

# Ein auf Rechten beruhender Ansatz für den Sozialschutz: der Weg nach vorn

*Magdalena Sepúlveda Carmona*

## Einführung

Es ist fast beispiellos, wie schnell in den vergangenen Jahren im Kontext der Diskussion über Entwicklung und die Reduzierung von Armut die Frage des Sozialschutzes vorherrschend geworden ist und politische Unterstützung findet.

Obwohl Systeme sozialer Sicherheit in vielen Ländern schon seit Jahrzehnten eine integrale Rolle spielen, hat sich die Idee eines verpflichtenden Mindestniveaus beitragsfreier sozialer Absicherung erst in den letzten zehn Jahren durchsetzen können. 2001 bezog sich die Generalversammlung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zum ersten Mal auf die ursprüngliche Vision in der Verfassung

- \* Redaktionelle Anmerkung von Matthias Zeeb zur Übersetzung: Im deutschen Sprachraum bestehen unterschiedliche Traditionen für die jeweiligen deutschen Entsprechungen der englischen Begriffe *social protection* und *social security*. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), als eine der wenigen verbliebenen internationalen Organisationen mit Deutsch als einer der offiziellen Sprachen, übersetzt in amtlichen Dokumenten ziemlich konsequent *social protection* mit „Sozialschutz“ und *social security* mit „soziale Sicherheit“. In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit findet sich dagegen, ebenfalls recht konsistent, für *social protection* die Übersetzung „soziale Sicherheit“ und für *social security* der Begriff „soziale Sicherung“. Weitgehende Einigkeit herrscht dabei in der inhaltlichen Füllung der Begriffe: *Social security* ist der engere Begriff und umfasst die traditionellen, formalen, in der Regel mit dem Beschäftigungsverhältnis verbundenen beitragsfinanzierten Systeme, also z.B. die klassischen Sozialversicherungen. *Social protection*, der weitere Begriff, umfasst darüber hinaus ein breites Spektrum anderer, weniger formaler, nicht unbedingt beitragsfinanzierter oder mit dem Beschäftigungsverhältnis verknüpfter Formen der Absicherung gegen soziale Risiken, darunter die im Beitrag erwähnten Sozialtransfers (*cash transfers*) oder beitragsfreie soziale Grundrenten. Die vorliegende Übersetzung folgt der Terminologie der deutschsprachigen ILO-Dokumente: „Sozialschutz“ steht für *social protection* im Original, „soziale Sicherheit“ wird verwendet, wo im Original der Begriff *social security* verwendet wird. Die Unterscheidung ist nicht ohne Relevanz, weil sowohl in der Interpretation der internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen als auch in der entwicklungspolitischen Diskussion und Praxis die über *social security* hinausgehenden Formen sozialer Absicherung in jüngerer Zeit erheblich an Bedeutung gewonnen haben.

Dieser Artikel der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für Menschenrechte und extreme Armut, Magdalena Sepúlveda Carmona, basiert auf einem Vortrag, der für die Tagung „Nachhaltige Grundsicherung. Armut lindern – natürliche Lebensgrundlagen erhalten“ vom 3. bis 5. Dezember 2010 an der Evangelischen Akademie Sachsen-Anhalt in der Lutherstadt Wittenberg vorgesehen war, aber nicht gehalten werden konnte. Er wurde von der Autorin in revidierter Fassung vom 14. Februar 2012 für diese Publikation zur Verfügung gestellt. Der in englischer Sprache verfasste Text wurde mit fachlicher Beratung durch Matthias Zeeb von Regina Bernhardt ins Deutsche übersetzt.

der ILO, nämlich die „Ausweitung sozialer Absicherungsmaßnahmen, um ein *Grundeinkommen* sowie umfassende medizinische Versorgung für alle bereitzustellen, die eines solchen Schutzes bedürfen“ (Hervorhebung hinzugefügt). Gleichzeitig wurde bestätigt, dass soziale Sicherheit ein „grundlegendes Menschenrecht“ ist. Die Wichtigkeit der Verbesserung und Ausweitung sozialer Absicherung für alle wurde betont. Die Abschlussresolution empfahl, dass Länder mit beschränkten Ressourcen dringende Bedürfnisse priorisieren und dass sie sich Gedanken machen über Wege, wie diejenigen, die in der informellen Wirtschaft arbeiten, erreicht werden können.<sup>1</sup>

Im Jahr 2009 kristallisierte sich breite politische Unterstützung für die Idee beitragsfreier sozialer Mindestabsicherung heraus, als die Vorsitzenden der Agenturen der Vereinten Nationen (UN) die Initiative zum *Social Protection Floor* als eine von neun gemeinsamen Initiativen der Vereinten Nationen einbrachten, um mit den globalen wirtschaftlichen und finanziellen Krisen umzugehen. Die Initiative zum *Social Protection Floor* beruht auf dem ILO-Konzept eines sozialen Mindestschutzes, welcher soziale Grundrenten, finanzielle Unterstützung für Kinder, Zugang zu Gesundheitsversorgung und Unterstützung bei Arbeitslosigkeit beinhaltet.

Auf dem Millenniumsgipfel der UN im September 2010 wurde von den Mitgliedsländern anerkannt, welche eine wichtige Rolle der Sozialschutz sowohl für die Festigung als auch für den weiteren Fortschritt zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) spielt.<sup>2</sup>

Im November 2011 veröffentlichte eine von der ILO und der Weltgesundheitsorganisation einberufene Beratergruppe unter Vorsitz der Exekutivdirektorin von *UN Women*, der früheren chilenischen Präsidentin Michelle Bachelet, einen Bericht mit dem Titel „Der *Social Protection Floor* als Grundlage für eine faire und inklusive Globalisierung“ (der „Bachelet-Bericht“). Das Ziel dieses Berichts bestand darin, globale Lobbyarbeit für Sozialschutz zu festigen sowie die konzeptionellen politischen Aspekte dieses Ansatzes weiterzuentwickeln. Ein Vorabdruck des Bachelet-Berichts diente im September 2011 in Paris als Input für die Beratungen der G20-Minister für Arbeit. In einem historischen Schritt erklärten die G20-Staaten in der Abschlusserklärung des Gipfeltreffens in Cannes 2011 ihre Unterstützung für den

1 Resolution und Schlussfolgerungen zur sozialen Sicherheit, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Sitzung 2001. Weitere Informationen zur Arbeit der Sonderberichterstatterin sowie alle Berichte sind zu finden unter: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/PovertyExpertIndex.aspx>.

2 Resolution 65/1 der UN-Generalversammlung: „Das Versprechen halten: vereint, um die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen“, 19. Oktober 2010, Abschnitt 51.

Sozialschutz und die Wichtigkeit von Investitionen in nationale Initiativen für Sozialschutz, die „Wachstumsdynamik, soziale Gerechtigkeit und Zusammenhalt stärken.“<sup>3</sup>

Der aktuelle politische Impuls bezüglich des Sozialschutzes bietet eine einzigartige Gelegenheit, die Entwicklungsagenda wiederzubeleben, die, obwohl das Zieljahr für das Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele (2015) naht, ganz klar stagniert hat. Gleichzeitig bleibt ein drängendes Bedürfnis, das Sozialschutzkonzept weiterzuentwickeln, um zu gewährleisten, dass sein ganzes Potenzial und seine Auswirkung auf Armutsverminderung und Entwicklung verstanden und realisiert wird. Was derzeit noch völlig fehlt, ist die Diskussion über die Auswirkung von Sozialschutzprogrammen unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte. Dies ist eine signifikante analytische Lücke, die gefüllt werden muss.

Besonders beunruhigend ist dieses Fehlen einer systematischen Diskussion über Sozialschutz aus einer Menschenrechtsperspektive, da die Länder aufgrund vieler internationaler Menschenrechtsabkommen weitgehende Menschenrechtsverpflichtungen eingegangen sind. Außerdem haben sich auch alle UN-Agenturen dazu verpflichtet, Menschenrechte innerhalb des gesamten UN-Systems zu etablieren.<sup>4</sup> Staaten unterliegen rechtlich verbindlichen nationalen und internationalen Verpflichtungen, um zu gewährleisten, dass damit die Menschenrechte bei dem Entwurf, der Durchführung, der Kontrolle und der Evaluation jeder öffentlichen Politik berücksichtigt werden. Diese Verpflichtungen müssen auch in Bezug auf Sozialschutzprogramme Anwendung finden.

Heutzutage sehen wir Sozialschutz als Werkzeug für Armutsverminderung und Entwicklung. Zudem können Sozialschutzsysteme Länder dabei unterstützen, ihre Verpflichtungen gegenüber nationalen, regionalen und internationalen Menschenrechtsgesetzen zu erfüllen, sodass für die Bewohner wenigstens ein Mindestniveau wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte gewährleistet wird. Aus diesen Gründen habe ich als Sonderberichterstatteerin der Vereinten Nationen für Menschenrechte und extreme Armut mich entschieden, eine der wichtigsten Prioritäten meines Mandats dieser auf Menschenrechten basierenden Herangehensweise an Sozialschutz zu widmen. Ich habe begonnen, Strukturen von Menschenrechten für Sozialschutz auszuarbeiten und zu fördern, dabei bewährte Verfahren zu identifizieren sowie die gewonnenen Erkenntnisse bekannt zu machen. Eine der Hauptaussagen der

3 G20-Abschlussklärung des Gipfeltreffens von Cannes: „Unsere gemeinsame Zukunft bauen: Erneuerte kollektive Aktion zugunsten aller“, 4. November 2011, Abschnitt 4.

4 Siehe z. B. das „UN Statement of Common Understanding on Human Rights-Based Approaches to Development Cooperation and Programming“, 2003.

Analyse besteht darin, dass eine Verpflichtung in Bezug auf Menschenrechte sich nicht nur auf das Resultat von Sozialschutzprogrammen bezieht, sondern auch auf den Gesamtprozess der Durchführung solcher Programme. Die zentralen Menschenrechtsprinzipien – Gleichheit und Nicht-Diskriminierung (einschließlich Zugang, Akzeptanz, Erschwinglichkeit und Berücksichtigung der Geschlechterperspektive), Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht – müssen auf den Entwurf, die Durchführung, die Kontrolle und die Evaluation von Sozialschutzsystemen angewandt werden.

Um dies zu erreichen, habe ich in den ersten Jahren meines Mandats Berichte für den Menschenrechtsrat und die Generalversammlung verfasst: über Menschenrechte und Cash-Transfer-Programme (A/HRC/11/9), über die Rolle von sozialem Schutz angesichts der globalen Finanzkrise (A/64/279), über einen auf Menschenrechten basierenden Ansatz für beitragsfreie Renten (A/HCR/13/31), über die Wichtigkeit von Sozialschutzmaßnahmen zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele unter Berücksichtigung einer geschlechtsspezifischen Perspektive (A/65/259) sowie über einen Menschenrechtsansatz zur Erholung von den globalen wirtschaftlichen und finanziellen Krisen (A/HRC/17/34). Dieser Bericht enthielt eine Analyse der wichtigen Rolle, die Sozialschutzprogramme während der Zeit der Krisen und der Erholung von den Krisen gespielt haben. Während meiner Reisen in verschiedene Länder habe ich auch eine Analyse von Sozialschutzprogrammen als Schlüsselement von Armuts- und Entwicklungspolitik durchgeführt: Ecuador (A/HCR/11/9/Add.1), Sambia (A/HRC/14/31/Add.1), Bangladesch (A/HRC/15/55), Vietnam (A/HRC/17/34/Add.1), Irland (A/HRC/17/34/Add.2), Osttimor (noch in Bearbeitung) und Paraguay (noch in Bearbeitung).

## Zusammenhänge zwischen Sozialschutz und Menschenrechten

Sozialschutz und insbesondere Geldtransferprogramme (*cash transfers*) – auf die ich mich in meiner Arbeit hauptsächlich konzentriert habe – sind ein Werkzeug, das Länder bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen gegenüber dem internationalen Menschenrecht unterstützen kann. Insbesondere haben sie das Potenzial, bei der Realisierung mehrerer rechtlich verbindlicher Menschenrechte zu helfen, z. B. bei dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, der Nahrung, Kleidung, Wohnen und das Recht auf Sozialschutz beinhaltet. Sie können auch

bei der Verwirklichung vieler anderer Rechte unterstützend wirken, z. B. dem Recht auf Bildung und dem Recht auf den höchstmöglichen Standard an Gesundheit sowie dem Recht, sich an der Durchführung öffentlicher Angelegenheiten beteiligen zu können.

Diese rechtlich verbindlichen Verpflichtungen beziehen sich sowohl auf das zu erreichende Ergebnis als auch auf den Prozess, der in Gang gesetzt wird. In dieser Hinsicht sollten Sozialschutzprogramme dazu beitragen, dass die Menschenrechte der Begünstigten zunehmend geachtet werden und dass jede Missachtung von Menschenrechten vermieden wird. Die Länder müssen also die Menschenrechtsprinzipien und -standards bei der Planung und Durchführung sowie bei der Kontrolle und Evaluation von Sozialschutzprogrammen berücksichtigen. Die Planung und Durchführung der Programme sollte in Übereinstimmung mit den zentralen Menschenrechtsverpflichtungen und allgemeinen Menschenrechtsprinzipien geschehen, z. B. (a) dem Prinzip von Gleichheit und Nicht-Diskriminierung, (b) Partizipation, (c) Transparenz und Zugang zu Informationen und (d) Rechenschaftspflicht.

Auch wenn Menschenrechtsstandards sicherlich keine Antwort bieten auf alle Herausforderungen, denen sich politische Entscheidungsträger bei der Entwicklung solcher Programme stellen müssen, so schaffen sie doch rechtlich verbindliche Verpflichtungen, die den Spielraum der Länder einschränken. Zudem gibt es positive Ergebnisse sowohl im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten als auch hinsichtlich der Effektivität und Nachhaltigkeit der Programme, wenn Menschenrechtsnormen und -prinzipien bei ihrer Planung, Durchführung, Kontrolle und Evaluation berücksichtigt werden.

Deswegen befähigt ein Rechtsansatz in Bezug auf Sozialschutzprogramme (insbesondere Geldtransferprogramme) Länder dazu, Menschenrechtsverpflichtungen besser einhalten und gleichzeitig die Effektivität und Nachhaltigkeit dieser Programme verbessern zu können.

Lassen Sie mich kurz erklären, was ich mit dem Ausdruck „Menschenrechtsansatz“ bezüglich des Sozialschutzes meine, und auf einige der konkreten Empfehlungen, die so ein Ansatz mit sich bringen würde, eingehen:

## Die verpflichtende Natur von Menschenrechten

Aus Menschenrechtsperspektive kann argumentiert werden, dass Staaten dazu verpflichtet sind, Sozialschutz zu bieten. Mehrere rechtsverbindliche Menschenrechtsverpflichtungen (in internationalen und

ILO-Menschenrechtsverträgen sowie in nationalen Verfassungen) verlangen, dass Sozialschutzsysteme eingerichtet werden.<sup>5</sup>

Deshalb ist es aus der Menschenrechtsperspektive gesehen keine politische Option, sondern eine Verpflichtung der Länder unter der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung, den Zugang zu sozialem Schutz zu ermöglichen. Wenn wir es so verstehen, können Menschenrechte sehr viel dazu beitragen, die politische Unterstützung aufzubauen, die notwendig ist, um Sozialschutzsysteme zu etablieren und auszuweiten.

Die meisten Staaten – insbesondere diejenigen, die von internationaler Unterstützung abhängig sind – sind sehr sensibel gegenüber jeglicher Andeutung, dass sie eventuell Menschenrechte verletzen. Dieses Argument mag legalistisch erscheinen; meiner Erfahrung nach kann es jedoch effektiv sein, um zumindest die politische Rhetorik der öffentlichen Diskussion zu verändern. Nachdem ich z. B. 2001 in Sambia gewesen war, verpflichtete sich die sambische Regierung zu einer nennenswerten Mittelverteilung an Geldtransferprogramme. 2010 bis 2011 sollte das Budget der Geldtransferprogramme noch einmal um 75 Prozent erhöht werden.

### Sicherstellung von adäquaten rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für Sozialschutz

Die Ausweitung von Geldtransferprogrammen hat die gleichzeitige Entwicklung einer großen Bandbreite von unterschiedlichen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen hervorgerufen. In manchen Fällen sind Geldtransferprogramme (CTPs) institutionalisiert und in eine nationale Sozialschutzstrategie und nationale Gesetze eingebaut worden. In den meisten Fällen verhält es sich jedoch so, dass CTPs nur auf Entscheidungen der jeweiligen Präsidenten, politischen Anweisungen oder einfach auf operativen Handlungsanweisungen oder Richtlinien beruhen.

5 Das Recht auf Sozialschutz ist fest verankert in den internationalen Menschenrechtsgesetzen. Mehrere Verträge enthalten konkrete Hinweise auf Schutz im Alter durch Sozialschutzprogramme. Bezug nehmend auf die Artikel 22 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist dies der Fall in den Artikeln 9, 10 und 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in Artikel 5 (iv) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in Artikel 11 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, in Artikel 26 der Internationalen Konvention über die Rechte des Kindes, in Artikel 27 der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen. Die Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen erwähnt das Recht auf Sozialschutz (Artikel 28).

Ein auf Rechten basierender Ansatz verpflichtet die Staaten zu angemessenen institutionellen Rahmenbedingungen. Diesbezüglich ist die wichtigste Empfehlung aus der Sicht von Menschenrechten, das Recht auf soziale Sicherheit (Sozialschutz) in der Verfassung und den nationalen Gesetzen zu verankern.

Dieser Ansatz bietet viele Vorteile. Erstens wird Sozialschutz in eine Grundstruktur rechtlich verbindlicher und durchsetzbarer Rechte und Verpflichtungen eingebunden. Wenn das Recht auf soziale Sicherheit in den nationalen Verfassungen verankert ist, werden die Empfänger von Sozialschutzleistungen zu Rechteinhabern, die gegenüber dem Staat Ansprüche stellen können. Staaten und Entwicklungspartner werden im Gegenzug zu Institutionen, die die Pflicht haben, Ressourcen für Sozialschutz in Übereinstimmung mit Menschenrechten zur Verfügung zu stellen.

Rechtliche und institutionelle Grundstrukturen klären auch die verschiedenen Rollen und Verantwortlichkeiten aller Interessenvertreter (sowohl von Regierungen, Entwicklungsorganisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen als auch von den Anspruchsberechtigten).

Angemessene rechtliche und institutionelle Grundstrukturen sind wesentliche Erfordernisse für Rechenschaftspflicht. Rechtliche Grundstrukturen garantieren auch die Mitwirkung von staatlichen Behörden während der gesamten Entwicklung von Sozialschutzprogrammen.

Klare und effektive rechtliche und institutionelle Grundstrukturen reduzieren auch maßgeblich das Risiko, dass politische Veränderungen bereits existierende Sozialschutzprogramme gefährden. Dies bedeutet für die Anspruchsberechtigten Schutz vor möglichen Verletzungen ihres Rechts auf soziale Sicherheit.

### Die Einführung von umfassenden, kohärenten und koordinierten Verfahrensweisen

Da Menschenrechte voneinander abhängig sind und sich gegenseitig bestärken, ist es notwendig, dass Staaten ganzheitlich an den Sozialschutz herangehen. Die Staaten müssen ein Netzwerk von Verfahrensweisen und Programmen einrichten, die kollektiv die Verwirklichung aller Rechte auf dem höchstmöglichen Entwicklungsniveau unterstützen.

Diesbezüglich fordert ein auf einem Rechtsanspruch basierender Ansatz von den Staaten, dass sie für Übereinstimmung sorgen mit einem breiten Spektrum an Rechten, z. B. dem Recht auf soziale Sicherheit, dem Recht auf Bildung (das z. B. das Recht auf kostenlosen

Grundschulbesuch und die Abschaffung aller direkten und indirekten Kosten für Bildung beinhaltet), dem Recht auf Zugang zu Wasser und Sanitäranlagen, Geschlechtergerechtigkeit etc.

Sozialschutz ist kein politisches Allheilmittel und muss als ein Element einer breit angelegten Entwicklungsstrategie gesehen werden, deren Ziel die Überwindung von Armut ist. Die Einhaltung von Menschenrechten in einem Land wird auch die Entwicklungsergebnisse positiv beeinflussen. Die Tatsache, dass in den meisten Ländern vor allem Frauen armutsgefährdet sind, würde sich z. B. durch Sozialschutz allein noch nicht verbessern. Weitere Maßnahmen sind entscheidend, damit Entwicklungsstrategien effektiv sind, z. B. der Zugang von Frauen zu Land und Produktionsressourcen, zu Krediten, eine gerechte Erbschaftsgesetzgebung, volle Geschäftsfähigkeit, Zugang zum Justizsystem und die Entfernung von Mobilitätseinschränkungen für Frauen. Außerdem sind die Verhinderung von Gewalt gegen Frauen, der Schutz von Frauen vor Gewalt und die Bestrafung von Gewalttaten gegen Frauen und Mädchen wesentlich, um ihren Lebensstandard anzuheben. Diesbezüglich sind Staaten durch internationale Menschenrechtsstandards, insbesondere durch das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), konkrete Verpflichtungen auferlegt, die, wenn sie eingehalten werden, die Wirksamkeit von Sozialschutzprogrammen weiter stärken würden. In Bezug auf Kinderrechte stehen konkrete Verpflichtungen in dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC). So wird z. B. in Südafrika die Ausweitung eines Kindergeldes an alle Unterachtzehnjährigen diskutiert. (Laut Artikel 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes ist „ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt“.)

Darüber hinaus beobachten wir zunehmend, dass inländische Rechtsprechung durch den Bezug auf Menschenrechtsnormen infrage gestellt wird (Verfassungsrecht und internationales Recht). Als Ergebnis lässt sich eine positive Auswirkung auf Sozialschutzprogramme feststellen, so z. B. die Entscheidung des südafrikanischen Verfassungsgerichts über das Verbot eines je nach Geschlecht unterschiedlichen Eintrittsalters für den Bezug von beitragsfreien Renten und Fälle in Argentinien bezüglich der Einschränkungen im nationalen Registrierungssystem für das Programm „*jefas y jefes de hogar desocupado*“ (Programm der argentinischen Regierung zur Unterstützung von arbeitslosen Haushaltsvorständen).

## Einhaltung der Prinzipien von Gleichheit und Nichtdiskriminierung

Staaten haben eine Verpflichtung, die Menschen auf gleichberechtigte und nicht diskriminierende Weise vor Risiken und Verletzlichkeit zu schützen. Menschenrechtsnormen legen Staaten mehrere Verpflichtungen auf, die, wenn sie befolgt werden, die Leistungen und Ergebnisse von Sozialpolitik einschließlich Geldtransferleistungen verbessern würden.

Beispielsweise sind die Staaten aufgrund der Menschenrechtsnormen verpflichtet, Diskriminierung in Gesetzen, Politik oder Praxis zu beseitigen, und sie verpflichten die Staaten, prioritär besondere Maßnahmen zum Schutz der am stärksten gefährdeten Teile der Gesellschaft zu ergreifen und gleichzeitig Maßnahmen durchzuführen, die schrittweise zu einem alle umfassenden Schutz führen.

Die Anwendung der Prinzipien von Gleichheit und Nicht-Diskriminierung in Bezug auf Sozialschutz würde z. B. bedeuten:

### a) Gewährleistung der Berücksichtigung von Geschlechtergerechtigkeit

Die Abschaffung aller Formen von Diskriminierung einschließlich Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ist ein übergeordnetes Menschenrechtsprinzip, von dem Staaten sich in ihrem Handeln leiten lassen müssen.<sup>6</sup> Angesichts der Tatsache, dass Geschlechterungerechtigkeit Armut verursacht und aufrechterhält, müssen effektive Entwicklungsstrategien staatliche Verpflichtungen bezüglich Geschlechtergerechtigkeit und dem Schutz aller Frauenrechte berücksichtigen. So sind Staaten laut Menschenrechtsgesetzen dazu verpflichtet, Sozialpolitik so zu planen, dass Diskriminierung vermieden und Geschlechtergerechtigkeit gefördert wird. Deswegen sollten Sozialschutzprogramme Geschlechtergerechtigkeit aktiv fördern und zur Ermächtigung von Frauen beitragen.

Die politischen Entscheidungsträger müssen Sozialschutzinitiativen unter dem Gesichtspunkt der Geschlechtergerechtigkeit entwickeln, durchführen, kontrollieren und evaluieren.

6 Siehe z.B. Artikel 2 (2) und 3 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), Artikel 2 (1), 3 und 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR), Artikel 2 (1) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), Artikel 2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 2 (1) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC), Artikel 1 (1) des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW) und Artikel 4 (1) der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung (CRPD).

Da Sozialschutzprogramme in einer Vielzahl unterschiedlicher sozialer, wirtschaftlicher, politischer und kultureller Kontexte durchgeführt werden, von denen ein jeder unterschiedliche Geschlechterrollen und Perspektiven beinhaltet, ist es unmöglich, generelle und pauschale Richtlinien für einen rechtsbasierten Ansatz und für Gender-Bewusstsein zu formulieren. Die wichtigsten Dimensionen, in denen die Frage der Geschlechtergerechtigkeit zum Tragen kommt, können jedoch identifiziert werden:

1. Bevor Staaten Sozialschutzprogramme entwerfen und durchführen, müssen sie eine umfassende und getrennte *Gender-Analyse* durchführen, die die Schwachstellen für beide Geschlechter als potenzielle Begünstigte einschätzt. Die Sammlung getrennter Daten bezüglich Geschlecht und Alter ist nicht nur für den Entwurf effektiver Sozialschutzsysteme wesentlich, sondern dient auch dazu, die Gender-Dynamik aufzudecken, die oft verhindert, dass positive Ergebnisse erzielt werden.

2. Sozialschutzprogramme sollten so geplant werden, dass sie ein *Gender-Ungleichgewicht* bezüglich Anfälligkeiten und Risiken berücksichtigen. Dazu gehört, dass politische Richtlinien Anwendung und Unterstützung finden, welche die jeweiligen genderbasierten Hindernisse berücksichtigen, die Männer und Frauen daran hindern, gleichberechtigt an Sozialschutzprogrammen teilzunehmen. In der Praxis bedeutet dies z. B., dass die politischen Richtlinien die doppelte reproduktive und produktive Rolle von Frauen berücksichtigen müssen (z. B. Kinderbetreuung bei staatlichen Arbeitsprogrammen) sowie die Gefährdung von Frauen in Bezug auf sexuellen Missbrauch (z. B. die Gefährdung, durch Lehrer missbraucht zu werden, wenn das Erreichen bestimmter Noten zu den Bedingungen eines Programms gehört, oder fehlende Toiletten in einer Schule, wenn Schulpflicht Teil eines Programms ist).

3. Sozialschutzprogramme müssen die *Fürsorgerolle* von Frauen respektieren und anerkennen, ohne dabei in Muster von Diskriminierung und der Zuschreibung negativer Stereotypen zu verfallen. Ein Beispiel hierfür ist die Ermutigung von Männern, sich durch Programme mit gemeinsamen Verantwortlichkeiten, die durch den weiblichen Haushaltsvorstand gelenkt werden, aktiver an der Unterstützung und Betreuung von Familienmitgliedern zu beteiligen.

4. Programme müssen so entwickelt werden, dass ein *geschlechtsspezifisches Machtgefälle* abgeschwächt wird. Mangelnde Gleichberechtigung bei Entscheidungsbefugnissen und Rollen sowohl im Haushalt als auch in der Gemeinschaft müssen thematisiert werden. Die Länder

sollten z. B. für eine effektive Beteiligung von Frauen sorgen, indem Frauenquoten in den Leitungsstrukturen der Programme festgesetzt werden. In den Programmen sollte von jeder Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, Geschlechtergerechtigkeit zu fördern und Frauen dazu zu bewegen, sich selbst zu organisieren. Die Verantwortlichen für die Programme sollten z. B. herausfinden, wie sie ihren regelmäßigen Kontakt zu Behörden am besten dazu nutzen können, vorherrschende geschlechtsspezifische Ungleichheiten anzusprechen, z. B. Hindernisse speziell für Frauen, Gewalt gegen Frauen und frühe Verheiratung. Kommunale Versammlungen könnten genutzt werden, um die zeitlichen Einschränkungen von Frauen anzusprechen und Frauengruppen zu mobilisieren.

5. Politische Entscheidungsträger sollten in *Qualifizierungsmaßnahmen* investieren, damit diejenigen, die Sozialprogramme auf der nationalen oder der lokalen Ebene durchführen, sich der Gender-Thematik bewusst sind. Es sollten auch Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt werden, die Frauen dazu befähigen, für ihre Rechte einzutreten. Ebenso ist es entscheidend, dass Sozialschutzprogramme Kanäle für Teilnahme und Rechenschaft bieten, die sowohl Frauen als auch Männern zugänglich sind. Geschlechtsspezifische Indikatoren müssen sowohl in die Überwachung als auch in die Evaluation von Sozialprogrammen integriert werden.

6. Sozialschutzprogramme hängen sehr stark von dem sowohl wirtschaftlichen als auch physischen Zugang zu *qualitativ hochwertigen sozialen Diensten* ab, bei denen kulturelle und geschlechtsspezifische Fragestellungen berücksichtigt werden. Deshalb ist es notwendig, dass die politischen Entscheidungsträger die unterschiedlichen Herausforderungen verstehen und berücksichtigen, mit denen Männer und Frauen in Bezug auf den Zugang zu sozialen Diensten konfrontiert sind.

b) Dafür sorgen, dass niemand unfair ausgeschlossen wird

Die Entscheidung für bestimmte Zielgruppen muss übereinstimmen mit dem Prinzip von Nicht-Diskriminierung und dem Verbot von Stigmatisierung.

Auch wenn hierdurch vielleicht die Ärmsten erreicht werden können (insbesondere bei beschränkten Ressourcen), ist aus der Perspektive der Menschenrechte Vorsicht geboten. Im Prinzip werden Menschenrechtsstandards nicht verletzt, wenn zielgruppenspezifische Maßnahmen als eine Art Priorisierung der schwächsten und am meisten

benachteiligten Gruppen eingesetzt werden, sofern dies im Rahmen einer langfristigeren Strategie zur universellen Absicherung stattfindet, die zunehmend auf eine allgemeine Absicherung zielt. Es ist aus Menschenrechtsperspektive jedoch notwendig, dass bei zielgruppenspezifischen Maßnahmen von Anfang an die Intention dieses umfassenderen Schutzes für alle gegeben ist.

Der größte Vorteil von zielgruppenspezifischen Programmen liegt in den Gesamtkosten für den Staat im Vergleich zu umfassenderen Programmen. In der Praxis sieht es jedoch so aus, dass die Erschwinglichkeit z. B. von Renten für alle eine politische Frage ist. Auch hier bin ich wieder der Ansicht, dass ein auf Rechtsansprüchen basierender Ansatz dazu beitragen kann, die notwendige politische Unterstützung zu bekommen, um umfassende Programme einzurichten. Universalprogramme stehen eher in Übereinstimmung mit Menschenrechtsverpflichtungen, da durch sie die Möglichkeiten für Korruption und Manipulation sowie eine mögliche Stigmatisierung reduziert werden. Zudem ist die Versorgung aller die einfachste Struktur mit den niedrigsten Verwaltungskosten. Je komplizierter die Berechnungsmethode (wie z. B. „*proxy means testing*“, bei der die Anspruchsberechtigung aufgrund spezifischer Charakteristika festgestellt wird, die allgemein mit Armut in Verbindung stehen), umso undurchsichtiger werden die Anspruchskriterien und umso schwieriger wird es für die vorgesehenen Anspruchsberechtigten, den Prozess zu durchschauen. Wird der Prozess weniger transparent, wird es in zunehmendem Maße schwieriger für Individuen, Rechtsansprüche auf Sozialschutz zu stellen.

Vom praktischen Standpunkt her müssen politische Entscheidungsträger, wenn sie sich für bestimmte Zielgruppen entscheiden, Folgendes beachten, um in Übereinstimmung mit den Prinzipien von Gleichheit und Nicht-Diskriminierung zu handeln:

1. Politische Entscheidungen müssen sorgfältig untersucht werden, um den ungerechten Ausschluss von benachteiligten und machtlosen Gruppen zu vermeiden; insbesondere von Menschen mit Behinderungen, älteren Menschen, indigenen Völkern, Minderheiten oder Personen mit HIV/AIDS. Es müssen aktiv Wege gesucht werden, um sicherzustellen, dass diese Menschen erreicht werden.

2. Alles muss getan werden, um Ausschlussfehler zu vermeiden. Von einer Menschenrechtsperspektive aus haben Inklusionsfehler (jemand bekommt die Leistungen, obwohl er/sie nicht in der vorgesehenen Zielgruppe ist) und Ausschlussfehler (jemand bekommt die Leistungen nicht, obwohl er/sie zu der anvisierten Zielgruppe gehört) nicht dieselbe Bedeutung. Der Ausschluss rechtmäßiger Empfänger

bedeutet eine Verletzung ihres Rechts auf soziale Sicherheit. Außerdem sind diejenigen, die ausgeschlossen werden, meistens diejenigen, die ohnehin schon am verletzlichsten und schutzbedürftigsten sind, da es für diese Menschen am schwersten ist, ihr Recht auf Inklusion geltend zu machen.

3. Es muss sichergestellt werden, dass die Kriterien, nach denen potenzielle Empfänger für Targeting-Programme ausgesucht werden, geschlechtsspezifische Fragestellungen berücksichtigen und nachvollziehbar, objektiv und transparent sind. So sollte z. B. bei der Zuteilung beitragsfreier Grundrenten Wert darauf gelegt werden, dass wirklich der Wohlstand der älteren Person eingeschätzt wird. Wird die Lage gesamter Haushalte zugrunde gelegt, kann es leicht zu Benachteiligungen älterer Personen kommen, da es nicht genügend Studien darüber gibt, wie der Wohlstand innerhalb eines Haushalts verteilt ist. Gemeinde-Targeting ist eine Methode, die mit geringen Kosten in vielen Ländern angewendet werden kann. Jedoch ist auch hier Vorsicht angebracht: Wenn die Entscheidung über die Verteilung von Leistungen den lokalen Gemeindeleitern überlassen wird, kann Gemeinde-Targeting Machtstrukturen und klientelistische Beziehungen verfestigen. Dies kann zu Spannungen zwischen Leistungsberechtigten und anderen führen, sodass manche Gruppen weiter stigmatisiert werden könnten.

4. Werden die Geldtransferleistungen an bestimmte Bedingungen geknüpft – z. B. an die Einhaltung der Menschenrechtsstandards von Gleichheit etc. –, so ist darauf zu achten, dass potenzielle Empfänger, die diesen Kriterien aus unterschiedlichsten Gründen nicht gerecht werden, nicht ausgeschlossen werden. Bevor Geldtransferleistungen an bestimmte Bedingungen geknüpft werden, müssen die Staaten und die politischen Entscheidungsträger eine gründliche Analyse darüber durchführen, ob das Programm die Einhaltung auch angemessen überprüfen und gleichzeitig soziale Dienste anbieten kann, die den Bedürfnissen der in extremer Armut lebenden Bevölkerung auch gerecht werden. Werden Menschen oder Haushalte von Geldtransferleistungen ausgeschlossen, weil sie den vorgegebenen Bedingungen nicht gerecht werden, so wirft dies aus der Perspektive von Menschenrechten starke Bedenken auf. Ist die Einhaltung der Bedingungen nicht gegeben, so können Programmmitarbeiter die hiermit verbundenen Probleme identifizieren und aktiv werden. In manchen Ländern z. B. gehen Mädchen nicht zur Schule (was eigentlich eine Bedingung für Geldtransferleistungen wäre), weil sie sexuell belästigt werden. Schwangere Frauen gehen nicht in die Klinik, weil die Servicequalität sehr niedrig oder die räumliche Entfernung zu groß ist. In solchen

Fällen sollten die Geldtransferprogramme Hilfe anbieten, damit die Familien die Gründe, die sie daran hindern, den Bedingungen zu entsprechen, überwinden können. Eine Strafe sollte es hier jedoch nicht geben, insbesondere nicht, wenn Frauen als Haushaltsvorstand dafür verantwortlich sind, dass die Bedingungen eingehalten werden. In diesen Fällen kann es sein, dass die Bedingungen eine unnötige zusätzliche Belastung für die Frauen darstellen und gleichzeitig traditionelle Vorstellungen von der geschlechtsspezifischen Rollenverteilung innerhalb der Familie aufrechterhalten.

c) Den Ansprüchen an Erreichbarkeit und Verfügbarkeit entsprechen

Die Prinzipien von Gleichheit und Nicht-Diskriminierung verpflichten Staaten dazu, dass die Sozialschutzleistungen physisch und kulturell allen zugänglich sind, insbesondere den verletzlichsten und am meisten benachteiligten Gesellschaftsgruppen.

Erreichbarkeit/Barrierefreiheit bedeutet z. B., dass die Staaten alle administrativen Barrieren beseitigen müssen, welche Menschen am Zugang zu Sozialschutz hindern, etwa durch das Einfordern der Vorlage von bestimmten Identitätsnachweisen in Ländern, in denen solche Dokumente viel Geld kosten oder evtl. gar nicht existieren, da viele Menschen bei ihrer Geburt nicht registriert werden. Von derartigen administrativen Forderungen sind Frauen häufig überproportional betroffen, da es weniger wahrscheinlich ist, dass sie Ausweise haben und bei ihrer Geburt registriert wurden.

Die Staaten haben auch dafür zu sorgen, dass die Sozialleistungen in angemessener geografischer Nähe und an einem geografisch geeigneten Ort verteilt werden. Auch dies macht Barrierefreiheit aus. Für manche Menschen stellen eingeschränkte Körperkraft und Beweglichkeit ein großes Hindernis dar, vor allem für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und Frauen. Auch zusätzliche Kosten wie für den Transport, Abwesenheit von der Arbeit oder Betreuungskosten müssen berücksichtigt werden.

Um kulturelle Zugänglichkeit zu gewährleisten, ist es notwendig, dass die Menschen an den Orten erreicht und über Sozialschutzprogramme informiert werden, an denen sie leben. Dies ist insbesondere wichtig im Hinblick auf Gruppen, die von der Gesamtgesellschaft eher ausgeschlossen werden. Möglichkeiten hierfür wären Ankündigungen im Radio, Talkshows, Theaterstücke vor Ort etc. Es ist auch notwendig, auf die Menschen zuzugehen, um die Hindernisse

von Analphabetismus und sprachlichen Barrieren zu überwinden, damit insbesondere Angehörige von Minderheiten, indigenen Volksgruppen oder Migrantengemeinschaften erreicht werden können (z. B. dadurch, dass die Informationen in ihren jeweiligen Sprachen zur Verfügung gestellt werden).

„Verfügbarkeit“ beinhaltet die Angemessenheit der angebotenen Sozialleistungen. Die bestehenden Sozialschutzprogramme sollten ausgeweitet werden, aber ebenso wichtig ist es, darauf zu achten, dass das jeweilige Leistungsniveau angemessen bleibt. Nur dann können die Menschen einen angemessenen Lebensstandard haben und sich die Dienstleistungen und Waren leisten, die sie benötigen, damit zumindest ein notwendiges Minimum ihres Anspruchs auf die Verwirklichung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte Realität wird.

Aufgrund der eingeschränkten finanziellen Mittel ist ein angemessenes Leistungsniveau ein komplexes Thema. Wenn ein Staat z. B. eine gesetzlich garantierte soziale Grundrente einführen möchte, wäre es möglich, zunächst mit einer Rente für alle zu beginnen, die aber erst bei Erreichung eines relativ hohen Alters gezahlt wird (auf einem angemessenen Niveau). Nach und nach könnte der Plan sich so entwickeln, dass das Renteneintrittsalter herabgesetzt wird. Dies erfordert jedoch eine sorgfältige Prüfung. Ein hohes Renteneintrittsalter bedeutet zwar niedrigere Kosten und bietet die Möglichkeit, mit dem Programm sofort zu beginnen und es später zu verändern – wenn das Renteneintrittsalter aber zu hoch festgelegt wird, kann dies eine regressive Verteilungswirkung bedeuten, da es sein kann, dass so hauptsächlich wohlhabende Menschen in den Genuss der Rentenzahlungen kommen.

Sozialschutzprogramme sollten sich jedoch nicht auf finanzielle Unterstützung beschränken; zusätzlich sollten verschiedene soziale Dienste angeboten werden, insbesondere der Zugang zu Bildung und zum Gesundheitswesen.

1. *Für Transparenz und Zugang zu Informationen sorgen:* Um ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen, müssen die Staaten Transparenz und Zugang zu Informationen über Sozialschutz garantieren. Transparenz und Zugang zu Informationen sind wesentliche Kriterien bei der Kontrolle der Programme.

Die Staaten müssen Sozialschutzprogramme so durchführen, dass die Menschen leichten und verständlichen Zugang haben zu Informationen über: (a) Anspruchsberechtigung, (b) die konkreten Leistungen, die sie bekommen würden und (c) das Vorhandensein und die Art von Beschwerde- und Entschädigungsmechanismen.

Ist der Zugang zu Informationen für die Anspruchsberechtigten eingeschränkt, so verhindert dies ihren Zugang zu den Programmen und ihre Fähigkeit, ihre Rechtsansprüche geltend zu machen. Wenn keine Transparenz bei der Durchführung von Geldtransferprogrammen gegeben ist, besteht das Risiko, dass hierarchische Machtstrukturen sich fortsetzen. Zudem wird so die Wahrscheinlichkeit von Misswirtschaft erhöht.

Zunehmende Transparenz in Bezug auf alle Vorgänge bei Sozialschutzprogrammen würde auch die öffentliche Unterstützung von Investitionen in diese Programme stärken. Ebenso sollten die Ergebnisse von Überprüfungen und Evaluierungen der Programme öffentlich gemacht werden. Auch diese Informationen sollten für alle zugänglich sein, die Art der Informationsverbreitung sollte kulturell angemessen sein und auf eine Weise zur Verfügung gestellt werden, die auch Analphabeten zugänglich ist.

2. *Für den Zugang zu Beschwerdemechanismen und effektiven Abhilfemaßnahmen sorgen:* Menschenrechtsstandards betonen, dass jeder Mensch ein Recht auf Abhilfemaßnahmen hat, wenn seine Rechte missachtet worden sind. Die politischen Entscheidungsträger und andere müssen zur Verantwortung gezogen werden, wenn ihre Entscheidungen und Handlungsweisen einen negativen Einfluss auf die Einhaltung der Menschenrechte der Betroffenen haben. Effektive Rechenschaftsmechanismen verbessern nicht nur den Schutz der Empfänger sozialer Leistungen, sondern auch die Effizienz von Strategien zur Reduzierung von Armut.

Ohne Rechenschaftsverpflichtung und Beschwerdemechanismen ist es wahrscheinlicher, dass Strategien zur Reduzierung von Armut lediglich als Wohlfahrtsinstrumente angesehen werden, welche durch politische Akteure manipuliert werden können, und nicht als Rechtsanspruch der betreffenden Menschen. Wenn die möglichen Beschwerdewege allen Betroffenen transparent gemacht werden, kann dies entscheidend dafür sein, dass Machtungleichgewichte – welche auf dem lokalen Niveau oft vorherrschend sind – nicht fortgesetzt werden.

Rechenschaftsmechanismen sind wesentlich in Bezug auf drei Schlüsselemente: (a) die Voraussetzungen, die notwendig sind, um sich für das Programm zu bewerben; (b) die Durchführung des Programms und Berichterstattung über eventuelle Fälle von Forderungen unangemessener Arbeit, politischer Unterstützung, finanziellen Forderungen, Drohungen, sexueller Belästigung und (c) die Beaufsichtigung der Zahlungsvorgänge. Diese Mechanismen verbessern nicht nur den Schutz der Anspruchsberechtigten, sondern auch die Programmeffizienz.

Damit Beschwerdemechanismen sinnvoll und effektiv sind, müssen bestimmte Standards eingehalten werden, z. B.: (a) Anonymität muss garantiert werden; (b) sowohl individuelle als auch kollektive Beschwerden werden zugelassen; (c) sie müssen mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet und kulturell angemessen sein.

Außerdem muss es unabhängige und wirksame gerichtliche und halbamtliche Mechanismen geben (z. B. durch eine Ombudsperson), um die allgemeine Formulierung und die Durchführung von sozialpolitischen Maßnahmen zu überwachen.

Da all diese Mechanismen kostspielig und zeitintensiv sind, sind zusätzliche Maßnahmen notwendig, durch die auch armen Menschen der Zugang ermöglicht wird, z. B. durch die Bereitstellung kostenloser Rechtshilfe.

Fehlen Rechenschafts- und Beschwerdemechanismen, so besteht die Gefahr, dass Sozialschutzprogramme nicht im Sinne von Rechten und Ansprüchen verstanden werden, sondern als Instrumente politischer Gönnerschaft, die durch die politischen Akteure nach Belieben manipuliert werden können.

3. *Für sinnvolle und effektive Partizipation sorgen:* Aus Menschenrechtsperspektive stellt die Partizipation der Anspruchsberechtigten an den Programmen nicht nur etwas Wünschenswertes unter den Gesichtspunkten von Besitz und Nachhaltigkeit dar, sondern basiert auf ihrem Recht auf Partizipation.

Partizipation hat weitreichende Konsequenzen in Bezug auf die Planung und die Durchführung von Geldtransferprogrammen. Aufgrund der Machtasymmetrie zwischen den Empfängern von Geldtransferleistungen und den Behörden, die diese Programme verwalten, sind die Empfänger oft nicht in der Lage, ihre Ansprüche geltend zu machen und für ihre Rechte einzutreten. Ohne gerechte und effektive Mechanismen, die es den Anspruchsberechtigten ermöglichen, aktiv teilzunehmen, besteht bei Geldtransferprogrammen die Gefahr politischer Manipulation. Partizipation trägt auch zum sozialen Zusammenhalt und zu politischer Unterstützung für Geldtransferprogramme bei.

Es kommt oft vor, dass die angewandten Partizipationsstrategien zu unbedeutend sind. Häufig besteht die Partizipation dann nur pro forma. Manchmal haben die Anspruchsberechtigten auch nur beratenden Status, sodass sie nicht wirklich befähigt werden, Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen. Zudem werden Partizipationsprozesse oft eingeführt, ohne dass die Gründe, welche die Beteiligung von benachteiligten Gruppen einschränken, berücksichtigt werden. Dies kann dazu führen, dass die Ergebnisse in direktem Widerspruch zu dem

ursprünglich Intendierten stehen, da so Machtmissbrauch nicht beseitigt, sondern fortgesetzt werden kann.

Wenn Partizipationsprozesse die jeweiligen gesellschaftlichen Strukturen und Gegebenheiten außer Acht lassen, besteht das Risiko, dass sie von den lokalen Eliten vereinnahmt werden und dass Frauen und Randgruppen ausgeschlossen werden.

Partizipation sollte in einem umfassenden Sinn verstanden werden. Nicht nur die Anspruchsberechtigten sollten aktiv teilnehmen, sondern auch zivilgesellschaftliche Organisationen, die bei der Vertretung der rechtlichen Ansprüche der Leistungsempfänger eine wichtige Rolle spielen und zu einem Ausgleich des Machtgefälles beitragen können.

Aus Menschenrechtsperspektive muss auf die schutzbedürftigsten und am meisten benachteiligten Gruppen (ethnische und andere Minderheiten, indigene Völker, Menschen mit Behinderungen etc.) besondere Aufmerksamkeit gerichtet werden. Es ist natürlich nicht einfach, diese Gruppen zu identifizieren, da sie meistens politisch unsichtbar oder stumm sind. Oft sind sie schwer zu erreichen aufgrund ihres entlegenen Wohnortes, ihrer Sprache oder ihres Vorbehalts gegenüber Behörden. Es mangelt ihnen an den notwendigen Ressourcen, die sie brauchen, um ihre Rechte und Interessen zu verteidigen. So vervielfachen sich die Auswirkungen von Diskriminierung. Für einen Prozess echter Inklusion ist es deshalb notwendig, dass besonderer Wert gelegt wird auf die Identifizierung und die Teilnahme benachteiligter Gruppen. Hierbei ist entscheidend, dass die Regierungen und Fachleute vorausschauend Maßnahmen ergreifen, um die Partizipation dieser Gruppen zu ermöglichen. So sollten die Behörden die Anspruchsberechtigten dabei unterstützen, die wirtschaftlichen, sprachlichen, kulturellen, bildungsbezogenen oder geografischen Hindernisse zu überwinden, die ihre volle Teilnahme verhindern oder einschränken.

Schließlich müssen die Teilnehmenden auch darüber informiert sein, warum sie zur Partizipation aufgerufen werden, welche Auswirkungen ihre Meinungen haben werden und welchen Einfluss sie auf das endgültige Ergebnis haben (sofern sie Einfluss haben). Partizipation sollte sich nicht darauf beschränken, lediglich Informationen zu sammeln oder auszutauschen, um Meinungen einschätzen zu können, Interessen zu identifizieren oder möglicherweise von lokalem Expertentum zu profitieren. Sinnvolle Partizipationsprozesse sollten es den Teilnehmenden ermöglichen, die jeweiligen Ergebnisse oder Entscheidungen zu beeinflussen und zu kontrollieren. Sinnvolle Partizipation verlangt von den politischen Entscheidungsträgern, dass sie aktiv

konkrete Maßnahmen ergreifen, um Partizipation und Einfluss bei Entscheidungen zu ermöglichen.

## Schlussbetrachtungen

Es herrscht weitgehend Konsens darüber, dass Sozialschutzprogramme nicht isoliert funktionieren. Sie müssen innerhalb eines umfassenderen politischen Rahmenkonzepts entwickelt werden, das unterschiedliche Schutzinitiativen integriert und sowohl für den Zugang zu grundlegenden sozialen Dienstleistungen als auch für günstige wirtschaftliche Bedingungen sorgt. In diesem Beitrag sind konkrete Empfehlungen bezüglich der Kernelemente eines Ansatzes vorgestellt worden, der auf einem Rechtsanspruch auf Sozialschutz basiert. Dieser Ansatz, in dem Sozialschutz als ein Menschenrecht gesehen wird, stimmt nicht nur mit den internationalen Verpflichtungen überein, sondern verbessert darüber hinaus auch die Wirksamkeit dieser Strategien, da sie in eine ganzheitliche Perspektive gestellt werden, die notwendig ist, um die unterschiedlichen Dimensionen von Armut aktiv anzugehen.

Menschenrechtsstandards versehen Sozialschutzprogramme nicht nur mit zusätzlicher Legitimität (da sie sich auf allgemein anerkannte Normen und Werte beziehen), sie bieten darüber hinaus auch noch mehrere andere Vorteile für die Durchführung von Programmen:

1. Wird Sozialschutz als etwas gesehen, worauf die Empfänger einen rechtlich verankerten Anspruch haben, so kann es zwar sein, dass die Programmkosten manchmal höher ausfallen, der Vorteil liegt jedoch in der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit dieser Programme.
2. Menschenrechtsstandards können auch bei der Bildung eines sozialen Konsenses helfen sowie dauerhafte politische Verpflichtungen auf nationalem, regionalem und internationalem Niveau in Gang setzen. Außerdem kann so Druck auf Regierungen ausgeübt werden, nationale und internationale Ressourcen für Sozialschutzprogramme zu mobilisieren und zur Verfügung zu stellen.
3. Ein Ansatz aus Perspektive der Menschenrechte konzentriert sich darauf, dass Regierungen und andere politische Akteure für ihre Handlungen verantwortlich gemacht werden. Dies bewirkt eine effizientere Nutzung von Ressourcen, weil Informationen zugänglich gemacht werden und Korruption bekämpft wird.
4. Und schließlich trägt ein auf Menschenrechten beruhender Ansatz dazu bei, diejenigen, die in Armut leben, zu stärken und sichtbar werden zu lassen.