann diesen Ländern helfen, ihre Kapazitäten zur Bewältigung der sozialen und immateriellen Folgen des Klimawandels auszubauen. Ermutigend ist dahingehend, dass die Geberländer auf der UN-Klimakonferenz COP26 in Glasgow im November 2021 eine Verdopplung der Anpassungsfinanzierung bis 2025 zugesagt haben, gemessen am Niveau von 2019.

Die Klimafonds der UNFCCC: Ungenutztes Potenzial für Investitionen in soziale Sicherung?

Ausgewählte, für Anpassungs- und Minderungsprojekte vorgesehene Portfolios des Treuhandfonds der Globalen Umweltfazilität (GEF), des Anpassungsfonds für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCF), des Speziellen Klimawandelfonds (SCCF), des Anpassungsfonds (AF) und des Grünen Klimafonds (GCF) wurden daraufhin überprüft, inwieweit sie soziale Sicherung mittels Klimaschutzmaßnahmen gefördert haben. Die wichtigsten Ergebnisse sind in Tabelle 1 dargestellt und werden nachfolgend erörtert.

Tabelle 1: Instrumente zur sozialen Absicherung in durch UNFCCC-Finanzmechanismen geförderten Projekten	
Klimaschutzbereich	Typologie der geförderten Klimaschutzmaßnahmen mit Elementen der sozialen Absicherung
Landwirtschaft, Viehzucht und Lebensgrundlagen im ländlichen Raum	Sozialtransfers (z. B. konditionale Geldtransfers, Nahrungsmittelhilfe- und „Cash-for-Work“-Programme) sowie Zuschüsse/Gutscheine zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen, die nachhaltige und klimasichere Praktiken in ländlichen Regionen fördern, Einkommen diversifizieren und den Zugang zu nachhaltiger und sauberer Energie sichern
Katastrophenvorsorge	Beschäftigungsgarantiesystem für saisonale Arbeit in Verbindung mit Plänen zum Hochwasserrisikomanagement Soziale Absicherung in Krisenzeiten (Projektstandort)
Ökosystemmanagement	Arbeitsbeschaffungsprogramme zur Wiederherstellung der Landschaft Konditionale Geldtransfers für den Schutz von Ökosystemen
Grüner und resilienter Wohnraum	Bau oder Umbau von „grünen“ (energieeffizienten/erneuerbaren) und resilienten Sozialwohnungen, Zuschüsse und zinslose Darlehen für klimasichere Wohnungen (z. B. in überschwemmungsgefährdeten Stadtgebieten)
Mobilität: Migration und geplante Umsiedlung	Einrichtung von Servicezentren für migrantische Gemeinschaften Sozialleistungen zur Unterstützung der Umsiedlung von Gemeinschaften in Hochrisikogebieten
Infrastruktur	Sozialtransfers (hauptsächlich Nahrungsmittelhilfe- und „Cash-for-Work“-Programme) für die Instandsetzung von grüner und grauer Infrastruktur
Finanzen, Technologien und Innovation	Sozialtransfers (z. B. konditionale Geldtransfers, Nahrungsmittelhilfe- und „Cash-for-Work“-Programme) und Zuschüsse/Gutscheine zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen, die den Zugang zu nachhaltiger und sauberer Energie, Versicherungen und Finanzen unterstützen
Hinweis: Die Projekte wurden zwischen März und April 2020 überprüft. Die Anzahl der Projekte, die mit spezifischen Sucheinstellungen in den Datenbanken der Fonds nach Stichworten durchsucht wurden, beträgt 1.637 (GEF), 100 (AF) und 124 (GCF). Quelle: Autorin	

Abbildung 1: Klimaschutzmaßnahmen, die auch SDG 1.3 in den NDCs abdecken (weltweiter Durchschnitt)



Quelle: Autorin, basierend auf "NDC-SDG Connections tool" (Brandt et al., 2017). Abgerufen am 30.01.2021.

Sozialtransfers (z. B. konditionale Geldtransfers, Nahrungsmittelhilfe- und „Cash-for-Work“-Programme) und Zuschüsse werden in großem Umfang zur Umsetzung von Projektaktivitäten eingesetzt, die darauf abzielen, die Einführung grüner Technologien sowie nachhaltiger und klimasicherer landwirtschaftlicher Praktiken zu fördern, die ländliche Basisinfrastruktur zu verbessern und Ökosysteme zu schützen. Diese Programme sind meist kurzfristig angelegt, da sie als Projektaktivitäten konzipiert sind und nicht zur Institutionalisierung sozialer Sicherungsmechanismen führen.

Die Ergebnisse zeigen außerdem, dass die **Finanzierung für klimaresiliente soziale Sicherungssysteme unzureichend ist**. Es gibt nur wenige Beispiele für Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen, die auch den Aufbau langfristiger Programme oder institutioneller Kapazitäten für soziale Sicherung fördern, wie z. B. die Restauration von Waldflächen durch Arbeitsbeschaffungsprogramme in Namibia, die an die Sozialhilfe angebunden und mit nationalen Umwelt- und Klimazielen verbunden sind („*Namibia Integrated Landscape Approach for Enhancing Livelihoods and Environmental Governance to Eradicate Poverty*“, finanziert vom GEF-Treuhandfonds); Mechanismen, die Zuschüsse für sozialen Wohnungsbau und Anreize für die Umsiedlung von Gemeinden einschließen auf den Komoren („*Strengthening Comoros Resilience Against Climate Change and Variability*“, finanziert vom LDCF); sowie Investitionen in klimasicheren und kohlenstoffarmen sozialen Wohnungsbau in der Mongolei mit entsprechenden Ansätzen und institutionellen Kapazitäten („*Ulaanbaatar Green Affordable Housing and Resilient Urban Renewal*“, finanziert vom GCF).

Diese Fonds können Länder dabei unterstützen, Klimafragen in Entwicklungsbereiche einzubeziehen, die die soziale Absicherung betreffen, und die Ziele im Bereich der sozialen Sicherung mit nationalen Klima- und Umweltstrategien abzustimmen. Insbesondere der GCF könnte hierfür ein zentraler Finan-

zierungsmechanismus sein. Erstens unterstützt der Fonds sowohl Minderungs- als auch Anpassungsinitiativen durch eine breite Palette an Finanzinstrumenten. Zweitens könnte er auch zur Finanzierung nicht-ökonomischer Klimafolgen sowie von Maßnahmen zur Risikominimierung beitragen (UNFCCC, 2019). Zudem gehört es inzwischen zu den Aufgaben des Fonds, Projekte zu finanzieren, die klimabedingte Verluste und Schäden adressieren. Drittens bietet das *Readiness*-Programm des Fonds gezielte Unterstützung für die Stärkung institutioneller Kapazitäten und politischer Planungsprozesse (z. B. die Ausarbeitung von nationalen Anpassungsplänen, NAPs). Die Priorität liegt hierbei auf kleinen Inselstaaten (SIDS), der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) sowie Afrika, wo soziale Sicherung am geringsten ausgeprägt ist.

Der GCF ist in besonderer Weise geeignet, Finanzmittel für die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur sozialen Sicherung bereitzustellen, die mit Strategien für inklusives grünes Wachstum in Einklang stehen, z. B. im Hinblick auf Arbeitsmarktinterventionen und den Zugang zu grüner Energie. Darüber hinaus stellen der LDCF, der SCCF und der AF Zuschüsse für Anpassungsprojekte bereit, die ein breites Spektrum relevanter Themen abdecken, wie z. B. Gesundheit, Katastrophenvorsorge, Ernährungssicherheit und ökosystembasierte Anpassung (UNFCCC, 2019). Investitionen in soziale Sicherung können hier eine entscheidende Rolle bei der Etablierung langfristiger Unterstützungsmechanismen für arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen spielen.

Integration sozialer Sicherung in NDCs: Mittel für anpassungsorientierte Klimafinanzierung

Die Einbeziehung sozialer Sicherung in die nationalen Klimapläne (NDCs) würde Finanzinstitutionen eine hohe Priorität dieses Bereichs signalisieren. Die NDCs spiegeln die selbstgesteckten Ziele der Länder wider, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren und ihre Resilienz gegenüber den Klimafolgen in Einklang mit ihren nationalen Erfordernissen zu stärken.

Eine Analyse, wie die NDCs zur Erreichung der SDGs beitragen könnten, zeigt jedoch, dass diese bisher völlig losgelöst von den Zielen der sozialen Sicherung formuliert sind, wie z. B. keine Armut (SDG 1) und weniger Ungleichheit (SDG 10) (Abb. 1). Nur etwa zwei Prozent der auf SDG 1 bezogenen Maßnahmen in den vorliegenden NDCs tragen dazu bei, eine Verbesserung der Sozialschutzsysteme (Ziel 1.3) zu erreichen.

Diese Trends werden unter anderem dadurch bedingt, dass die entsprechenden globalen und nationalen politischen Rahmenwerke immer noch in unterschiedliche Bereiche (Silos) abgetrennt sind. Während sich Sozialpolitik und die entsprechenden Institutionen über mehrere Sektoren erstrecken (wie Gesundheit, Katastrophenvorsorge, Bildung, Arbeit usw.), sind die damit verbundenen Richtlinien auf den verschiedenen Regierungsebenen nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Internationale Rahmenwerke haben die Bedeutung sozialer Sicherung im Zusammenhang mit Klimaresilienz bereits anerkannt, darunter das Sendai-Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015–2030, der Strategische Rahmen 2018–2030 der VN-Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) und der Warschauer Internationale Mechanismus für Verluste und Schäden (WIM). Die etablierte Politik und Praxis im Bereich des Klimarisikomanagements betrachtet soziale Sicherung jedoch primär als ein Instrument (v.a. Sozialhilfeprogramme) und weniger als einen Sektor oder ein System, der oder das klimasicher gestaltet werden muss (Aleksandrova, 2019). Zugleich wird sozialer Sicherung in Klimaschutzprogrammen zunehmend Bedeutung beigemessen und anerkannt, dass diese helfen kann, Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte ökologisch nachhaltiger zu gestalten. Allerdings wird die Rolle sozialer Sicherung weiterhin isoliert von Anpassungsstrategien und Risikomanagement diskutiert. NDCs könnten dazu beitragen, diese Politikbereiche zusammenzuführen und Silos aufzubrechen, um soziale Sicherungssysteme kohärent in nationalen Klimaschutzprogrammen zu verankern.

Empfehlungen

Finanzierungsinstitutionen sollten explizit auf die Möglichkeit hinweisen, im Rahmen ihrer Klimaschutz- und Anpassungsfonds soziale Sicherung zu fördern. Dies könnte erstens die Lücke in ihrer Risikoabdeckung verringern, denn aktuell bieten sie nur begrenzte Unterstützung im Fall immaterieller Schäden und weitergehender sozialer Auswirkungen des Klimawandels. Zweitens könnte dies Anreize für Entwicklungsländer schaffen, soziale Sicherungssysteme im Sinne einer besseren Bewältigung der Klimafolgen auszubauen. Drittens könnten solche Fonds dazu beitragen, die Anpassungs- und Minderungsziele zu erreichen, da eine entsprechende Finanzierung auch die am stärksten gefährdeten gesellschaftlichen Gruppen erreicht.

Nationale Regierungen und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit sollten Klimafonds vorrangig für Investitionen in die Stärkung der sozialen Sicherungssysteme nutzen, zum Beispiel durch die Förderung von Klimadienstleistungen, die Entwicklung sektoraler Risikostrategien, die Stärkung institutioneller Kapazitäten, die Erprobung und Ausweitung innovativer Programme zur sozialen Sicherung sowie durch die Schaffung langfristiger Finanzierungsstrategien und fiskalischer Spielräume für angemessene und nachhaltige Finanzströme. Zweitens sollten sie Initiativen zur sozialen Sicherung besser koordinieren und mithilfe von NDCs und relevanten Initiativen (z. B. der Europäische Grüne Deal und die NDC-Partnerschaft) soziale Sicherung und Klimapolitik verzahnen.

Die COVID19-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig der Sozialschutz in einer Krise ist, die die soziale Sicherheit stark beeinträchtigt. Der Coronakrise kommt hier eine ähnliche Bedeutung zu wie den Folgen des Klimawandels. Daher sollten die **Befürworter sozialer Sicherung** die multilaterale Klimapolitik nutzen, um deren Möglichkeiten gezielt auf den Bereich der sozialen Sicherung anzuwenden und so auch einen nachhaltigen Wiederaufbau nach der Pandemie zu ermöglichen.

Literatur

- Aleksandrova, M. (2019). *Social protection as a tool to address slow onset climate events: Emerging issues for research and policy* (Discussion Paper 16/2019). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Brandt, C., Dzebo, A., Janetschek, H., Lambert, C., & Savvidou, G. (2017). *NDC-SDG connections*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und Stockholm Environment Institute (SEI). DOI: 10.23661/ndc-sdg_2017_1.0. Abgerufen von www.klimalog.die-gdi.de/ndc-sdg.
- Durán-Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J., Muzaffar, T., & Elizondo-Barboza, H. (2020). *Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond* (Working Paper 14). Genf: International Labour Organization (ILO).
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). (2019). *Elaboration of the sources of and modalities for accessing financial support for addressing loss and damage* (Technical paper by the secretariat). Bonn: Autor.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Dr. Mariya Aleksandrova

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

„Umwelt-Governance“

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as9.2021



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130

die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · twitter.com/DIE_GDI · www.facebook.com/DIE.Bonn · www.youtube.com/DIEnewsflash

ISSN (Online) 2512-9325



Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.