

ARBEIT UND SOZIALE GERECHTIGKEIT

AUSWEITUNG DER SOZIALEN SICHERUNG

Optionen zur Ausgestaltung eines internationalen
Finanzierungsmechanismus

Markus Kaltenborn
Februar 2023



Ein solidarisch finanzierter Globaler Fonds für soziale Sicherheit muss bestimmten Kriterien genügen, um eine angemessene Antwort auf die Herausforderungen der globalen Armut und Ungleichheit geben zu können.



Zentrale Anforderungen sind u. a. die Beachtung des *country ownership*-Grundsatzes bei der Mittelvergabe und eine auf gleichberechtigte Entscheidungsgewalt der Partnerländer ausgerichtete Governance-Struktur.



Sowohl *Financial Intermediary Funds* als auch *UN Multi-Partner Trust Funds* sind grundsätzlich geeignet, diese Kriterien zu erfüllen, während das Modell der *World Bank Trust Funds* insoweit keine empfehlenswerte Option darstellt.

Inhalt

1	WELCHEN KRITERIEN SOLLTE EIN INTERNATIONALES FINANZIERUNGSTRUMENT ZUR UNTERSTÜTZUNG DER SOZIALSCHUTZSYSTEME IN LÄNDERN DES GLOBALEN SÜDENS ENTSPRECHEN?	2
2	WELCHE FINANZIERUNGSTRUMENTE KOMMEN IN BETRACHT?	4
3	WELCHE DIESER FINANZIERUNGSTRUMENTE ENTSPRECHEN AM EHESTEN DEN UNTER 1) GENANNTEN KRITERIEN?	5
4	ZUSAMMENFASSUNG	6
5	FAZIT	7

Die Regierungen der G 7-Staaten haben sich auf dem Gipfel in Elmau im Juni 2022 für eine deutliche Ausweitung der globalen sozialen Sicherung ausgesprochen.¹ Mit Hilfe u. a. des vom UN-Generalsekretär ins Leben gerufenen *Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions*² soll es gelingen, vier Milliarden Menschen abzusichern, die bislang noch ohne Sozialschutz auskommen müssen.³ Auf diese Weise würden globale Armut und Ungleichheit deutlich reduziert und ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung weiterer Entwicklungsziele geleistet werden (u. a. Förderung der Geschlechtergerechtigkeit, Bekämpfung von Hunger und Kinderarbeit, Verbesserung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und Aufbau resilienterer Gesellschaften).

In erster Linie muss zwar jeder Staat selbst dafür sorgen, dass die hierfür notwendigen Sozialsysteme aufgebaut und finanziert werden. Da jedoch einige Länder nicht über genügend finanzielle Ressourcen verfügen, um diese Aufgabe aus eigener Kraft zu stemmen, wird für eine Übergangszeit eine Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft notwendig sein. Aus diesem Grund befürworten der Sonderberichterstatter für Menschenrechte und extreme Armut, Olivier de Schutter⁴, und die *Global Coalition for Social Protection Floors*, ein internationales Bündnis von über 100 zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Einrichtung eines solidarisch finanzierten Globalen Fonds für soziale Sicherheit.⁵ Im Juni 2021 hat die Internationale Arbeitskonferenz (ILC) diese Vorschläge aufgegriffen und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) aufgefordert, »(to) initiate and engage in discussions on concrete proposals for a new international financing mechanism, such as a Global Social Protection Fund, which could complement and support domestic resource mobilization efforts in order to achieve universal social protection.«⁶

Darüber hinaus hat im Herbst 2022 Entwicklungsministerin Svenja Schulze anlässlich eines Treffens mit Vertreter*innen der Weltbank und der ILO angekündigt, dass »Optionen für gemeinsame Finanzierungsmechanismen entwickelt« werden sollen, um eine koordinierte Unterstützung der Partnerländer zu ermöglichen.⁷

Die für vergleichbare globale Aufgaben genutzten multilateralen Instrumente sind in der Regel Fonds der Weltbank oder der Vereinten Nationen (siehe hierzu im Folgenden unter 2.). Es liegt in der Entscheidungsmacht der beteiligten Regierungen, ob sie eines der bereits etablierten Modelle wählen und wie ein solcher Fonds dann konkret ausgestaltet werden sollte. Maßgeblich hierfür sind eine Reihe von politischen und rechtlichen Kriterien, die im Folgenden (unter 1.) kurz vorgestellt werden.

1 WELCHEN KRITERIEN SOLLTE EIN INTERNATIONALES FINANZIERUNGSTRUMENT ZUR UNTERSTÜTZUNG DER SOZIALSCHUTZSYSTEME IN LÄNDERN DES GLOBALEN SÜDENS ENTSPRECHEN?

- Eine zentrale Anforderung an zeitgemäße Formen der Entwicklungszusammenarbeit ist die Beachtung des **country ownership**-Grundsatzes. Sowohl die *Global Partnership for Effective Development Cooperation* als auch das *UN Development Cooperation Forum* haben die Bedeutung dieses Grundsatzes hervorgehoben.⁸ Im Bereich der sozialen Sicherung wird dies zusätzlich durch die *Social Protection Floors (SPF)-Recommendation* bestätigt, die den Mitgliedstaaten einen weiten Entscheidungsspielraum bei der Ausgestaltung ihrer Sozialsysteme einräumt.⁹ Soziale Sicherheit kann in unterschiedlichen Formen gewährleistet werden und sollte sich daher nach den jeweiligen nationalen Strategien und Prioritäten richten. In der Entwicklungszusammenarbeit wäre demzufolge die Sektorbudgethilfe das am ehesten geeignete Instrument der Unterstützung. In der *SPF-Recommendation* haben die Unterzeichnenden (187 Regierungen sowie die Sozialpartner) Standards festgelegt, die den Rahmen vorgeben und die daher als Förderkriterien herangezogen

1 <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2062292/9c213e6b4b36ed1bd687e82480040399/2022-07-14-leaders-communiqué-data.pdf?download=1>.

2 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2021/09/un-secretary-general-calls-for-accelerated-action-on-jobs-and-social-protection-to-avoid-an-uneven-global-recovery-and-prevent-future-crises/>.

3 Zu den Lücken im globalen Sozialschutz siehe ILO (2021), *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_817572.pdf.

4 UN Human Rights Council (2021), *Global fund for social protection: international solidarity in the service of poverty eradication*, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, A/HRC/47/36, 22.4.2021, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4736-global-fund-social-protection-international-solidarity-service>. Siehe zuvor bereits De Schutter/Sepúlveda (2012), *Underwriting the Poor. A Global Fund for Social Protection*, Briefing Note, http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20121009_gfsp_en.pdf.

5 <https://www.socialprotectionfloorscoalition.org/civil-society-call/>. Der Vorschlag zur Gründung eines Globalen Fonds ist kompatibel mit dem Global Accelerator-Konzept des UN-Generalsekretärs; siehe Cichon/Lanz (2022), *Creating fiscal and policy space: a pragmatic two-pronged global implementation strategy for universal social protection*, FES, S. 8, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/18914.pdf>.

6 Resolution concerning the second recurrent discussion on social protection (social security), para. 21(c), ILC.109/Resolution III, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_806099.pdf. Vgl. in diesem Zusammenhang auch USP 2030 Financing Working Group (2022),

Joint Statement: Principles for Financing Universal Social Protection, Empfehlung 3.1: »Further explore new international financing mechanisms to mobilize and coordinate international financial support to social protection in a long-term manner, such as a Global Social Protection Fund. Such a mechanism should focus on both increasing the overall amount of financing available for social protection as well as ensuring its governance and decision-making is inclusive and efficient, and can enable all countries to contribute, all to benefit, all to decide.«, https://usp2030.org/wp-content/uploads/USP2030_Financing-WG_JS_Principles_Final_Oct-13th.pdf.

7 <https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/deutschland-weltbank-und-ilo-verstaerkte-zusammenarbeit-129168>.

8 Siehe hierzu ausführlich Kaltenborn/Kreft (2022), *Governance principles for a global fund for social protection*, FES; <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/19091.pdf>.

9 *Social Protection Floors Recommendation*, 2012 (ILO R202), para. 9 und 12, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.

werden sollten (z. B. Konzentration auf eine universell angelegte Basissicherung i. S. d. *SPF-Recommendation*; rechtsbasierter und diskriminierungsfreier Zugang; transparente Überwachung der Mittelimplementierung).

- Die Governance-Mechanismen des Finanzierungsinstruments sollten so strukturiert sein, dass Entscheidungen über den Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel gleichberechtigt zwischen den beteiligten Regierungen der beitragenden Staaten und der Länder, die Fondsmittel zum Aufbau ihrer Sicherungssysteme umsetzen, erfolgen. Voraussetzung hierfür ist, dass beide Gruppen über dieselben Stimmrechte verfügen.¹⁰ Sollte ein Finanzierungsansatz gewählt werden, welcher – der *Global Public Investment (GPI)*-Idee folgend¹¹ – dazu führt, dass alle an dem Finanzierungsmechanismus beteiligten Staaten auf der Grundlage einer *fair share*-Berechnung in den Fonds einzahlen, wäre auf gleiche Stimmenverteilung der Gruppen der Nettozahler und der Nettoempfänger zu achten. Entscheidungsverfahren, die diesem Prinzip der **gleichberechtigten Entscheidungsgewalt** nicht folgen, sondern den Geberländern eine Vorrangstellung einräumen, entsprechen einem paternalistischen, nicht mehr zeitgemäßen Verständnis der Nord-Süd-Kooperation. Wem an einer auf Überwindung postkolonialer Machtstrukturen ausgerichteten (und in diesem Sinne »feministischen«) Entwicklungspolitik gelegen ist, sollte ein Interesse daran haben, dass vermehrt multilaterale Finanzierungsmechanismen zum Einsatz gelangen, die eine gleichberechtigte Teilhabe der beteiligten Regierungen ermöglichen. Gleiche Stimmrechte der an dem Finanzierungsmechanismus beteiligten Staatengruppen stellen daher eine Mindestvoraussetzung der Governance-Struktur dar.
- Der **Zivilgesellschaft** sollte ein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht im Entscheidungsgremium des Finanzierungsinstruments eingeräumt werden. Diese Forderung entspricht sowohl dem *inclusiveness*-Grundsatz der *Global Partnership for Effective Development Cooperation* und des *UN Development Cooperation Forum* als auch einem menschenrechtsbasierten Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit.¹² Betroffenenverbände, dar-

über hinaus aber auch die zu dem Thema »soziale Sicherung« arbeitenden NGOs (insbesondere solche, die im Globalen Süden angesiedelt sind) sowie Parlamentarier*innen und Sozialpartner¹³ verfügen häufig über eine genaue Expertise der Situation auf Landes- und Regionalebene und können deshalb für die Entscheidungsfindung wertvolle Informationen beisteuern. Diese Akteure üben zudem gegenüber den implementierenden Regierungsstellen und den vor Ort beteiligten Internationalen Organisationen und Entwicklungsagenturen eine wichtige Kontrollfunktion aus. Über sie wird auf diese Weise auch für ausreichende Transparenz der Tätigkeit des Finanzierungsmechanismus gesorgt.

- Ein weiterer Grundsatz, der bei der Gestaltung eines Finanzierungsmechanismus Beachtung finden sollte, ist der der **gegenseitigen Rechenschaftspflicht**. Dies bedeutet, dass für Transparenz und ausreichende Kontrollmöglichkeiten Sorge getragen werden muss. Diese Forderung bezieht sich sowohl auf das Verhältnis zwischen dem Finanzierungsmechanismus und den Gebern (staatliche Geber, internationale Finanzinstitutionen) als auch auf das Verhältnis zu den Regierungen der Empfängerländer.
- Die internationale Unterstützung der Sozialsysteme von Ländern mit niedrigem Einkommen darf nicht dazu führen, dass sich deren finanzielle Situation weiter verschlechtert, vielmehr muss eine zusätzliche **Verschuldung** vermieden werden. Über den von der internationalen Gemeinschaft gewählten Finanzierungsmechanismus sollten daher Leistungen an hochverschuldete Länder grundsätzlich nur auf der Basis von Zuschüssen erfolgen.¹⁴
- Ein Finanzierungsmechanismus sollte sich dadurch auszeichnen, dass er weitgehend auf **zusätzlichen Mitteln** basiert. Die Umwidmung anderer ODA-Mittel oder ein Nullsummenspiel zwischen den sozialen Sektoren ist nicht zielführend, da nur im Zusammenspiel mit den verschiedenen sozialen Sektoren (z. B. Gesundheit und Bildung) die erwünschten Wirkungen erzielt werden können.¹⁵
- Damit diese Mittel zum Aufbau rechtsbasierter nationaler Sozialschutzsysteme beitragen können, muss der Finanzierungsmechanismus so gestaltet werden, dass über ihn eine **langfristige, verlässliche Unterstützung** gewährleistet werden kann – bis eine Phase erreicht ist, in der die jeweiligen Länder aus eigenen Ressourcen den notwendigen Sozialschutz finanzieren können.

¹⁰ Stimmberechtigt sollten darüber hinaus auch non-state actors sein, insbesondere Vertreter*innen der Zivilgesellschaft (dazu sogleich), darüber hinaus gegebenenfalls auch für den jeweiligen Sektor relevante Internationale Organisationen. Letztere könnten allerdings auch mit beratender Stimme in die Fondsstrukturen integriert werden.

¹¹ <https://globalpublicinvestment.org/>. Nach dem GPI-Konzept sind alle Länder aufgefordert, sich als Beitragszahler entsprechend ihren finanziellen Möglichkeiten zu engagieren. Eines der ersten Beispiele für die Umsetzung der GPI-Idee ist COVAX, die Impfstoffsäule des Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator; zur COVAX-Struktur siehe https://www.gavi.org/sites/default/files/covid/covax/COVAX-Structure-and-Principles_2022.pdf. Auch für die Ausgestaltung des Pandemic Fund war das GPI-Konzept vorgeschlagen worden; siehe Reid-Henry u. a. (2022), A new paradigm is needed for financing the pandemic fund, *The Lancet* Vol. 400, Issue 10349, 345, [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(22\)01239-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(22)01239-9/fulltext)

¹² Siehe hierzu ausführlich Kaltenborn/Kreft (2022), Governance principles for a global fund for social protection, FES; <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/19091.pdf>.

¹³ Zur Bedeutung des sozialen Dialogs für die Politikformulierung, die Implementierung und das Monitoring von Sozialprogrammen siehe ILO R202, para. 13 ff.

¹⁴ Aus diesem Grund ist auch eine Finanzierung der Social Protection Floors von LDCs über die vom Internationalen Währungsfonds aufgelegten Fonds (*Poverty Reduction and Growth Trust* und *Resilience and Sustainability Trust*) nicht zu empfehlen.

¹⁵ Zum Verhältnis zwischen den einzelnen Sektoren in der Gesamt-ODA siehe Manuel (2022), Financing social protection: Domestic and external options in low-income countries, FES, S. 11, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/19401.pdf>.

- Der Finanzierungsmechanismus muss inklusiv ausgestaltet werden und in der Lage sein, insbesondere auch auf die Bedarfe besonders **verwundbarer Länder** adäquat zu reagieren. Eine Fokussierung allein auf einige wenige Länder, die schnelle Umsetzungserfolge erzielen können (*donor darlings*), ist nicht ausreichend. Ein derart beschränkter Ansatz würde dem menschenrechtlichen Grundanliegen globaler sozialer Sicherung widersprechen.
- Angesichts der Dringlichkeit, für eine ausreichende Finanzbasis der Sozialschutzsysteme auch in den Ländern des Globalen Südens mit niedrigem Einkommen zu sorgen (obwohl soziale Sicherung ein Menschenrecht ist, bleibt sie bislang mehr als der Hälfte der Menschheit vorenthalten), erscheint es notwendig, den Finanzierungsmechanismus so zu gestalten, dass er auch einen möglichst **effektiven Beitrag** zur Lösung des Problems leisten kann. Diese Zielsetzung würde verfehlt, wenn maßgebliche potenzielle Geber von vornherein ausgeschlossen blieben bzw. wenn es für sie keinerlei Anreize gäbe, sich an dem Instrument zu beteiligen. Die Konsequenz wäre, dass Parallelstrukturen und unnötiger Koordinierungsaufwand entstehen würden.

2 WELCHE FINANZIERUNGSMITTEL KOMMEN IN BETRACHT?

- **World Bank Trust Fund:** Die Weltbank arbeitet – auch im Sektor soziale Sicherung¹⁶ – vorzugsweise mit Treuhandfonds. Man unterscheidet *Standalone Trust Funds* und *Umbrella 2.0 Programs*; letztere bündeln mehrere Treuhandfonds und sollen so zu einer Effizienzsteigerung der Finanzhilfen beitragen.¹⁷ Die an *World Bank Trust Funds* von einem oder mehreren Gebern geleisteten Beiträge werden von der Weltbankgruppe als Treuhänder gehalten und ausgezahlt. In einigen Fällen ist die Weltbank selbst ebenfalls als Beitragszahler beteiligt.¹⁸ Die Entscheidungsbefugnis über die Verwendung der Mittel liegt grundsätzlich bei der Weltbank.¹⁹

Die Leitung eines *Standalone Trust Fund* obliegt einem Lenkungsausschuss (*Steering Committee*), während bei *Umbrella 2.0 Programs* sog. Partnerschaftsräte (*Partnership Councils*) eingerichtet werden.²⁰ Sitz und Stimmrecht

haben in diesen Leitungsgremien die beitragszahlenden *Development Partners* (d.h. die Regierungen der Geberländer) und die Weltbank selbst; privatwirtschaftliche Geber haben in der Regel kein Stimmrecht. Vertreter anderer Interessengruppen wie etwa der sog. *client countries* (d.h. der zumeist dem Globalen Süden zuzurechnenden Empfängerländer), der Vereinten Nationen oder aber auch der Zivilgesellschaft und des Privatsektors können zwar zur Teilnahme an den Sitzungen des Leitungsorgans eingeladen werden, ihnen stehen jedoch keine Mitentscheidungsrechte zu.²¹

- **Financial Intermediary Fund (FIF):** Eine besondere Art von Treuhandfonds stellen die *Financial Intermediary Funds* dar, bei denen die Weltbank zwar ebenfalls als Treuhänder und z.T. auch als Implementierungseinheit fungiert, die jedoch unabhängig von der Weltbank gesteuert bzw. verwaltet werden. Typischerweise werden *Financial Intermediary Funds* für die Finanzierung globaler Aufgaben genutzt. So gibt es FIFs z.B. im Bereich der Ernährungssicherung (*Global Agriculture and Food Security Program*), des Klimaschutzes (*Green Climate Fund*, *Adaptation Fund*, *Clean Technology Fund*, *Global Environment Facility Trust Fund*) oder auch im Bildungswesen (*Global Partnership for Education Fund*) und Gesundheitswesen (*Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, Pandemic Fund*).²²

Im Unterschied zu den *Trust Funds* unterliegen die *Financial Intermediary Funds* keinen strengen Ausgestaltungsvorgaben seitens der Weltbank. Notwendig ist für eine neue Initiative zur Gründung eines FIF lediglich eine Geberzusage in Höhe von mindestens 200 Mio. USD und die Beteiligung von mindestens drei Gebern in der Anfangsphase.²³ Hinsichtlich der Governance-Strukturen empfiehlt die Weltbank lediglich, dass auf Erfahrungen anderer FIFs aufgebaut werden sollte.²⁴ Die Rolle der Bank selbst in einem FIF kann unterschiedlich gestaltet werden: In der Regel beinhaltet die FIF-Treuhandschaft keine Kontrolle der Mittelverwendung. Dies ist vielmehr die Aufgabe anderer Durchführungsorganisationen, die vom FIF Mittel erhalten. Neben ihrer Rolle als Treuhänderin kann die Bank aber auch als Geber und/oder als Implementierungsorganisation beteiligt sein; außerdem kann sie Sekretariatsdienste für den Fonds bereitstellen.²⁵

¹⁶ <https://www.worldbank.org/en/programs/rapidsocialresponseprogram#1>; <https://www.worldbank.org/en/programs/sahel-adaptive-social-protection-program-trust-fund>; <https://www.bmz.de/de/themen/soziale-sicherung/beispiel-sahelregion-125122>.

¹⁷ <https://www.worldbank.org/en/trust-funds-and-programs/programsdescription#umbrellaprogram>.

¹⁸ World Bank (2021), *Partnering with the World Bank through Trust Funds and Umbrella 2.0 Programs. A Guide for Development Partners*, p. 2, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/448b37c5ab031f2645de278e5ef39c24-0060072021/original/DP-Guide-2021-FINAL.pdf>.

¹⁹ *Ibid.* p. 3.; zu den Einzelheiten der Trust Fund-Verwaltung siehe *ibid.* p. 5.

²⁰ World Bank (2020), *Guidance Note Governance in IBRD IDA Trust Funds*, para. 8, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/861481591986044862-0060022020/original/GuidanceNoteGovernanceinIBRIDATrustFunds1.pdf>.

²¹ *Ibid.*, para. 15, 17; eine Ausnahme gilt für *Single Country Trust Funds*: Hier kann ein Vertreter des Empfängerlandes Mitglied des Leitungsgremiums sein.

²² <https://fiftrustee.worldbank.org/en/about/unit/dfi/fiftrustee/funds>. Zur Ausgestaltung von FIFs siehe auch die Übersicht von Megersa (2022), *World Bank's Financial Intermediary Funds*, K4D Helpdesk Report, <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/17700>.

²³ World Bank (2019), *FIF Management Framework*, para. 16 d, <https://fiftrustee.worldbank.org/content/dam/fif/documents/fif-framework.pdf>.

²⁴ World Bank (2019), *FIF Management Framework*, para. 21, <https://fiftrustee.worldbank.org/content/dam/fif/documents/fif-framework.pdf>.

²⁵ <https://fiftrustee.worldbank.org/en/about/unit/dfi/fiftrustee/overview#1>.

- **UN Multi-Partner Trust Fund (UN MPTF):** Im UN-System werden für Aufgaben der Entwicklungskooperation häufig *Multi-Partner Trust Funds* als internationale Finanzierungs-Pools eingesetzt. Die Governance-Strukturen dieser Fonds können im Detail durchaus unterschiedlich gestaltet werden, allerdings gibt es einige einheitliche, übergeordnete Vorgaben.²⁶ So soll jeweils ein Lenkungsausschuss (*Steering Committee*) die strategische Ausrichtung des Fonds festlegen und Entscheidungen über die Ressourcenzuteilung treffen. Er setzt sich in der Regel aus Vertretern der Regierungen, der Implementierungspartner und der Beitragszahler zusammen. Unterstützt wird der Ausschuss in technischer und administrativer Hinsicht durch ein Sekretariat sowie durch das *Multi-Partner Trust Fund Office*, das die Verwaltung des Fonds übernimmt (insbesondere Entgegennahme von Beiträgen zur Weiterleitung an die implementierenden Organisationen gemäß den Anweisungen des Lenkungsausschusses).

Einzelne *Multi-Partner Trust Funds* verfügen über weitere Organe. So wird z. B. der *Joint SDG Fund*, der in der *Implementation Strategy* für den *Global Accelerator on Jobs and Social Protection* als ein mögliches Finanzierungsinstrument genannt wird²⁷, von einer Strategischen Beratungsgruppe (*Strategic Advisory Group*) geleitet. Dieses Gremium fungiert als hochrangiges Forum und ist u. a. für die strategische Ausrichtung des *Joint SDG Fund* zuständig. Seine insgesamt 20 Sitze verteilen sich auf die größten Beitragszahler zum Fonds (8 Sitze), auf Vertreter der Programmländer, wobei verschiedene Ländertypen (z. B. Postkonfliktländer, SIDS, LICs) abgedeckt werden sollen (7 Sitze), auf den Privatsektor (incl. Stiftungen) und die Zivilgesellschaft (3 Sitze) sowie auf das UN-Entwicklungssystem (2 Sitze).²⁸

Die Implementierung der Aktivitäten von *Multi-Partner Trust Funds* ist – entweder vollständig oder überwiegend – den jeweils beteiligten UN-Organisationen anvertraut.²⁹ Sofern eine teilnehmende UN-Organisation ihre Fondstätigkeiten über oder in Zusammenarbeit mit einem Dritten durchführen will, so ist sie für die Erfüllung aller Zusagen und Verpflichtungen gegenüber diesen Dritten verantwortlich.³⁰ Als »Dritte« kommen z. B. staatliche Stellen oder internationale Finanzinstitutionen in Betracht.³¹

²⁶ <https://mptf.undp.org/page/governance-and-management>.

²⁷ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/genericdocument/wcms_854430.pdf, S. 10.

²⁸ <https://joinsdgifund.org/sites/default/files/2019-05/20181127-TORs-JF-for-2030-Agenda.pdf>, para. 4.1.1.

²⁹ <https://mptf.undp.org/basic-page/what-pooled-fund>.

³⁰ Multi-Donor Trust Fund Standard Memorandum of Understanding, Section III 1., abrufbar unter <https://mptf.undp.org/page/unsdg-legal-documents-and-templates-pooled-funds>.

³¹ <https://mptf.undp.org/page/governance-and-management>.

3 WELCHE DIESER FINANZIERUNGSTRUMENTE ENTSPRECHEN AM EHESTEN DEN UNTER 1) GENANNTEN KRITERIEN?

- Die größten Unterschiede zwischen den in Betracht kommenden Finanzierungsinstrumenten bestehen in Bezug auf die **Governance-Struktur**: Während sowohl *Financial Intermediary Funds* als auch *UN Multi-Partner Trust Funds* so gestaltet werden können, dass eine **gleichberechtigte Beteiligung der Länder des Globalen Südens** in den Leitungsgremien und die **Einbeziehung der Zivilgesellschaft** in die Entscheidungsverfahren gewährleistet sind, ist dies bei *World Bank Trust Funds* nicht möglich. Hier können die *client countries* und zivilgesellschaftliche Akteure lediglich *ad hoc* zu den Sitzungen des Leitungsgremiums – und wenn, dann auch nur in beratender Funktion – hinzugezogen werden.³² Zwar sind auch *workaround solutions*, die mehr Partizipation ermöglichen, in Einzelfällen möglich, jedoch entsprechen diese aufgrund ihres Ausnahmeharakters nicht den Anforderungen, die sich aus den Grundsätzen der gleichberechtigten Entscheidungsgewalt der Partnerländer und der Einbeziehung der Zivilgesellschaft (*inclusiveness*) ergeben.
- Die TORs des *Joint SDG Fund* sehen eine Gremienzusammensetzung vor, in der die Regierungen der Beitragszahler und der Programmländer mit acht bzw. sieben Sitzen nahezu gleichberechtigt vertreten sind (s. o. 2.). Ein insoweit eindeutigeres Bekenntnis zu einer Partnerschaft »auf Augenhöhe« findet man in verschiedenen *Financial Intermediary Funds*, so z. B. in der *Global Partnership for Education*³³, im *Green Climate Fund*³⁴ oder in dem erst vor kurzem gegründeten *Pandemic Fund*.³⁵
- Aus den unterschiedlichen Gestaltungsoptionen bzgl. der Governance-Strukturen ergeben sich auch Konsequenzen für die Beachtung des **ownership**-Grundsatzes. Zwar ist die Einhaltung dieses Kriteriums formal in allen drei Finanzierungsmodellen (WB TF, FIF, UN MPTF)

³² World Bank (2020), Guidance Note Governance in IBRD IDA Trust Funds, para. 17, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/861481591986044862-0060022020/original/GuidanceNoteGovernanceinIBRDIDATrustFunds1.pdf>.

³³ <https://www.globalpartnership.org/content/constituency-composition-board-directors>, para. 2.2.: »... there are 19 Board members representing Board constituencies, divided as follows: a) Six representatives from developing country partners with an endorsed education sector plan divided on a geographical basis, including at least three from Africa; b) Six representatives from donor countries contributing financial and other support to the Global Partnership for Education; c) ...«.

³⁴ <https://www.greenclimate.fund/document/governing-instrument>, section C 1. 9.: »The Board will have 24 members, composed of an equal number of members from developing and developed country Parties.«

³⁵ <https://www.worldbank.org/en/programs/financial-intermediary-fund-for-pandemic-prevention-preparedness-and-response-prf-fif> governance-structure: »The Governing Board, comprising of 21 voting members, reflects an equal balance of sovereign ›contributors‹ (donors) and sovereign ›co-investors‹ (countries that could receive funding).«

möglich – und in den Regelwerken zahlreicher multilateraler Fonds wird dieser Grundsatz auch explizit angesprochen. Dennoch wird es für die Partnerländer faktisch schwierig sein, das *ownership*-Prinzip in der Implementierungspraxis eines Fonds konsequent umzusetzen (bzw. dessen Umsetzung effektiv einzufordern), wenn sie in den Leitungsgremien – wie im Fall der *World Bank Trust Funds* – nicht mit Stimmrecht vertreten sind.

- Als eher unproblematisch – jedenfalls in der Konzeptionsphase des Finanzierungsmechanismus – erweist sich das Kriterium der **gegenseitigen Rechenschaftspflicht**. Alle drei Fondsmodelle erlauben eine institutionelle Ausgestaltung, in der Transparenz und Kontrolle in ausreichendem Umfang gewährleistet sind. Ebenso ist es im Rahmen sowohl von *World Bank Trust Funds*³⁶ als auch von *Financial Intermediary Funds*³⁷ und *UN Multi-Partner Trust Funds* zulässig, Leistungen an die Partnerländer in Form von Zuschüssen zu gewähren; das Risiko einer zusätzlichen **Verschuldung lässt sich daher** unabhängig vom gewählten Instrument vermeiden. Das Gleiche gilt für die Kriterien der Finanzierung über **zusätzliche Mittel**, der **langfristigen und verlässlichen Unterstützung** der Partnerländer und der Einbeziehung auch **besonders verwundbarer Länder**: In allen drei Modellen lassen sich Finanzierungsinstrumente so gestalten, dass diesen Anforderungen entsprochen werden kann.
- *UN Multi-Partner Trust Funds* sind darauf ausgerichtet, dass die Hauptverantwortung für die Implementierung der Fondsmittel bei den jeweils teilnehmenden UN-Organisationen liegt. Dies führt dazu, dass andere Akteure wie etwa die Weltbank eine Beteiligung an einer solchen Fondslösung wenig attraktiv finden könnten. In ähnlicher Weise gilt dies aber auch umgekehrt für *World Bank Trust Funds*, für die wiederum andere Akteure (z. B. ILO, UNICEF, FAO) möglicherweise wenig Interesse zeigen, weil sie auf eine gleichberechtigte Mitwirkung an der Lösung globaler Probleme Wert legen. Die Konsequenz, die sich aus der Wahl eines dieser Modelle ergäbe, wären daher **Effizienzprobleme** (insbesondere aufgrund der dann sehr wahrscheinlichen Entstehung von Parallelstrukturen). Diese ließen sich am ehesten vermeiden, wenn man das für die Ausweitung der globalen sozialen Sicherung vorgesehene Finanzierungsinstrument als *Financial Intermediary Funds* ausgestaltet.

36 World Bank (2021), Partnering with the World Bank through Trust Funds and Umbrella 2.0 Programs. A Guide for Development Partners, p. 6: »World Bank Trust Funds provide support – typically on a grant basis – to activities that complement IBRD and/or IDA program, ...«, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/448b37c5ab-031f2645de278e5ef39c24-0060072021/original/DP-Guide-2021-FINAL.pdf>.

37 World Bank (2019), FIF Management Framework, Annex 1: Financial Intermediary Fund Portfolio Information, para. 21: »Most FIFs provide concessional financing on a grant in / grant out basis.«, <https://fiftrustee.worldbank.org/content/dam/fif/documents/fif-framework.pdf>.

4 ZUSAMMENFASSUNG

	WB Trust Fund	Financial Intermediary Fund	UN Multi-Partner Trust Fund
Ownership möglich	nur eingeschränkt	Ja	Ja
gleichberechtigte Entscheidungs-gewalt der Partnerländer	Nein	Ja	Ja
Beteiligung der Zivilgesellschaft	nur eingeschränkt	Ja	Ja
gegenseitige Rechenschaftspflicht möglich	Ja	Ja	Ja
Vermeidung zusätzlicher Verschuldung möglich	Ja	Ja	Ja
Finanzausstattung basierend auf zusätzlichen Mitteln möglich	Ja	Ja	Ja
langfristige, verlässliche Unterstützung möglich	Ja	Ja	Ja
Einbeziehung auch besonders verwundbarer Länder	Ja	Ja	Ja
Vermeidung von Parallelstrukturen möglich (Effektivität)	eher nein	Ja	eher nein

5 FAZIT

Ein *Financial Intermediary Fund (FIF)* und ein *UN Multi-Partner Trust Fund (UN MPTF)* sind zur Erfüllung der Kriterien, die für die Ausgestaltung eines internationalen Finanzierungsmechanismus im Bereich der sozialen Sicherung maßgeblich sind, prinzipiell gleich gut geeignet. Um den (historisch gut begründeten) Vorbehalten der Länder des Globalen Südens gegenüber Weltbank und Internationalem Währungsfonds Rechnung zu tragen, wäre an sich einem (idealerweise bei der ILO angesiedelten) MPTF der Vorzug einzuräumen. Lediglich vor dem Hintergrund der realen institutionellen Machtverhältnisse ist jedoch ein FIF zu empfehlen, da die Weltbank als bislang wichtigste Finanzierungsinstitution sich möglicherweise einem UN MPTF nicht anschließen würde und auf diese Weise ineffiziente Parallelstrukturen entstehen könnten. Insofern wäre ein im Sinne der o. g. Kriterien ausgestalteter FIF eine ebenfalls gute, wenn auch nur zweitbeste Lösung. Ein neuer *World Bank Trust Fund* bzw. eine Ausweitung der im Bereich der sozialen Sicherung bereits bestehenden *World Bank Trust Funds* ist hingegen nicht zu empfehlen, denn hierüber lassen sich einige zentrale Anforderungen an ein partnerschaftlich ausgestaltetes, auch aus der Perspektive des Globalen Südens akzeptables Finanzierungsinstrument nicht umsetzen.

ÜBER DEN AUTOR

Markus Kaltenborn ist Professor für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum und Direktor des Instituts für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (IEE) der Ruhr-Universität Bochum. Er ist Mitglied in der *Global Coalition for Social Protection Floors*, im Deutschen Institut für Menschenrechte und im Aufsichtsrat von Oxfam Deutschland. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Gesundheits- und Sozialrecht, das Recht der Entwicklungszusammenarbeit und der internationale Menschenrechtsschutz.

FES GENF

Das FES-Büro in Genf dient als Verbindungsbüro zwischen den UN-Agenturen, anderen internationalen Organisationen mit Sitz in Genf und den FES-Außenstellen sowie den Partnern in den Entwicklungsländern, um die Stimme des globalen Südens zu stärken. Es trägt zu den Debatten im »Internationalen Genf« über Handel und nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und Sozialpolitik, Menschenrechte, insbesondere wirtschaftliche und soziale Rechte, sowie über Frieden bei.

IMPRESSUM

Herausgeberin:
Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Deutschland
E-Mail: info@fes.de

Herausgebende Abteilung:
Abteilung für Internationale Zusammenarbeit
Referat Globale und Europäische Politik

Verantwortlich: Hajo Lanz | Direktor | FES Genf
Chemin du Point-du-Jour 6bis | 1202 Genf | Schweiz

Tel.: +41-22-733-3450 | Fax: +41-22-733-3545
<https://geneva.fes.de>

Design: pertext, Berlin | www.pertext.de

Kontakt:
info@fes-geneva.org

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-299-8

© 2023



AUSWEITUNG DER SOZIALEN SICHERUNG

Optionen zur Ausgestaltung eines internationalen Finanzierungsmechanismus



In den vergangenen Jahren ist weltweit das Interesse an einer Ausweitung der sozialen Sicherungssysteme gewachsen. Aus entwicklungspolitischer Sicht stellt sich daher die Frage, ob es neuer Finanzierungsinstrumente bedarf, um die Länder, die nicht über genügend eigene finanzielle Ressourcen für den Aufbau solcher Systeme verfügen, für eine Übergangszeit zu unterstützen. Einer der Vorschläge, die gegenwärtig diskutiert werden, sieht vor, dass ein solidarisch finanzierter Globaler Fonds für soziale Sicherheit diese Aufgabe übernehmen könnte; er wäre damit eine wichtige Ergänzung des vom UN-Generalsekretär ins Leben gerufenen *Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions*.



Eine angemessene Antwort auf die Herausforderungen der globalen Armut und Ungleichheit setzt voraus, dass ein solches Finanzierungsinstrument bestimmten Kriterien genügt: Hierzu zählen u. a. die Beachtung des *country ownership*-Grundsatzes bei der Mittelvergabe und eine Governance-Struktur, die zum einen den beteiligten Partnerländern – denen des Nordens und denen des Globalen Südens – eine gleichberechtigte Entscheidungsgewalt ermöglicht, zum anderen aber auch die Zivilgesellschaft mit einbezieht. Außerdem ist es wichtig, dass auf die Bedarfe besonders verwundbarer Länder adäquat reagiert werden kann und eine zusätzliche Verschuldung vermieden wird.



Unter den für die Einrichtung eines solchen Fonds in Betracht kommenden Finanzierungsinstrumenten sind sowohl *Financial Intermediary Funds* als auch *UN Multi-Partner Trust Funds* grundsätzlich geeignet, diese Kriterien zu erfüllen. Nicht zu empfehlen ist hingegen das Modell der *World Bank Trust Funds*, da dieses keine Gewähr für eine auch aus der Perspektive des Globalen Südens akzeptable Governance-Struktur und Mittelvergabe bietet.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
geneva.fes.de/