

# Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit

Aspekte eines neuen Entwicklungsparadigmas  
für eine Nachhaltige Grundsicherung

*Lucimara Brait-Poplowski*

Der systemische Charakter der Umweltzerstörung, des Klimawandels, der Banken- und Finanzkrise der führenden westlichen Industriestaaten und der ungleichen Verteilung des Wohlstandes an der Jahrtausendwende löste in den letzten Jahren eine immer größere Verunsicherung in Teilen der Wissenschaft, Politik und der Zivilgesellschaft aus. Denn die gegenwärtigen Probleme decken nicht nur die ökologischen, sondern auch die sozialen Folgen des bestehenden Massenproduktions- und Konsummodells auf. Infolgedessen wird das wachstumsorientierte Entwicklungsparadigma des 20. Jahrhunderts als Fundament des westlichen Fortschritts-, Wohlstands- und Modernitätsdesigns für die Mehrheit der Menschen weltweit und für zukünftige Generationen infrage gestellt.

Heute leben ca. 2,4 Milliarden Menschen von einem bis zwei Dollar am Tag. 75 Prozent der Weltbevölkerung verfügen über keine Form der sozialen Absicherung. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) wies 2012 erneut auf eine weitere besorgniserregende Entwicklung hin: 2011 waren zwölf Prozent der Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren arbeitslos, die Unterbeschäftigung in dieser Gruppe lag bereits im Jahr 2010 bei 24 Prozent.<sup>1</sup> Die Statistiken der OECD zeigen, dass der Verlust an menschlichen Ressourcen und Lebensgestaltung, der sich aus Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit ergibt, die Industriestaaten ebenfalls erfasst.<sup>2</sup>

Diese Problemlage fördert seit 2009 eine neue, jedoch kontroverse Diskussion über den Sinn der sozialen Hilfe zur Selbsthilfe und über das „Systemdesign“ der sozialen Sicherheit an sich. Die Kontroverse dreht sich um die ethische und entwicklungspolitische Begründung beitragsgebundener Leistungen, um den Finanzierungsmodus und um

1 ILO 2010c; ILO 2012.

2 Während die Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern 2011 bei einem Durchschnitt von 16,2 Prozent lag, erreichte die Jugendarbeitslosigkeit in der Europäischen Union 22,7 Prozent. Darüber hinaus existiert eine repräsentative Anzahl von Staaten, in denen die Arbeitslosigkeit zwischen 25 bis 50 Prozent der aktiven Bevölkerung liegt. Vgl. OECD(b) 2012.

die Gestaltung staatlicher Durchführungsorgane zur Gewährleistung von sozialer Sicherheit für Menschen, die zu jung, zu krank oder zu alt zum Arbeiten sind, die keinen Arbeitsplatz finden oder im informellen Sektor aktiv sind, der nur unsichere und unzureichende Einkommen zulässt. Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen:

- Inwiefern lassen sich soziale Transferleistungen ethisch begründen?
- Wie müssen der Finanzierungsmodus und die staatlichen Durchführungsorgane gestaltet sein, um soziale Sicherheit für die schwächsten Mitglieder einer Gesellschaft garantieren zu können?
- Welche Rolle spielt die Grundsicherung für die Schaffung von materiellen und immateriellen Ressourcen für eine nachhaltige Entwicklung im globalen Süden?

Angesichts der sozioökonomischen Unsicherheiten, denen Menschen im globalen Süden ausgesetzt sind, ergibt sich im Sinne der Nachhaltigkeit die Notwendigkeit einer sektorübergreifenden Umgestaltung des Sicherungssystems *und* des Produktions- und Konsummusters. Am Ende eines mehrspurigen Weges sollte ein System stehen, welches die Grundsicherung nicht auf das bloße Überleben beschränkt, sondern die rechtsstaatlich anerkannten Grundfreiheiten der Sicherung und der Entfaltung von Existenz garantiert.

Dieser Beitrag will einen Denkanstoß geben, indem er von dem Gedanken ausgeht, dass Menschen eine verlässliche Unterstützung zusteht, die über die sub-existenzielle Absicherung<sup>3</sup> hinausgeht, und dass der Sozialtransfer in einem breiten Spektrum eines Befähigungsansatzes ausgeführt werden soll. Mit Blick auf die Wurzeln der Armut versteht sich der vorliegende Ansatz als eine Säule im mittelfristigen Projekt einer nachhaltigen Formation von materiellen und immateriellen Ressourcen zugunsten der vernachlässigten und benachteiligten Gesellschaftsgruppen. Ausgehend von der Gleichrangigkeit<sup>4</sup> von Recht und Entwicklung erweitert dieser Ansatz den gegenwärtigen Diskurs um zwei Aspekte. Die erste Erweiterung besteht in der theoretischen Vereinbarkeit der Sozialhilfe mit dem Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ durch die Differenzierung des Schutzes in einem Lebenszyklus-Modell. Die zweite Erweiterung besteht aus einem Berechnungsvorschlag für einen objektiven Mindestmaßstab

3 Ich definiere den Begriff „Sub-Existenz“ als ein Verteilungsmaß, welches ausschließlich die lebenserhaltenden physischen Bedürfnisse wie die Nahrung erfüllt. Vgl. Brait-Poplawski (2009), S. 29.

4 Zu dem Problem der Vorrangskriterien in den utilitaristischen Theorien und dem politischen Liberalismus aus der Perspektive der Freiheit und Verteilungsgerechtigkeit s. Brait-Poplawski (2009), S. 75–140; Rawls (2003); Sen (2000); Pogge (2011).

der Sozialtransferleistungen, der die bestehende Ungleichheit in der familiären und in der staatshaushalterischen Ressourcenverteilung berücksichtigt.

Aus Publikationen der Weltbank, der Europäischen Union und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)<sup>5</sup> ist erkennbar, dass sich die dort verfolgten Konzepte auf den Schutz vor Not gemäß einem national definierten Mindeststandard konzentrieren.<sup>6</sup> Die Weltbank befürwortet konditionierte und zeitlich begrenzte Transferleistungen. Die ILO hingegen bevorzugt universale und steuerbasierte Programme auf der Basis von Sozialtransfers nach dem Muster des brasilianischen Programms *Bolsa Família* oder des mexikanischen Programms *Oportunidades* sowie auf der Basis der universellen Rentenmodelle von Namibia und Nepal.<sup>7</sup> Diese internationalen Organisationen erkennen die positiven Auswirkungen der Sozialtransfers auf das Wirtschaftswachstum an.

Andere Publikationen<sup>8</sup> von OECD, WBGU und UNDP greifen dagegen die Problematik des Klimawandels und dessen soziale Auswirkungen auf. Darin werden Wege und Instrumente genannt, mit denen sich eine Transformation der Ökonomie und der Wohlstandsverteilung erreichen lässt. In einigen Modellen wird der technologische Fortschritt als Hebel für die Transformation bestehender Produktionsmuster in eine „Green Economy“ mit „Green Growth“ angesehen. Die Technik, als effizienz- und wohlstandssichernder Faktor, gilt als rettende Alternative. Man träumt davon, durch technische Innovationen eine Entkopplung des Ressourcenverbrauchs von den Schadstoffemissionen zu erreichen. Mit dieser einfachen Effizienz-Arithmetik erhofft man sich, den vorhandenen Wohlstand durch Wirtschaftswachstum zu sichern oder auf der Grundlage einer wissensbasierten und wettbewerbsstarken Gesellschaft gar noch zu vermehren. Es ist noch ungeklärt, wie die nicht vollständig industrialisierten Ökonomien oder gar die ärmsten Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas mit der neuen technischen Entwicklung für die Energiewende zu ihrem Recht kommen werden. Es ist eine weitere Abkopplung zu befürchten.

Die Voraussetzungen für eine weltweite Neuausrichtung der Volkswirtschaften hin zu einer zukunftsfähigen Wirtschaftsweise,

5 Vgl. Banco Mundial (2012); Europäische Union (2012); ILO (2010a, 2010b).

6 Den UN-Organisationen sind Grenzen gesetzt, wenn es um die Definition der nationalen Armutslinien als Orientierungsrahmen für die Transferleistungen geht. In diesem Kontext verweist die ILO auf die international vereinbarte Konvention 102 aus dem Jahr 1952 bezüglich eines Mindeststandards, der in den meisten Entwicklungsländern nicht vollständig erreicht wird. Vgl. ILO (2010b), S. 1.

7 Vgl. ILO (2010b), S. 2.

8 Hierzu eine Auswahl der zentralen Beiträge: IPCC, WBGU, UNDP, OECD.

als stabiler Säule für die soziale Sicherheit für alle, scheinen weniger denn je gegeben. Denn der inner- und interstaatliche Konsens über eine soziale Politik geht kaum über die Bekämpfung von Hunger und extremer Armut hinaus. Deshalb stellt sich – global gesehen – nicht nur die Frage nach der materiellen Versorgung aller Menschen unter der Voraussetzung der Nichtverletzung der „planetarischen Leitplanken“<sup>9</sup>, sondern auch nach der institutionellen Voraussetzung für die Transformation des bestehenden Produktions-, Konsum- und Wohlstandsmusters. Daraus ergibt sich ein klarer Zielkonflikt zwischen den Maßnahmen:

- zur Erhaltung der ökologischen und natürlichen Lebensgrundlagen einerseits und
- zur Begradigung der sozial ungleichen Nutzung natürlicher Ressourcen andererseits.

In dem global bestehenden Produktions-, Konsum- und Wohlstandsmodell stehen die ökologische und die soziale Komponente der Nachhaltigkeit und der Menschenrechte im Konflikt miteinander. Die vorliegende Arbeit erläutert diese schwierige Konstellation für die soziale Sicherheit in drei analytischen Schritten. Im ersten Schritt gibt sie anhand von drei Beispielen einen Einblick in neue Denkmodelle für einen gesellschaftlichen Wandel. Im zweiten Schritt wird die Bedeutung der Menschenrechte und der internationalen Verträge für die Anerkennung des Rechtes auf soziale Sicherheit diskutiert. Ins Zentrum dieser Analyse rückt die Zweideutigkeit des Begriffes „Grundsicherung“. Ausgehend davon, dass ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit ein angemessenes Maß an Ressourcenverteilung erfordern, wird gezeigt, inwiefern die einseitige Konzentration auf materielle Transferleistungen die menschliche Entwicklung – und damit die Fähigkeit zur Existenzsicherung – hemmt. Zudem diskutiert dieser Abschnitt die Grenzen des am Wirtschaftswachstum orientierten Entwicklungskonzepts für die ökologische, soziale und ökonomische Nachhaltigkeit. Im letzten Abschnitt führt diese Arbeit ein Modell des Lebenszyklus als konzeptionelle Grundlage<sup>10</sup> für den Ausbau eines universellen Systems der sozialen Sicherheit in den Entwicklungs- und Schwellenländern ein.

9 WBGU (2011), S. 117.

10 Mit Bezug auf Bonilla Garcia (2003) verweist die ILO auf die verschiedenen Lebensphasen und die Risiken, denen Kinder und ältere Menschen in ihrem Lebenszyklus ausgesetzt sind. Eine Kontextualisierung des Begriffs als Referenzrahmen für die Gestaltung von Systemen der sozialen Sicherheit wurde meinen Recherchen zufolge am 9.11.2012 nicht vorgenommen. Vgl. ILO (2010a, 2010b).

## Globale Zusammenhänge im Bereich des Klimawandels, der Wirtschaft und der sozialen Sicherheit

Die drei folgenden Beispiele zeigen zum einen, wie sich die asymmetrischen Produktions-, Handels- und Konsumkapazitäten sowohl auf die Lebensgestaltung benachteiligter Gesellschaftsgruppen und die künftigen Generationen als auch auf den Umweltschutz hinsichtlich der Biodiversität, Ressourcenverknappung und Erderwärmung auswirken. Sie weisen zum anderen auf die Grenze räumlicher Nachhaltigkeitsgrundsätze hin.

1. Beispiel: Im Bereich der *Erhaltung natürlicher Ressourcen* wies das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) 2011 in seinem Bericht „Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit“ auf Bodenerosion durch Überweidung auf 40 Prozent der weltweiten Landfläche und auf eine zunehmende Zerstörung der Waldflächen in Lateinamerika und der Karibik sowie in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara zwischen 1990 und 2010 hin.<sup>11</sup> Die Lebensgrundlage von einem Drittel der Weltbevölkerung ist durch Desertifikation bedroht. Im Gegensatz zu dieser Entwicklung hat die Bewaldung in den Ländern, welche die höchsten Werte beim Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index, HDI) erzielen, seit 1990 um 1 Prozent zugenommen. Ein Blick auf den Import von Holzprodukten dieser Länder, der über ihre eigene, als nachhaltig erklärte Forstwirtschaft hinausgeht, zeigt jedoch, dass tatsächlich eine regionsübergreifende Verlagerung der Abholzung stattfindet. Der Bestand an inländischem Wald konnte zunehmen, weil der eigene Verbrauch über die nicht nachhaltige Nutzung von Wäldern in anderen Ländern gedeckt wurde. Internationale Investitionen in die Agrarwirtschaft stellen ein weiteres Problem nachhaltigkeitsschädigenden Handelns dar. Diese „Landaneignung“ in den Entwicklungsländern durch international tätige Unternehmen erreichte nach Expertenschätzungen eine Größenordnung von rund 203 Millionen Hektar zwischen 2000 und 2010. Dies entspricht annähernd der sechsfachen Fläche der Bundesrepublik Deutschland. Das „Land Matrix“-Projekt<sup>12</sup> konnte im Detail die

11 Vgl. UNDP (2011), S. 5.

12 Das „Land Matrix“-Projekt ist eine Datenbank, die internationale Landkäufe und Landnutzungsvereinbarungen dokumentiert. Das Projekt wird von internationalen Agrarforschungseinrichtungen, Nichtregierungsorganisationen und entwicklungspolitischen Institutionen getragen und unter anderem vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützt (<http://www.landmatrix.org>).

Hintergründe zu Nutzungsvereinbarungen über 71 Millionen Hektar dokumentieren.<sup>13</sup> Der Nutzen der internationalen Investitionen, etwa durch die technische Modernisierung intensiver Landwirtschaft, wird selbst von der Weltbank in Abrede gestellt.<sup>14</sup> Unter Modernisierung wird hierbei die Ausbreitung des Agrobusiness inklusive Monokulturen für den Weltmarkt verstanden. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) präsentierte 2011 in ihrem Bericht die negativen Folgen der Auslandsinvestitionen und des exportorientierten Produktionsmodells für die Nahrungssouveränität der Landbevölkerung in vielen Ländern des globalen Südens.<sup>15</sup> Diese Beispiele dokumentieren die ökologischen und sozialen Folgen eines kurzfristig angelegten Gütertauschs, der weitgehend nach dem klassischen Modell der internationalen Arbeitsteilung funktioniert.

2. Beispiel: Internationale Studien über die *Treibhausgas-Emissionen* verweisen auf die ungleich verteilten Lasten und Nutzen beim direkten und indirekten Verbrauch natürlicher Ressourcen. Europa steht im internationalen Vergleich relativ gut da, nicht zuletzt, weil europäische Unternehmen ihre klimaschädlichen Produktionsprozesse in Länder mit weniger strengen arbeits- und umweltrechtlichen Vorschriften exportieren. Unter dem Strich steht ein Nettoimport von CO<sub>2</sub> durch den Verbrauch von Konsumgütern. Demgemäß liegt der „Carbon Footprint“ über den heimischen Emissionen.<sup>16</sup> Daraus ergibt sich eine dreifache Nachhaltigkeitsbelastung für die Produktionsländer: durch ökologische Umweltschäden, durch übermäßige Nutzung natürlicher Ressourcen und durch geringe Löhne, in der Regel ohne soziale Sicherheit. Diese Problemlage erhält eine weitere Dimension, wenn beispielsweise UNDP feststellt, dass es einen engen Zusammenhang zwischen dem HDI-Wert einer Gesellschaft und dem Verbrauch natürlicher Ressourcen gibt. Dies bedeutet, dass „zivilisierte“, „gebildete“ Menschen gerade infolge ihres hohen materiellen und damit ressourcenintensiven Lebensstandards zum Klimawandel beitragen. Man könnte voreilig zu der Schlussfolgerung kommen, dass ein hoher Bildungsstand – der eminenteste Indikator menschlicher Entwicklung – negativ für die ökologische Nachhaltigkeit sei.

13 International Land Coaliton (2011), S. 4.

14 Vgl. UNDP (2011), S. 49, Kasten 2.8.

15 FAO (2011).

16 Der Report „Global Policy Forum Europa“ verweist auf die globale Produktions- und Konsumweise und die damit einhergehende Übernutzung der natürlichen Ressourcen. Eine Fortführung dieses Verhaltensmusters würde bedeuten, dass die Weltbevölkerung im Jahr 2030 zur Befriedigung ihres Ressourcenbedarfs zwei Planeten benötigen. Vgl. Martens (2012).

Das 3. Beispiel betrifft die *Kausalität von Wirtschaftswachstum, klimaschädlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen und Armut*.<sup>17</sup> Seit Beginn der entwicklungspolitischen Ära in den 1950er-Jahren bekräftigt die güterzentrierte Entwicklungstheorie, dass das Wirtschaftswachstum die Einkommensarmut im Sinne des „Trickle-down-Effekts“ automatisch verringere.<sup>18</sup> Als gemeinsamer Nenner zwischen den zwei konkurrierenden nachfrage- und angebotsorientierten Wachstumsansätzen gilt die anhaltende Auslastung aller Produktionsfaktoren. Diese wird als Garant für die kontinuierliche und langfristige Zunahme des realen Pro-Kopf-Einkommens angesehen, die letztlich von der steigenden Güterproduktion, dem Konsum und der Beschäftigung herrühre. Dabei enthält das Wirtschaftswachstum als Entwicklungs- und Wohlstandskonzept weder ein ökologisches Nachhaltigkeits- noch ein direktes Verteilungskriterium, welches die sozialen Folgen einer negativen Wirtschaftsentwicklung begrenzen könnte.

Das Wirtschaftswachstum ist als vermeintlicher Wohlstandsmechanismus vor allem deshalb so problematisch, weil das statistische Wachstum des Bruttoinlandsproduktes nur einen Durchschnittswert abbildet und daher nur ein indirektes Kriterium für die Verteilung von Wohlstand darstellt.<sup>19</sup> Wachstum an sich sagt jedoch nichts über die tatsächliche Verteilung von Reichtum innerhalb einer Gesellschaft aus. Mangels eines direkten Verteilungskriteriums wird von der falschen Voraussetzung ausgegangen, dass die kontinuierliche Vermehrung der Gesamtmenge der verfügbaren Güter entscheidend für Wohlstand und Hungerbekämpfung sei. Langfristige Mechanismen zur Sicherung des erreichten Gesellschaftswohlstandes werden jenseits von kurzfristigen Staatskonjunkturprogrammen oder vereinzelt Sozialhilfeprogrammen nicht eingeführt.<sup>20</sup> Aus unterschiedlichen Faktoren ergeben sich Schwankungen in der Verteilung des Wohlstandes: In jüngerer Zeit ist es einigen Entwicklungsländern in Phasen des Wirtschaftswachstums gelungen, eine relativ abnehmende Ungleichheit und insbesondere

17 Vgl. Brot/EED/Bund (2008); Forum Umwelt und Entwicklung (2010).

18 Zum Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Einkommensverteilung und umgekehrt im Lichte mehrerer empirischer Befunde s. Streeten (1979), S. 28–31; Weltbank (2006), S. 100ff.; Hemmer (2002), S. 93–110; Sen (2000), S. 226 ff.; Rawls (2003), S. 200; Brait-Poplawski (2009), S. 29–32.

19 Das Bruttoinlands- und Sozialprodukt wird nach einfachen Regeln berechnet: „Das gesamte Erwerbs- und Vermögenseinkommen einer Volkswirtschaft wird addiert; das Ergebnis dieser Rechnung entspricht dem gesamten Volkseinkommen (Sozialprodukt). Nun teilt man das Ergebnis der Gleichung durch die Bevölkerungszahl. Der daraus resultierende Durchschnittswert, das Pro-Kopf-Einkommen, fungiert als komparativer Bemessungsparameter für den individuellen Wohlstand.“ Vgl. Brait-Poplawski (2009), S. 84.

20 Eine regulierende Staatspolitik zur Begrenzung extremer Konzentration von Einkommen und Produktionsgütern wird weder im Norden noch im globalen Süden als sozialer und ökologischer Nachhaltigkeitsansatz verfolgt.

einen Rückgang in der Zahl der Einkommensarmen zu erreichen. Bei der Steigerung von Produktion und Konsum werden aber weder die ökologischen noch die sozialen Kosten für den Verbrauch natürlicher und nicht-erneuerbarer Ressourcen berechnet, wie etwa klimaschädliche CO<sub>2</sub>-Emissionen oder Gesundheitsgefährdungen. Führt eine krisenhafte Situation zu einem abrupten Rückgang des Wachstums, steigt automatisch die Anzahl der Menschen, die in Armut leben oder gar hungern, wieder an.

Die globalen Auswirkungen der westlichen Banken- und Finanzkrise 2008/2009 dokumentieren empirisch diese Sachlage. Es kam zu einem abrupten Rückgang des globalen Wirtschaftswachstums<sup>21</sup> und zu einem geringen und kurzfristigen Rückgang der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bereits ein Jahr später, 2009, wurde wieder der zweithöchste je festgestellte Wert an CO<sub>2</sub>-Emissionen gemessen.<sup>22</sup> Wird der Beschäftigungsrückgang mit anderen Faktoren (wie wetterbedingten Ausfällen und hohen Nahrungsmittelpreisen) summiert, so stieg zwischen 2008 und 2009 die Anzahl der an Hunger leidenden Menschen weltweit von 963 auf 1023 Mio. an.<sup>23</sup> Die schwächsten Bevölkerungsgruppen waren offensichtlich zuerst und am stärksten von der wirtschaftlichen Abkühlung betroffen, da sie ohne soziale Absicherung, Arbeits- und Rechtsschutz im informellen Sektor tätig sind. Erst durch umfassende, größtenteils schuldenfinanzierte Konjunkturprogramme zur Stärkung der Nachfrage konnte bei hohen Emissionswerten eine unaufhaltbare Abwärtsbewegung entlang der gefürchteten Negativspirale von schrumpfender Wirtschaftsleistung und ansteigender Arbeitslosigkeit in den Industrie- und Schwellenländern an gewissen Punkten gestoppt werden; eine Stabilisierung der Armutsrate gelang jedoch nur in einzelnen Staaten. Eine Studie des brasilianischen Forschungsinstituts für Angewandte Ökonomie (IPEA) über die Beziehung zwischen Wachstum und Verringerung von Armut ergab, dass kein direkter Zusammenhang zwischen der Verringerung der absoluten Armut in Brasilien und dem Wirtschaftswachstum erkennbar ist. Vielmehr sei der Rückgang der extremen Armutsformen in den letzten Jahren auf aktive Regierungspolitik zurückzuführen. IPEA verwies ferner darauf, dass die soziale Ungleichheit in Brasilien trotz dieser Politik bestehen geblieben sei.<sup>24</sup>

21 Für Daten zum Wachstum der Weltwirtschaft s. IMF (2012).

22 Vgl. UN (2011), S. 49; Olivier et al. (2011); WBGU (2011), S. 51.

23 Die Hungerstatistik beschönigt die Lage tatsächlich noch. Bei der Armutsmessung der internationalen Organisationen verdecken aggregierte Haushaltsdaten die interne Verteilung des gesamten Einkommens pro Person. Insbesondere sind sie nicht genderneutral. Vgl. FAO (2008); FAO (2010).

24 IPEA (2011).



Die Erkenntnisse bezüglich der sozialen, ökonomischen und ökologischen Grenzen des Wachstums als Entwicklungsmodell sind keineswegs neu. Bereits Ende der 1950er-Jahre wurde die wirtschaftliche Unterentwicklung Lateinamerikas nicht nur durch exogene Faktoren, wie ungleiche Handelsbeziehungen und ungleiche Wissensakkumulation erklärt, sondern auch anhand der endogenen Beschaffenheit der Produktions- und Gesellschaftsstrukturen – insbesondere der hohen Konzentration von Landbesitz und anderem Produktivvermögen und der Ineffizienz der staatlichen Institutionen. Im Oktober 1970 verwies die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Resolution 2626 über die „Internationale Entwicklungsstrategie“ darauf, dass die Wirtschaftsentwicklung nicht nur mittels relativ leicht erfassbarer Durchschnittswerte gemessen werden sollte, sondern dass alle Aspekte der Entwicklung berücksichtigt werden müssten.<sup>25</sup> Dabei ging es auch um die Begrenztheit des Bruttoinlandsprodukts als Entwicklungskriterium. Hinzu kam der Bericht an den „Club of Rome“ zur Lage der Menschheit in den 1970er-Jahren, der die Erschöpfung der natürlichen Ressourcen im Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum diskutierte. Da sich die Folgen des Klimawandels hauptsächlich auf die Länder des globalen Südens konzentrieren werden, ist eine Analyse des Zusammenhanges zwischen CO<sub>2</sub>-Emissionen, Wirtschaftswachstum, Ressourcenverbrauch und Hunger für das Verständnis sozialer Unsicherheit unerlässlich.<sup>26</sup>

Ausgehend von eigenen Erfahrungen und Realitäten erarbeiten einflussreiche regionale und internationale Organisationen wie WBGU, OECD und UNDP neue Lösungsansätze für die globale Erwärmung der Atmosphäre. Diese schließen eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten und Nachhaltigkeitspfaden für institutionelle Entscheidungsträger ein. Die Ziele ähneln sich: Der weltweiten Übernutzung natürlicher, teils nicht erneuerbarer Ressourcen soll entgegengewirkt und eine ausgeglichene Verteilung der Kosten des Klimawandels sowie des Wohlstands für die jetzige wie für künftige Generationen erreicht werden.

Eine überblickende Analyse dieser Ansätze deutet auf einige Gemeinsamkeiten hin: Das *Konzept der planetarischen Leitplanken des Erdsystems* des Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung

25 Diese Resolution der UN-Versammlung beabsichtigte, einer Trennung zwischen den Zielen des Wirtschaftswachstums und der humanen Entwicklung sowie des sozialen Fortschrittes durch eine integrale Entwicklungserfassung vorzubeugen. Die internationale Entwicklungsstrategie der UN zielte auf Strukturreformen zur Förderung einer autozentrierten Entwicklung und auf die Umsetzung einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ ab. Vgl. CEPAL (1975), S. 651–684; Brait-Poplawski (2009), S.167f.

26 Vgl. UNDP (2011), S. 56ff.

Globale Umweltveränderungen (WBGU) setzt seit 1994 den Schwerpunkt auf ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit, unter anderem durch technische Entwicklung, und priorisiert die Wissensdiffusion im Bereich der umweltverträglichen Spitzentechnologie. Die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Emissionsmenge wird als Voraussetzung für die Transformation des auf fossilen Energieträgern basierenden Produktionsmusters zu der auf Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit basierenden Gesellschaft des 21. Jahrhunderts angesehen. Der WBGU plädiert zudem für einen Umbau der Infrastruktur gemäß ökologischer und ökonomischer Kriterien der Nachhaltigkeit. Darüber hinaus wird eine umfassende Umgestaltung der nationalen und internationalen Institutionen empfohlen. Die innere Logik ist augenfällig: Mit der Verringerung der Emissionen durch steigende Effizienz besteht eine realistische Möglichkeit, das bestehende Wohlstandsniveau zu halten bzw. die Situation in den Entwicklungsländern zu verbessern, ohne den „2 °C-Grenzwert“ der globalen Erwärmung zu überschreiten. Auch für die Normen der Grundbedürfnisdeckung gelten diese Grenzen entsprechend.<sup>27</sup>

Als Organisation der Industriestaaten plädiert die OECD in ihrem Bericht *Enhancing Capacity – A Basis for Greening Development* für eine „Green Economy“ und „Green Growth“. Unter „Green Economy“ wird ein nachhaltiges Umweltmanagement verstanden, welches die Aufgabe habe, nationale Planung, nationale Budgetprozesse und intersektorale Strategien in die Schlüsselbereiche der Entwicklung einzubinden. Der OECD-Bericht erkennt zwar, dass Umweltfragen mit schwierigen Herausforderungen wie Ressourcenabbau, Klimawandel, Energie- und Nahrungsverknappung in Zusammenhang stehen, Nachhaltigkeit wird aber weiterhin vorwiegend unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet. Der Vorrang der wirtschaftlichen Entwicklung vor sozialen Belangen und Nachhaltigkeit zeigt sich in zwei Grundgedanken des OECD-Konzeptes: (I) Vernachlässigt man die strukturschwachen Regionen der einzelnen Mitgliedsländer, sind die Länder der OECD, insbesondere im Industriesektor, international wettbewerbsfähig. Effiziente Politikmaßnahmen und technische Innovationen in Bereichen wie der grünen Landwirtschaft oder sauberen Energietechnologien würden aufgrund hoher Wissens- und Kapitalakkumulation eine langfristige Ressourcennutzung ermöglichen und gleichzeitig das ökonomische Wachstum stärken. (II) Die ökonomische Nutzenmaximierung als Wohlstandsmodell spiegelt sich in zahlreichen staatlichen

27 Vgl. WBGU (2011), S. 34–39; EU (2011); OEDC 2012(a).

Förder- und Subventionsprogrammen zur Schaffung beziehungsweise Sicherung von Arbeitsplätzen und Absatzmärkten wider.

Aus der obigen Analyse ergeben sich folgende Schlussfolgerungen: Diese zwei Entwicklungsgrundsätze spielen bei der Umsetzung der ökonomischen oder ökologischen Optimierungsvorschläge auf globaler Ebene eine entscheidende Rolle.<sup>28</sup> Die Mehrheit der Länder im globalen Süden ist aufgrund ihrer niedrigeren Wissensakkumulation kaum in der Lage, mit der technischen Entwicklung der führenden Industriestaaten im Bereich der Energie, Umwelt und Mobilität Schritt zu halten. Bisher war die national geprägte Entwicklungszusammenarbeit nicht in der Lage, einen Ausgleich zwischen den eigenen und den globalen Interessen zugunsten eines nachhaltigen Strukturwandels zu schaffen.

Nach eigener Aussage erweitert UNDP das OECD-Modell durch die Ansätze der menschlichen Entwicklung sowie der Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit.<sup>29</sup> Als Begründung wird angeführt, dass die Umweltzerstörung die Ungleichheit bei der menschlichen Entwicklung für die ohnehin schon benachteiligten Bevölkerungsgruppen nachweislich verschärft. UNDP rät zum Umdenken: „Wenn wir nichts tun, um die gegenwärtigen Trends aufzuhalten oder umzukehren, führt das Umweltkatastrophenszenario in Entwicklungsländern noch vor 2050 zu einem Wendepunkt. Die Konvergenz der Entwicklungsländer mit den reichen Ländern bei den HDI-Erreugenschaften beginnt sich umzukehren.“<sup>30</sup>

Zu Recht verweist UNDP auf die Bedeutung von integralen Ansätzen, welche ökologische Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit und menschliche Entwicklung gleichzeitig berücksichtigen, denn auf diesem Wege kann die soziale Sicherheit ausgebaut werden. Ungeachtet dieser Ausgangsanalyse begrenzt UNDP ihre Modellierung des Wandels zu mehr Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit jedoch auf wenige Elemente der menschlichen Entwicklung, wie die Verfügbarkeit von modernen Kochbrennstoffen, sauberem Wasser und „grundlegender“ Sanitärversorgung. Dabei werden einzelne Maßnahmen zur Verbesserung der grundlegenden Versorgungsinfrastruktur gleichzeitig als Umweltmaßnahmen gestaltet, indem beispielsweise Investitionen in saubere Energie auch zu einer besseren Lebensqualität und zu Umweltschutz führen – einem Kernanliegen der „Win-win-Strategie“.

28 Vgl. OECD (2012), S. 5.

29 Vgl. UNDP (2011).

30 Ebd., S. 3.

## Rückbesinnung auf Menschenrechte, Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit

Im Hinblick auf das Ausmaß der Not und Exklusion erscheint es dringend notwendig, diese Lösungsansätze stärker an die internationalen Vereinbarungen (siehe Tabelle 1) rückzubinden. Dies würde den Leitlinien der Nachhaltigkeit und Entwicklung in den größeren internationalen Zusammenhängen mehr Gewicht verleihen. Die Lösungsansätze für die multiplen Krisen können sich nicht nur auf die technische Entwicklung von erneuerbaren Energiequellen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie- und Schwellenländer oder auf eine dürftige Inklusion der erwerbstätigen Weltbevölkerung als Arbeitskräfte in herkömmlichen Wachstumsökonomien stützen. Daraus ergibt sich folgende Frage:

Welche Bedeutung können bestehende internationale Vereinbarungen für die Justierung des Verhältnisses von Nachhaltigkeit und sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit haben? Zur Beantwortung dieser Frage ist ein kurzer Rückblick auf den Entstehungs- und Entwicklungshintergrund der internationalen Vereinbarungen sinnvoll.

Erst als die Grundfreiheiten in den Entwicklungsländern nicht mehr dem ideologischen Wettbewerb der Systeme zum Opfer fielen, haben die internationalen Organisationen und die entwicklungs- und friedensorientierten Wissenschaften überhaupt angefangen, sich auf die vernachlässigten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Menschenrechte und damit auf die Leitlinien für interstaatliche Verpflichtungen zu besinnen. Deklamatorisch stellten die UN-Konferenzen der 1990er-Jahre nicht nur die inner- und interstaatlichen Gerechtigkeitsfragen aus der Menschenrechtsperspektive zur Debatte; sie schlossen auch eine weitere, überaus komplexe Frage ein – die des *sustainable development* (nachhaltige Entwicklung). Im *UN Report of the World Commission on Environment and Development* (WCED) wird unter Nachhaltigkeit eine Entwicklung verstanden, welche die gegenwärtigen Bedürfnisse befriedigt, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen einzuschränken.<sup>31</sup> Im Hinblick auf die anstehende Herausforderung der Umverteilung wurde *sustainable development* nicht als Zustand, sondern als ein Prozess des Umbruchs definiert, in dem die Ausbeutung von Ressourcen, die Zielrichtung von Investitionen, die Orientierung von technologischer Entwicklung und institutionellem Wandel mit zukünftigen und gegenwärtigen Bedürfnissen in Einklang gebracht werden

31 Vgl. UN Report of the World Commission on Environment and Development (1987), S. 24.

sollen.<sup>32</sup> Die Schlüsselbegriffe „Bedürfnisse“ (*needs*) und „Begrenztheit“ (*limitation*) prägen das Nachhaltigkeitsverständnis der Brundland-Kommission. Da die weltweite Versorgung der Menschen mit den nur begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen befriedigt werden muss, bedeutet *sustainable development* nicht nur, die materiellen und immateriellen Grundbedürfnisse aller zu befriedigen; vielmehr geht es um das legitime menschliche Streben nach einem besseren Leben. In diesem inklusiven Verständnis von Nachhaltigkeit wird insbesondere die Rolle von Frauen und der indigenen Bevölkerung im Umweltschutz zum ersten Mal anerkannt und begründet, warum diese Gruppen aktiv mit eingebunden werden müssen, wenn gute Ergebnisse erzielt werden sollen. Die Definition der *nachhaltigen Entwicklung* stellt also eine holistische Betrachtung von Nachhaltigkeit dar, indem sie ökologische, ökonomische und soziale Aspekte berücksichtigt. Gleichzeitig legt sie eine hierarchische Beziehung dieser drei Aspekte fest.<sup>33</sup>

*„At a minimum, sustainable development must not endanger the natural system that supports life on Earth: the atmosphere, the waters, the soils, and the living beings.“<sup>34</sup>*

Eine nachhaltige Entwicklung, welche zum Erhalt der Artenvielfalt und der Reinhaltung der Luft und des Wassers beiträgt, ist folglich nur möglich, wenn sich Konsumstandards innerhalb der Grenzen des ökologisch Möglichen bewegen. Der Kommissionsbericht betont, dass nachhaltige Entwicklung in jedem Fall Wirtschaftswachstum in allen Regionen voraussetzt – besonders dort, wo eine Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen noch nicht erreicht ist. Auch wird darauf verwiesen, dass die demografische Entwicklung unbedingt mit dem sich wandelnden produktiven Potenzial der Umwelt in Einklang gebracht werden muss. Mit Blick auf den Handlungsbedarf der Entwicklungsländer und die notwendige Neustrukturierung von Produktions- und Konsumstrukturen richtete sich der Hauptfokus der UN-Konferenzen auf die technische Erreichbarkeit der ökologischen Ziele.<sup>35</sup> Diesem Verständnis folgend wird die Weltgemeinschaft aufgefordert, nicht-nachhaltige Produktions- und Konsummodelle aufzugeben und verstärkt auf zwischenstaatliche technische Kooperation zu setzen. Anhand von verbindlichen Emissionswerten wurde

32 Vgl. ebd., S. 25, 55.

33 Vgl. ebd., S. 54.

34 Vgl. ebd., S. 55.

35 Vgl. Rio-Declaration on Environment and Development, (1992). Principle 9 ff.

die nachhaltige Entwicklung schließlich durch das Kyoto-Protokoll von 1997 konkretisiert. Im Bericht *World Summit on Sustainable Development* in Johannesburg 2002 wird ausdrücklich die Wichtigkeit einer „balance between economic development, social development and environmental protection as independent and mutually reinforcing pillars of sustainable development“<sup>36</sup> betont, die schon in der Brundtland-Definition enthalten ist. Die nachfolgenden Studien und UN-Dokumente bekräftigten bis zur UN-Konferenz Rio+20 die ökonomischen, ökologischen, demografischen, sozialen und kulturellen Problemdimensionen einer nachhaltigen Entwicklung, die auf globaler, regionaler und lokaler Ebene zu lösen sind. Es besteht kein Zweifel daran, dass der mangelnde Fortschritt in der fehlenden Bereitschaft zu einer Umsteuerung der Politik in allen Bereichen liegt.<sup>37</sup>

Eine zukunftsfähige Antwort erfordert einen Konsens über das Verhältnis von Verteilungsgerechtigkeit und nachhaltiger Nutzung der natürlichen Ressourcen. Akzeptiert man die Leitfunktion der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit, dann legen die Begrenztheit der verfügbaren Ressourcen und die ökologischen Kosten des modernen Wohlstandsides als Standardisierung des globalen Konsums auf ein „verträgliches Maß“ nahe. Es gibt aus unserer Sicht mindestens drei Orientierungspunkte, bei denen die innergesellschaftliche Verteilung von Wohlstand als Untergrenze zu wählen ist, die ein Mindestmaß an menschlicher Entwicklung und Befähigung garantiert:

(I) Die heutige übermäßige Nutzung der ökologischen Lebensgrundlagen wird entscheidend von den weltweiten Produktions- und Konsummöglichkeiten bestimmt. Die Anerkennung ökologischer Grenzen erfordert daher zumindest eine Obergrenze für den durchschnittlichen persönlichen Ressourcenverbrauch.

(II) Die Entfaltung menschlicher Existenz und aktives, mitgestaltendes Teilnehmen am gesellschaftlichen Leben bedürfen persönlicher Befähigung und materieller Ressourcen. Diese Voraussetzungen sozialer Nachhaltigkeit erfordern also ein angemessenes Mindestmaß, eine Untergrenze für den tatsächlichen Ressourcenverbrauch eines jeden Menschen.

(III) Die Kombination aus durchschnittlicher Obergrenze und tatsächlicher individueller Untergrenze deutet bereits darauf hin, dass der Ressourcenverbrauch im Sinne menschenrechtlich definierter sozialer Gerechtigkeit anders verteilt werden muss. Hierzu müssen Produktions- und Konsummuster sowie soziale Sicherungssysteme neu gestaltet werden.

36 Vgl. World Summit on Sustainable Development (2002).

37 Vgl. Brot für die Welt / EED / Bund (2009); Lüpke (2009); Sen (2010); UNDESA (2012); UN (2012).

Wenn diese Abhängigkeiten vorhanden wären, könnte man das derzeitige Verteilungsziel in der Grundsicherung für die Mehrheit der Weltbevölkerung als globalen Konsumstandard zugrunde legen und der Konsum bliebe mit großer Wahrscheinlichkeit innerhalb der Grenzen des ökologisch Möglichen. Sudhir Anand und Amartya Sen bringen unser Verhältnis auf den Punkt: „Es wäre eine grobe Verletzung des universalistischen Prinzips, wenn wir ganz auf *intergenerationale* Gerechtigkeit fixiert wären, ohne gleichzeitig das Problem der *intragenerationalen* Gerechtigkeit zu erkennen.“<sup>38</sup> Anhand dieser drei Argumente wird im Folgenden das Recht auf soziale Sicherheit im internationalen Recht und in den politischen Diskursen der internationalen Entwicklungsorganisationen erfasst.

### Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit innerhalb der Grenzen des ökologisch und sozial Möglichen

Der individuelle Rechtsanspruch auf soziale Sicherheit und Fürsorge wurde erstmals in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 anerkannt und im Rahmen internationaler UN-Abkommen ratifiziert. Darin heißt es im Art. 22:

*„Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.“*

Die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (sog. wsk-Rechte) steht in Zeiten der Globalisierung jedoch am Anfang. Wie es zu Beginn dieses Beitrags erörtert wurde, hing die Aufwertung der sozialen Sicherheit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert nicht nur mit den negativen Folgen multipler Krisen zusammen, sondern auch mit den Veränderungen der globalen Ordnungs- und Wertesysteme. Zudem trug die neue ökonomische Unabhängigkeit einiger Schwellenländer gegenüber den multilateralen Finanzinstitutionen zu dieser Entwicklung bei. Zum ersten Mal werden die

38 Nach UNDP (2011), S. 1.

Staatsausgaben für soziale Programme als stabilisierender Wachstumsfaktor angesehen. Chronologisch lässt sich dieser Aufwertungsprozess in sechs Zeiträume<sup>39</sup> einteilen:

- Von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1948 bis zur Mitte der 1980er-Jahre wurde die soziale Sicherheit auf formelle Beschäftigungsverhältnisse vorwiegend in den städtischen Räumen beschränkt.<sup>40</sup>
- Ab Mitte der 1980er-Jahre wurden soziale Sicherungsnetze in Afrika und Lateinamerika auf niedrigstem Niveau aufgebaut. Diese bestanden aus nachfrageorientierten Programmen, die Sachleistungen wie Nahrungsmittel bereitstellten oder als Gegenleistung für die Teilnahme an öffentlichen Beschäftigungsprogrammen kleine Geldbeträge bezahlten. Diese Minimalprogramme dienten der Zustimmung kritischer UN-Organisationen, die in den neoliberalen Strukturpassungsreformen durch IWF und Weltbank eine Verschärfung der extremen Armut in den Ländern Afrikas und Lateinamerikas sahen.<sup>41</sup>
- Der Demokratisierungsprozess der 1990er-Jahre förderte eine verfassungsmäßige Anerkennung der Menschenrechte auf soziale Sicherheit. Die Implementierung des sozialen Schutzes erfolgte in vereinzelt Staaten des globalen Südens.<sup>42</sup> Erst durch die positiven Effekte insbesondere des konditionierten Sozialtransferprogramms *Bolsa Familia*<sup>43</sup> auf die Nahrungssicherheit der ärmsten Bevölkerung Brasiliens und die Stabilität des Wirtschaftswachstums erhielt das beitragsungebundene Modell der sozialen Sicherung in relativ kurzer Zeit eine breite Zustimmung der UN-Organisationen.
- Der „General Comment No. 19“ des UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)<sup>44</sup> von 2008 etablierte eine umfassende Interpretation des in Artikel 9 des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte festgeschriebenen Rechts auf soziale Sicherung.

39 Einen guten Einblick bietet Leisering (2004).

40 Ich beziehe mich hier ausschließlich auf die unabhängigen Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas mit Marktwirtschaft.

41 Dabei ging es um die Sozialfonds und die sozialen Aktionsprogramme, die als Kompensationsmaßnahmen für die Anpassungsreformen der Weltbank und des IWF konzipiert wurden. Nach Addilson und Demery diente die „Social Dimensions of Adjustment“-Initiative der politischen Akzeptanz der Anpassungspolitik der Weltbank. Siehe dazu Addilson/Demery (1987), S. 41–43; Siebold (1995); Brait-Poplawski (2009), 223 ff.

42 Einen Überblick über die soziale Sicherung im globalen Süden bieten Leisering / Buhr / Traiser-Diop (2006).

43 Zu den konditionierten Staatsprogrammen Brasiliens zwischen 2003 und 2012 s. Menezes / Brait-Poplawski / Roversi (2012); Oldenbruch / Brodkorb (2012).

44 UN CESCR (2008).



- Das „UN Chief Executives Board“<sup>45</sup> beschloss im April 2009 die Verankerung der „Social Protection Floor“-Initiative im System der Vereinten Nationen. Die ILO erhielt die Federführung.
- In der 101. ILO-Konferenz gaben die Regierungschefs und die internationalen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände ihre Zustimmung zur Umsetzung der „Social Protection Floor“-Initiative.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Normen und internationalen Rechtsgrundlagen bzgl. der beitragsgebundenen und -ungebundenen sozialen Sicherung zusammen.

Tabelle 2: Die internationale Rechtsgrundlage für soziale Sicherheit

Grundlage	Soziale Sicherheit	Angemessener Lebensstandard
<b>Allgemeine Erklärung der Menschenrechte</b> (1948)	Artikel 22 – Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.	Artikel 25.1 – Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl einschließt Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen gewährleistet sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.
<b>Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte</b> (1966; trat 1976 in Kraft)	Artikel 9 – Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an; diese schließt die Sozialversicherung ein.	Artikel 11.1 – Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familien an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.

45 Vgl. ebd.

<p><b>Kinderrechtskonvention</b> (1989)</p>	<p>Artikel 26a – Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf Leistungen der sozialen Sicherheit einschließlich der Sozialversicherung an und treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die volle Verwirklichung dieses Rechts in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht sicherzustellen.</p>	<p>Artikel 27a – Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an.</p> <p>Artikel 27c – [...] und sehen bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme insbesondere im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnung vor.</p>
<p><b>General Comment No. 19</b> (2007) E/C. 12/GC/19</p>	<p>Absatz 4, 10 ff., 31 – Soziale Sicherheit wird jeder Person, ohne Diskriminierung jedweder Art, garantiert. Die Regierungen müssen jeder Privatperson ein Minimum an Sozialen Sicherheiten garantieren; besonders sollen sie sich um Ausländer, Kinder, Minderheitsgruppen etc. kümmern. Soziale Sicherheit soll nicht als Instrument ökonomischer und finanzieller Regelungen gesehen werden, sondern als soziales Gut. Soziale Sicherung soll die Bereiche Gesundheitsfürsorge, Krankheitsunterstützung im Alter, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall, Unterstützung von Familien und Kindern, Mutterschaftsgeld, Behinderung und Waisenkinder abdecken.</p>	<p>Absatz 22 – Jede Person hat das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard; die teilnehmenden Staaten verpflichten sich, dass das Prinzip des würdevollen Lebens und das Prinzip des Nicht-Diskriminierens respektiert wird.</p>
<p><b>Beschluss des UN Chief Executives Board</b> (2009) (CEB/2009/1)</p>	<p>“Social protection floor: ensuring access to basic social services, and the empowerment and protection of the poor and vulnerable”</p>	
<p><b>Sozialer Basisschutz Nr. 202</b> (2012)</p>	<p>Empfehlung der ILO betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz für alle</p>	

## Vom Anspruch auf soziale Sicherheit zur Grundsicherung: Mehrdeutigkeit eines instrumentellen Begriffs

Die Artikel 22, 23 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte differenzieren zwei zentrale Elemente in den Normen der sozialen Sicherheit:

- den universellen Anspruch auf soziale Sicherheit;
- den qualitativen Umfang der vom Staat zu garantierenden Leistungen. Diese müssen im Rahmen eines angemessenen Standards liegen, ungeachtet davon, ob es sich dabei um eine Gegenleistung aus der Arbeit im Sinne einer angemessenen und befriedigenden Entlohnung oder um eine soziale Transferleistung handelt.

Erst die Kodifizierung der Normen der Menschenrechte in der nationalen Verfassung begründet den staatlichen Auftrag zur Schaffung eines universellen Systems für die Förderung und den Schutz. Bezüglich des Umfangs ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte eindeutig: Die soziale Sicherheit zielt auf den Schutz vor Not, auf die Verwirklichung des menschlichen Lebens in Würde und auf die „freie Entwicklung der Persönlichkeit“ ab. Das bedeutet, soziale Leistungen müssen die ökonomischen Anforderungen erfüllen, die bei der Entfaltung angeborener und erlernbarer Fähigkeiten eines Menschen entstehen. Dies betrifft zum Beispiel die Bildung, die mit Blick auf den Art. 26 zu „volle[r] Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein“ soll.<sup>46</sup> Art. 25, Abs. 2 gewährt Müttern und Kindern eine besondere Hilfe und Unterstützung.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte gibt keine konkrete Form der Grundsicherung vor, die aus vereinzelt und zeitlich begrenzten Sozialprogrammen besteht. Vielmehr wurzelt die normative Verankerung des Rechts auf soziale Sicherheit in einem bestimmten Wertesystem. Im Zentrum der Auseinandersetzung über das Design des sozialen Sicherungssystems stehen unterschiedliche Auffassungen darüber, welchen Beitrag der Einzelne und die Gesellschaft für die Absicherung seines Lebens als ein Leben in Würde leisten müssen. Dies gilt sowohl für das Entstehen von beitragsgebundener Sozialversicherung als auch für die programmgebundene Sozialhilfe sowie für das

46 Für eine ausführliche Analyse über die Grundsicherung in der EZ s. Brot für die Welt (2009).

Sondermodell des „bedingungslosen Grundeinkommens“.<sup>47</sup> Zu einem differenzierten Verständnis des Beitrags als Gerechtigkeitskriterium lohnt es sich, zwei Sachkomplexe mit zu berücksichtigen:

- Der monetäre Beitrag aus der Arbeit zur individuellen Sozialversicherung wird höher bewertet als andere Formen der nicht-ökonomischen Leistung, wie beispielsweise die familiäre Arbeit der Frauen in einer Gesellschaft.
- Der indirekte Beitrag des informellen Sektors zum Volkseinkommen und zum Staatshaushalt wird nicht als indirekte Leistung erfasst.

Die Verkenning der nicht-ökonomischen und der indirekten Formen des individuellen Beitrags führt zu einer ungerechten Verteilung der staatlichen Transferleistungen und Investitionen in die menschliche Sicherheit und Befähigung. Diese unsachgemäße Entwicklung nimmt eine besondere Dimension in den Ländern an, welche die Rechte der Frauen nicht anerkennen und in denen die Mehrheit der aktiven Bevölkerung im informellen Sektor tätig ist. Deshalb kann eine Differenzierung der zwei Dimensionen des Präfixes „Grund“ für ein menschenrechtsfundiertes Verständnis von Grundsicherung hilfreich sein. Hier nur einige Denkanstöße: Wie elementar es auch sein mag, das Präfix „Grund“ bedeutet etymologisch „Basis“ (lat. Basis, dt. Sockel, Unterbau). In diesem Sinne schließt die Wortkombination „Grund“ bzw. „Basis“ + „Sicherung“ sowohl ein relatives Maß als auch ein „Set“ an ökonomischen und nicht-ökonomischen Anforderungen ein, die für die Existenz jedes Menschen notwendig sind. Die theoretischen und politischen Streitpunkte betreffen zum einen die Auswahl des Beitrages durch Eigenleistung oder Sozialtransfer, gemäß den Prinzipien „Beitrag“, „Leistung“ und „Bedürfnis“, und zum anderen das Maß (Existenzentfaltung, Existenzsicherung oder Sub-Existenz) für die Verteilung der gesamtgesellschaftlichen Güter.

Das ist jedoch nur eine der Dimensionen des Begriffs „Grund“. Eine andere liegt in der Verbindung zwischen „Grund“ und „Recht“. In diesem rechtsstaatlichen Kontext verweist das Präfix „Grund“ auf die Sonderstellung der *Grundfreiheiten* im politischen Liberalismus,

47 Aus meiner Sicht ist das Grundeinkommen ein öffentliches Modell der sozialen Sicherheit, welches sich auf das Monetäre begrenzt. Mehrere Elemente dieses Konzepts erscheinen noch ungeklärt: Einerseits erfüllt die Bedingungslosigkeit das Menschenrechtskriterium auf Nahrungssicherheit. Andererseits bleibt das Grundeinkommen Antworten auf eine Reihe von Fragen, zum Beispiel bezüglich der endogenen Ursachen der ökonomischen und sozialen Ungleichheiten, die die Wurzel der Armut darstellen, schuldig.

wie beispielsweise die Freiheit der Meinungsäußerung, das Grundrecht auf Eigentum, die Freiheit von Not oder auf ein Leben in Würde.<sup>48</sup>

Jede qualitative Bewertung im Bereich der individuellen und sozialen Sicherheit oder der menschlichen und ökonomischen Entwicklung erfordert ein quantitatives Maß an materiellen Gütern, das sich nach objektiven Kriterien<sup>49</sup> bewerten lässt. Daraus leitet sich die Frage nach dem Umfang der Kosten ab, die anfallen, wenn die menschliche Existenz in Würde garantiert werden soll. Ein Gleichgewicht zwischen der ökologischen Nachhaltigkeit einerseits und der ökonomischen Tragfähigkeit der inner- und intrastaatlichen Verteilung von Netto-Konsum (etwa durch materielle Transferleistungen) andererseits bedingt, dass der Anspruch auf Wohlstand verhältnismäßig sein muss. Das Kriterium der Verhältnismäßigkeit schließt die individuelle Lebensgestaltung und eine angemessene soziale Entwicklung ein. Im Kern setzen diese Grundsätze ein inner- und intrastaatliches Gleichgewicht voraus, d. h. ein menschenrechtliches Maß – wie schon Aristoteles meint – zwischen „Zuviel und Zuwenig“<sup>50</sup>.

Der Aufbau eines beitragsgebundenen und -ungebundenen Sicherungssystems kann eine kontinuierliche Absenkung der Versorgung mit Grundgütern in den unendlichen Minusbereich der Subexistenz verhindern, die sich aus dem Rückgang des Wirtschaftswachstums ergibt. Eine angemessene Existenzsicherung erfordert sowohl ökonomische und nicht-ökonomische Güter als auch eine objektive Methode zur Berechnung des individuellen Konsumbedarfs und der verfügbaren Einkommen. Wegen der unzureichenden Anwendung der Menschenrechte als Referenz für das Handeln staatlicher und multilateraler Institutionen wird die kombinierte Methode zur Berechnung der sozialen Transferleistungen nicht hinreichend verwendet. Es lohnt sich, in Erinnerung zu rufen, dass das deutsche Bundesverfassungsgericht 2010 ein Urteil bzgl. der Bildungsausgaben in der Regelleistung gefällt hat.<sup>51</sup> In der Regel berechnen Regierungen und internationale Entwicklungsorganisationen

48 In der Ethik des Liberalismus gibt es das innewohnende intrinsische Vorrangsdilemma bezüglich der Werte von ökonomischer und politischer Freiheit, das politische Konsequenzen für das Verteilungsausmaß zu sozialer Sicherheit mit sich bringt. Zum Problem des Vorrangs der Freiheit vor Gerechtigkeit s. Rawls (1975); Sen (2000); Pogge (2011).

49 Zu den Objektivitätskriterien s. Sen (2010), S. 140 ff.; zu den Elementen der Objektivität zur Berechnung der materiellen und immateriellen Grundbedürfnisse zur Lösung der Armutsfrage s. Brait-Poplawski (2009), S. 33–50.

50 Aristoteles: Nikomachische Ethik V, [1129a3–19].

51 Im Hinblick auf die Regelleistung nach SGB II (sog. Hartz-IV-Gesetz) verwies das Bundesverfassungsgericht im Februar 2010 darauf, dass die Bildung – neben dem „an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen“ zu bemessenden Einkommen und der notwendigen Verbrauchsgüter – als Leistung berücksichtigt werden muss. Vgl. BVerfG (2010).

die Höhe der Sozialleistung aufgrund der nationalen oder internationalen Armutsgrenze. Vorhandene Methoden, die den Faktor „Marktpreis“ bei der Berechnung des Bedarfs an Grundgütern berücksichtigen, werden selten verwendet. Die internationale Armutsgrenze oder andere Berechnungen, die sich an den Wachstumsraten orientieren, sind anerkannte Maßstäbe für die Verteilung des öffentlichen Transfers.<sup>52</sup> Sie legen jedoch nicht dar, ob diese Messmethoden objektive Kriterien im Sinne eines angemessenen Mindeststandards an Sicherheit und menschlicher Entwicklung erfüllen.<sup>53</sup> Aus humanitärer Sicht sind direkte Nahrungshilfen zugunsten von Menschen, die in Not sind, von großer Bedeutung. Im Hinblick auf die arbeits- und marktbezogenen Anforderungen und die Staatsverpflichtungen zur gesellschaftlichen Integration und zur Erfüllung der Menschenrechte spielen die immateriellen Fähigkeiten eine bisher vernachlässigte Rolle in der an Grundbedürfnissen orientierten Armut- und Entwicklungspolitik. Das ist ein Grund für die bisherige Mehrdeutigkeit der Konzeption zur Grundsicherung. Sie bedarf einer stärkeren Fundierung in den Menschenrechten.

## Lebenszyklus als Referenz für sozialen Schutz und Förderung von Fähigkeit: Voraussetzung für nachhaltige und menschliche Entwicklung

Geht man davon aus, dass die Gestaltung des beitragsgebundenen und -ungebundenen Sicherungssystems unmittelbar mit den geltenden Rechtsgrundlagen, den Finanzierungsspielräumen und den Gegebenheiten der Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen eines Landes zusammenhängt, stellen sich folgende Fragen:

- Wie kann das Sicherungssystem in den Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen auf Grundlage der Menschenrechte und der Nachhaltigkeit aus- bzw. umgebaut werden?
- Welche institutionellen und finanziellen Hürden müssen überwunden werden, damit eine Grundsicherung als Kernelement der staatlichen Sozialpolitik und als Hebel für die ökonomische und soziale Entwicklung genutzt wird?

52 Zur Bemessung der Lebensstandards und eines Minimums s. Pogge (2011).

53 Seit dem Ausbruch der Verschuldungskrise von 1982 kontrollierte der IWF den öffentlichen Haushalt von Mitgliedsländern mit hoher Staatsverschuldung. Ausgeglichene Staatshaushalten wird für die Stabilität der Währung hohe Priorität eingeräumt. Daraus ergibt sich der Zwang zum Wirtschaftswachstum.

Ein Blick in die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur der Entwicklungs- und Schwellenländer verdeutlicht die Notwendigkeit der Integration von armuts- und entwicklungspolitischen Zielen und deren Handlungsfeldern: Im Jahr 2010 waren ca. 44 Prozent der Weltbevölkerung jünger als 24 Jahre. In den am wenigsten entwickelten Ländern waren 40,1 Prozent der Bevölkerung zwischen 0 und 14 Jahren alt.<sup>54</sup> Diese besondere Bevölkerungsgruppe benötigt nicht nur Nahrungssicherheit, sondern auch geeignete Förderung durch Bildung und berufliche Perspektive. Die ungelöste Frage der strukturellen Heterogenität, vor allem im Bereich der Produktionsgüter und der Bildung, erschwert die Formalisierung der Arbeitsbeziehungen in allen ihren Wirtschaftssektoren. Es ist nicht nur die Instabilität der Nahrungspreise durch internationale Spekulation und Subventionen der Industriestaaten, die den kleinen bäuerlichen Familien zu schafften macht. Ihre Ohnmacht gegenüber unfäirem Wettbewerb und ihr unzureichendes technisches Wissen verhindern zudem eine Verbesserung der Qualität ihrer Produkte und deren Absatz an den lokalen und regionalen Märkten.

Die Entstehung eines beitragspflichtigen Systems mit einer residualen Sozialhilfe nach dem Muster der westlich-industrialisierten Staaten ist daher in absehbarem Zeitraum nicht zu erwarten. Das Ausmaß der Informalität der Arbeit und der extremen Armut in den Entwicklungsländern führt zu dem Gedanken, ein gleichrangiges Modell der sozialen Sicherheit zu befürworten: die Sozialhilfe in Form von Cash Transfers und die beitragspflichtige Sozialversicherung als gesamtes Modell der sozialen Sicherung. Der Ausbau der Sozialhilfe als universales beitragsungebundenes System der sozialen Sicherheit würde den staatlichen Aufwand bei der Differenzierung der Transferprogramme verringern. Das Pilotprojekt von *Otjivero* in Namibia<sup>55</sup> sowie das Programm *Bolsa-Família*<sup>56</sup> in Brasilien zeigen eindeutig, dass arme Familien keine Bedingungen benötigen, um ihre Kinder zur Schule zu schicken, ärztlich zu versorgen oder zu ernähren. Diese Programme stellen einen mutigen Versuch dar, die ideologische Barriere gegen die Sozialhilfe zu durchbrechen. Sie zeigen, dass die Transferleistungen für Familien mit Kindern und Jugendlichen sowie für die Erwerbsbevölkerung mit sehr niedrigem Einkommen nicht nur eine soziale, sondern auch eine ökonomische Funktion haben. Eine der grundlegenden Erkenntnisse aus der Erfahrung mit dem brasilianischen Programm

54 Eigenberechnung gemäß der UN Population Division: Population Estimates and Projections.

55 Vgl. [www.bignam.org](http://www.bignam.org); Haarmann, C. et al. (2009).

56 Vgl. Menezes/Brait-Poplawski/Roversi (2012).

*Bolsa Familia* besteht in der Anerkennung der Bedeutung von strukturellen Reformen, um langfristig die Einkommensungleichheit zu verringern. Ein weitergehender Prozess der Eingliederung der informellen Wirtschaftssektoren in die lokale Ökonomie und den lokalen Markt verlangt von einem funktionierenden demokratischen Staat eine koordinierte Sozial- und Wirtschaftspolitik. Die Grenze dieses Modells liegt aus unserer Sicht in der Reduktion der sozialen Sicherheit auf monetäre Transfers für die Nahrungssicherheit. Es gelang den Protagonisten dieser Bewegung noch nicht, diesen Ansatz weiterzuentwickeln.

Aus den positiven Erfahrungen mit Grundsicherungsprogrammen während der Krise 2008/2009 entstand ein großer Konsens innerhalb der UN-Organisationen (wie ILO, FAO, UNICEF) und der multilateralen Organisationen (EU, Weltbank, IWF und WTO) über die Notwendigkeit von staatlichen Sozialhilfeprogrammen, die einen Basisschutz für die Ärmsten der Armen gemäß dem „Social Protection Floor“ der UN bieten. Dabei ging es darum, einen dauerhaften Zugang zu Krankenversorgung, Unterstützung für Kinder, Hilfe im Fall von Arbeitslosigkeit und Armut sowie Unterstützung im Alter und bei Behinderung zu schaffen.

Die Aufwertung der sozialen Sicherheit als Bestandteil der Entwicklungs- und Sozialpolitik förderte das Nachdenken über geeignete Designs für ein inklusives System der sozialen Sicherung. Zur Diskussion stehen, wie bereits erwähnt, mehrere Modelle. Es fehlen noch Kriterien zur Differenzierung zwischen einem rechts- und einem menschenrechtsorientierten Modell. Die vorliegende Arbeit hat zwei Aspekte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hervorgehoben:

- die Universalität des Rechtsanspruchs<sup>57</sup> und
- die Angemessenheit des zu gewährleistenden Leistungsstandards.

57 Die Universalität des normativen Rechtsanspruchs auf soziale Sicherheit beinhaltet durch das Prinzip der Allgemeingültigkeit die Bedingungslosigkeit. Deshalb besteht darin ein Widerspruch. Bei der Knüpfung der Leistung an Schulbesuch oder ärztliche Versorgung der Kinder gelten diese als „Gegenleistung“. Dahinter verbirgt sich die Einschätzung, dass bedürftige Menschen Regeln benötigen, um aus ihrer „selbstverschuldeten Situation“ herauszukommen. Empirische Auswertungen über die Konditionalität im Programm *Bolsa Familia* zeigen ein gemischtes Ergebnis. Der Schulbesuch der Kinder, die an dem Programm teilnehmen, hat sich erhöht. Es bleibt ungeklärt, ob dieses positive Ergebnis allein mit der Verfügbarkeit der sozialen Hilfe zusammenhängt oder ob dadurch die Kinder nicht mehr auf der Straße arbeiten müssen. Aufgrund der Undeutlichkeit der empirischen Auswertung müssten diese Zusammenhänge besser untersucht werden. Es sind allerdings zwei Aspekte hervorzuheben, die nicht beachtet werden: Konditionalität erfordert einen staatlichen Ausbau der Infrastruktur im Bereich der Gesundheit und Bildung; Bildung und Gesundheitsvorsorge sind Rechte und Pflichten sowohl der Eltern als auch des Staates, die ebenfalls dem Kriterium der Universalität unterliegen sollten. Zur Konditionalität bei *Bolsa-Familia* s. Menezes / Brait-Poplawski / Roversi (2012).



Das bedeutet, dass der Staat, ungeachtet davon, ob es sich um soziale Transfers oder um faire Löhne handelt, verpflichtet ist, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, damit der individuelle Bedarf an materiellen und immateriellen Gütern für die Existenzsicherung und die Entfaltung beachtet wird. Das sind grundlegende Verteilungsreferenzen, die im Sinne der nachhaltigen Entwicklung dazu dienen, Spielräume für die Lebensgestaltung durch Teilhabe an der Produktion, dem Handel und Konsum von Gütern zu generieren.

Die Umgestaltung eines exklusiven Schutzsystems mit begrenzter Reichweite zu einem menschenrechtsfundierten Sozialsicherungssystem schließt ein Bündel an Herausforderungen ein. Damit ist nicht nur die Anerkennung des Rechts auf Gesundheit, Alters- und Erwerbsunfähigkeitsvorsorge sowie Sozialfürsorge, sondern auch die Schaffung bzw. Verbesserung von staatlichen Organen und institutionellen Kapazitäten verbunden. Dazu zählen folgende Erneuerungen:

- die Verankerung des Rechts auf soziale Sicherheit in der Verfassung sowie die rechtsfundierte Finanzierung des Sicherungssystems;
- die interministerielle Koordination der sektoralen Politik, insbesondere im Bereich der Sozialhilfe, Gesundheit, Bildung und der Beschäftigungs- und Unternehmerförderung;
- die Implementierung einer Stadt-Land-Politik als nachhaltiges Instrument für die Eingliederung der informellen und wettbewerbschwachen Wirtschaftsstrukturen in den städtischen und in den ländlichen Räumen in die formalisierten Sektoren;
- die Anpassung der Sozialpolitik, um die traditionelle Gemeinschaft zu schützen;
- der Aus- und Umbau der öffentlichen Verwaltung, um die institutionelle Handlungsfähigkeit zu stärken. Eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Transferleistungsprogramme zeigt, dass die Zusammenführung der Informationen aus unterschiedlichen staatlichen Hilfsfonds in einen „Daten-Pool“ oder ein „Register“ nicht nur nötig ist, um den unterschiedlichen Behörden Zugang zu den Daten zu ermöglichen, sondern auch, um den ärmsten Bevölkerungsanteil zu erreichen.

Es stellt sich immer noch die Frage, wie ein System unter den hier genannten Voraussetzungen und Kriterien modelliert werden kann. Aus unserer Sicht kann der Lebenszyklus als Orientierungs- und Referenzrahmen für die Systemgestaltung dienen. Staatliche Politik kann sich an den Schutz- und Promotionsanforderungen orientieren, die sich aus den drei unterschiedlichen Lebensphasen ergeben.

Dieses Modell fördert sowohl eine rationale Nutzung knapper öffentlicher Investitionen als auch die Verwirklichung unteilbarer und gleichrangiger Menschenrechte auf soziale Sicherheit und Teilhabe. Das System der sozialen Sicherheit lässt sich in drei Lebenszyklen aufteilen:

- Erste Lebensphase: Von der Geburt bis zum Eintritt in das Berufsleben. Die Funktion des Sicherungssystems besteht in der Gewährleistung von Nahrungssicherheit, Gesundheitsvorsorge und Bildungsförderung.
- Zweite Lebensphase: Vom Eintritt ins Berufsleben bis zu seinem Ende. In dieser Phase konzentriert sich das Sicherungssystem auf eine Erweiterung der Deckung auf Menschen, die im informellen Sektor aktiv sind, und auf Menschen, die aufgrund besonderer Merkmale nicht arbeiten können. Dabei geht es um die klassischen Absicherungsformen im Fall von Arbeitslosigkeit, Berufsunfähigkeit und die haushaltsbezogene Sozialhilfe. Zu einer nachhaltigen Veränderung der Wirtschaftsstrukturen und zu einer langfristigen Entlastung des Staatshaushalts hat der Staat die Möglichkeit, Strategien zur Marktintegration der qualifizierten Arbeitskräfte und zur Förderung von kleinbetrieblichen Unternehmen in Städten und auf dem Land einzuführen.<sup>58</sup>
- Dritte Lebensphase: solidarisch finanzierte universelle Rente.

Neue Modelle der sozialen Sicherheit, die sich an den Kriterien der Menschenrechte orientieren, schließen integrierte Armuts- und Entwicklungsansätze ein. Die Erweiterung sozialer Leistungen ersetzt weder die Bereitstellung von Infrastruktur noch strukturelle Reformen im Bereich der Verteilung von Produktionsgütern und der Besteuerung von Einkommen und Kapital, die notwendig sind, um die soziale Ungleichheit langfristig abzubauen.

Der Aufbau eines beitragsgebundenen und -ungebundenen Systems der sozialen Sicherheit fordert eine solide Finanzierung. Obwohl dieses Thema im Rahmen dieser Arbeit nicht in der gebotenen Ausführlichkeit aufgenommen werden kann, lohnt es sich, auf nationaler Ebene

58 Nach Menezes, Brait-Poplawski und Roversi gehört zu den wichtigsten Lehren des Staatsprogramms *Fome Zero* die strategische Aufwertung der Investitionen in die kleinbäuerliche Landwirtschaft. Dies verbessert die Versorgungslage, leistet einen Beitrag zur Ernährungssicherheit und trägt dazu bei, dass einkommensschwache Familien auf dem Land Arbeit finden und ein höheres Einkommen erzielen können. Besonders innovativ ist, dass das öffentliche Beschaffungswesen den Erzeugnissen der kleinbäuerlichen Familien mit dem Beschaffungsprogramm für Nahrungsmittel und dem Schulspeisungsprogramm einen neuen Markt geöffnet hat. Vgl. Menezes / Brait-Poplawski / Roversi (2012), S. 53.

einige Aspekte einzuführen.<sup>59</sup> Im Hinblick auf die Erweiterung des Basisschutzes gemäß der UN-Floor-Initiative in den Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen wird derzeit über eine langfristige Finanzierungsgrundlage auf Steuerbasis nachgedacht. Mit Verweis auf ihre Kostenberechnungen schätzt die ILO, dass das Set der im Floor vorgesehenen Basisdienste (ohne den Zugang zur Gesundheitsversorgung) zwischen 2,2 und 5,7 Prozent des BIP kosten würde.<sup>60</sup> Das bedeutet, dass die meisten Länder im globalen Süden rein rechnerisch in der Lage sind, die Kosten für die Deckung eines Mindestmaßes an sozialer Sicherheit zu tragen.

Eine solide Finanzierungsgrundlage, die am Gebot der Menschenrechte orientiert ist, muss messbare Kriterien erfüllen. Zu diesen Kriterien zählen:

- zuverlässige Finanzquellen für dauerhafte Gewährleistung des sozialen Transfers;
- objektive Berechnungs- und Ermittlungsmethoden zur Festlegung von quantitativen und qualitativen Indikatoren von Leistungen; das bedeutet, sie schließen nicht nur monetäre Indikatoren zur Ermittlung der verfügbaren Einkommen und der erforderlichen Ausgaben ein, sondern auch indirekte und nicht-monetäre Leistungen;
- Festlegung eines angemessenen Mindestmaßes an Gütern und Dienstleistungen, um die Existenz der Menschen in ihren unterschiedlichen Lebensphasen angemessen zu sichern.

Die staatlichen Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherung ergeben sich somit nicht nur aus der Summe der berechtigten Personen, sondern vielmehr aus der Summe der individuellen und innerfamiliären Kosten zur Deckung von Grundversorgung (wie beispielsweise Nahrung, Bekleidung, medizinische Versorgung, Wohnung, Transport). Da es innerhalb des innerfamiliären Haushalts Ungleichheiten in der Einkommensverteilung gibt, kann die Berücksichtigung der Lebensphasen der einzelnen Familienmitglieder eine besondere Rolle spielen. Ein weiteres Kriterium zur Generierung von Verteilungsgerechtigkeit

59 Im Rahmen der internationalen Vereinbarungen erkennen die Industriestaaten eine Pflicht zur Hilfe für die ärmeren Entwicklungsländer als Bestandteil der internationalen Solidarität und Ausgleich für die ungleiche Nutzung des globalen Handels und des Verbrauchs natürlicher Ressourcen an. Eine Form der Hilfe besteht in der immer wiederkehrenden Zusage der Regierungschefs, einen Anteil von 0,7 Prozent des BIP für Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen. Dieser wichtige Fragenkomplex der internationalen Verteilungsgerechtigkeit wird hier nicht diskutiert.

60 Die ILO veröffentlicht auf ihrer Webseite die Ergebnisse ihrer Berechnung zur Finanzierung der Basisdienste nach dem Floor-Muster; <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2526>.

und Erfüllung der Menschenrechte besteht somit in der Festlegung eines objektiven Minimums. Nicht selten dienen die absolute Armutslinie oder andere subjektive Einschätzungen als Orientierung für die sozialen Leistungen. Ihr Ziel ist – wie so oft – die Begrenzung der Staatsausgaben bzw. der Investitionen in die soziale Sicherheit.<sup>61</sup> Aus diesem Grund wurde auf die Bedeutung der Verankerung der steuerlichen Finanzquelle in der Verfassung hingewiesen. Denn eine sichere Rechtsgrundlage ist unentbehrlich, nicht nur um innergeschäftlichen Konflikt, sondern auch um die Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum zu verringern.

## Zusammenfassung

Geleitet von der Überzeugung, dass Nachhaltigkeit inner- und intragenerationelle Gerechtigkeit voraussetzt, legt die vorliegende Arbeit anhand dreier Beispiele die zentralen Schnittstellen zwischen dem Menschenrecht auf soziale Sicherheit und den globalen Nachhaltigkeitsgrenzen des Wirtschaftswachstums als Entwicklungsmodell dar. Aus Sicht dieser Arbeit liegen diese ökologischen und sozialen Grenzen in dem indirekten Verteilungskriterium des Wirtschaftswachstums. Die vorliegende Arbeit plädiert für den Aufbau eines menschenrechtsbasierten und integralen Systems der sozialen Sicherheit unter Berücksichtigung der realen Beschaffenheit der Wirtschafts- und Bevölkerungsstrukturen eines Landes. Vor diesem Hintergrund wurde auf die fehlende Verbindung zwischen Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit in den neuen Denkmodellen und auf die Mehrdeutigkeit des Begriffspaares „Grundsicherung“ eingegangen. Auf die Unzulänglichkeit von Transferleistungen, die sich lediglich auf die physische Existenzerhaltung von Kindern und Jugendlichen begrenzen, wurde hingewiesen. Sie fördern die Herausbildung und Perpetuierung – wie Rawls passend formuliert – einer „entmutigte[n] und deprimierte[n] Unterschicht“, der nicht nur „viele“, sondern ca. 40 Prozent der Weltbevölkerung angehören, „die chronisch auf Fürsorge angewiesen sind“.<sup>62</sup>

Das Entstehen eines menschenrechtsfundierten Systems der sozialen Sicherheit, das alle Menschen erreicht, setzt Rechtsstaatlichkeit,

61 Für einen Überblick über die Messungsmethoden und Grenzen der Armutsforschung zur Bestimmung der Armut unter Anwendung eines absoluten Kriteriums für die Festsetzung der Armutsgrenze s. Brait-Poplawski (2009), S. 42–50.

62 Rawls (2003), S. 217.

eine solide Finanzgrundlage und den politischen Willen zur Reorganisation staatlicher Institutionen und öffentlicher Verwaltung insbesondere auf lokaler Ebene voraus. Zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung wurde nicht nur ein hohes Maß an menschlicher Befähigung vorausgesetzt. Eine Abstimmung zwischen staatlichen Sektorpolitiken und eine transparente Festlegung des individuellen Bedarfs unter der Berücksichtigung der Lebensphase eines Menschen wurden auch deshalb als essenziell erachtet, da die Grundsicherung eine entwicklungspolitische Komponente eines menschenrecht orientierten Ansatzes für den Aufbau eines Sicherheitssystems bilden kann. Das ist ein Weg zur Gewährleistung der sozialen Sicherheit als Staats- und Bürgerpflicht. Die Formalisierung des informellen Sektors durch effiziente Regulierung des Arbeitsmarktes und die Stärkung der menschlichen Fähigkeit zu Produktion, Handel und Konsum sind ebenfalls Bestandteil einer zukunftsfähigen Sozial- und Wirtschaftspolitik.

## Literatur

- Addison, T./Demery, L. (1987): Minderung der Armut bei struktureller Anpassung. In: Finanzierung und Entwicklung, 12/1987, S. 41–43.
- Aristoteles (1969): Nikomachische Ethik – Übersetzung und Nachwort von Franz Dirlmeier. Stuttgart.
- Banco Mundial (2012): Creando Oportunidades y Fortaleciendo las Capacidades de Adaptación – Estrategia de protección social y el trabajo del Banco Mundial 2012/2022 Nota conceptual. Washington D. C.
- Bellows, Anne C./Lemke, Stefanie/Scherbaum, Veronika (2010): Das Recht auf Nahrung. Historischer Rückblick als Vorausschau zur Lösung der Ernährungskrise. In: Ernährungs-Umschau Ausgabe 2/2011, S. 66–72.
- Bissio, Robert (2007): Auf dem Weg zu einem neuen globalen Sozialvertrag – Eine Einführung. In: Social Watch Report Deutschland 2007, S. 8–12.
- Brait-Poplawski, Lucimara (2009): Armutsverständnis im Wandel. Eine Rekonstruktion der Armutsforschung und eine gerechtigkeitsbegründete Darstellung der Armutskonzeption der CEPAL und der Weltbank von 1948–2008. Frankfurt am Main / Berlin / Bern / New York.
- Brait-Poplawski, Lucimara (2012): Brasilien ohne Elend: Vorzüge und Grenzen des neuen Staatsprogramms Brasiliens. In: Oldenbruch, Günther (Hrsg.): Soziale Sicherheit – Programme in der Praxis. Bonn, S. 76–80.
- Brot für die Welt (2009): Soziale Grundsicherung als Instrument der Armutsbekämpfung, Redaktion J. Jenrich / M. Schirmer / K. Seitz. Stuttgart.

- Brot für die Welt / Evangelischer Entwicklungsdienst / Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (2008): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Frankfurt am Main.
- Brot für die Welt / Evangelischer Entwicklungsdienst (2008): Sozialgeldtransfers und Millenniumsentwicklungsziele – eine menschenrechtliche Betrachtung. Autoren: Künnemann, Rolf / Leonhard, Ralf. Stuttgart / Bonn.
- Bundesverfassungsgericht (BVerG) (2010): Pressemitteilung, Nr. 5/2010 vom 9. Februar 2010.
- CESCR (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (2008): General Comment No. 19: The Right to Social Security (Art. 9 of the Covenant), E/C.12/GC/19.
- CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe) 1975: Avaliação de Quito, Nachdr. In: Bielschowsky, R. (Hrsg.): Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL. R. de Janeiro / S. Paulo, 2000, S. 651–683.
- Czempiel, Ernst-Otto (1995): Der Friede – sein Begriff, seine Strategien. (Auszug aus Ernst-Otto Czempiel: Der Friede – sein Begriff, seine Strategien). In: Dieter Senghaas (Hrsg.): Den Frieden denken. Si vis pacem, para pacem. Frankfurt am Main, S. 165–174.
- Deutsche UNESCO-Kommission / Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011): Weltbericht „Bildung für alle“ 2011, Kurzfassung. Die unbeachtete Krise: Bewaffneter Konflikt und Bildung. Bonn, S. 2–20.
- Deutscher Bundestag (1998): Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ Drucksache 13/11200; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/13/112/1311200.pdf>.
- Der Spiegel (2011): Die Krux mit der Katastrophe; Ausgabe 47, S. 156–157.
- European Commission (Hrsg.) (2011): Public Consultation: Social Protection in EU Development Cooperation. Issues Paper. Brüssel.
- European Commission (2011): Increasing the Impact of EU Development Policy: An Agenda for Change, Communication 13.10.2011 [SEC(2011) 1172 final / {SEC(2011) 1173 final}].
- EKD (Evangelische Kirche in Deutschland) (Hrsg.) (2006): Gerechte Teilhabe. Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität. Eine Denkschrift des Rates der EKD zur Armut in Deutschland. Gütersloh.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags (1998): Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung.
- FAO (Food and Agriculture Organization) (2006): World Hunger Increasing; <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2006/1000433/index.html>.

- FAO (Food and Agriculture Organization) (2008): Number of hungry people rises to 963 million. High food prices to blame – economic crisis could compound woes, 09-12-2008; <http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode/>.
- FAO (Food and Agriculture Organization) (2010): 925 Million in Chronic Hunger Worldwide; <http://www.fao.org/news/story/en/item/45210/icode/>
- FAO (Food and Agriculture Organization) (2011): The State of Food and Agriculture – Women in Agriculture Closing the gender gap for development. Rome.
- Haarmann, C./Haarmann D./Jauch H. et al. (2009): Making the difference! The BIG in Namibia – Basic Income Grant Pilot Project, Assessment Report, April 2009.
- Hemmer, H.-R. (2002): Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer, 3. Aufl., München.
- Hinze, Daniela (Hrsg.) (2008): Für Freiheit und Menschenwürde. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- ILO (a) (International Labour Organization) (2010a): Extending Social Security to all. A Guide Through Challenges and Options. Genf.
- ILO (b) (International Labour Organization) (2010b): World Social Security Report 2010/11. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond, Executive Summary. Genf.
- ILO (c) (International Labour Office) (2010c): Global Employment Trends for Youth, August 2010. Genf; [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_elm/---trends/documents/publication/wcms\\_143349.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_143349.pdf).
- ILO (International Labour Organization) (2011): Bericht über soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung. Genf.
- ILO (International Labour Office) (2012): Global Employment Trends 2012 – Preventing a Deeper Jobs Crisis. Genf.
- IMF (2012): World Economic Outlook. Washington D.C.
- International Land Coalition (2011), S. 4; [www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org).
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2007): Informe sobre El Cambio Climático – Síntesis; [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_sp.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf).
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2010): Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por Estado no Brasil.
- Leisering, Lutz/Schubert, Bernd/Buhr, Petra (2004): Grundsicherung als Baustein einer integriert-inklusive Strategie sozialer Sicherheit. In: SocialWorld – Working Paper No. 8, S. 1–11.
- Lüpke, Geseko von (Hrsg.) (2009): Zukunft entsteht aus der Krise. München.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2008): Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern. Zusammenfassung in Deutsch; <http://www.oecd.org/berlin/41527157.pdf>.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010): Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth.
- OECD (a) (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2012a): Enhancing Capacity – A Basis for Greening Development. Summary.
- OECD (b) (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2012): Harmonised Unemployment Rates News Release: August 2012; [http://grogriovidal.izt.uam.mx/pdf/HUR\\_NR10e12.pdf](http://grogriovidal.izt.uam.mx/pdf/HUR_NR10e12.pdf).
- Olivier, Jos G. J./Janssens-Maenhout, G./Peters, J.A./Wilson, J. (2011): Long-term Trend in Global CO<sub>2</sub> Emissions – 2011 Report. Hrsg. v. European Commission et al.
- Pogge, Thomas (2011): Weltarmut und Menschenrechte. Kosmopolitische Verantwortung und Reformen. Berlin/New York.
- Rawls, John (2003): Gerechtigkeit als Fairness. Ein Neuentwurf. Baden-Baden.
- Rodrigues, A. (2010): In: Economia & Negócios; <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ipea-diminuicao-da-pobreza-no-brasil-e-desigual,27228e>.
- Sen, A. K. (2000): Ökonomie für den Menschen. New York/München/Wien.
- Sen, A. K. (2010): Die Idee der Gerechtigkeit. Ulm.
- Siebold, T. (1995): Die Sozialen Dimensionen der Strukturanpassung – eine Zwischenbilanz. In: INEF Report Heft 13/1995, Duisburg.
- Stiglitz, J. E./Sen, A./Fitoussi, Jean-Paul (Hrsg.) (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Streeten, P. (1979): Vom Wachstum zu den Grundbedürfnissen. In: Finanzierung und Entwicklung, 9/1979, S. 28–31.
- UN (United Nations) (1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948 (Verlag Insel Taschenbuch 1983). Frankfurt am Main.
- UN (2012): The Future We Want. Zero Draft für die Rio+20-Konferenz, 10. Januar 2012; [http://www.uncsd2012.org/content/documents/370The%20Future%20We%20Want%2010Jan%20clean%20\\_no%20brackets.pdf](http://www.uncsd2012.org/content/documents/370The%20Future%20We%20Want%2010Jan%20clean%20_no%20brackets.pdf).
- UN Conference on Environment and Development (1992): Rio-Declaration on Environment and Development. A/CONF.151/26 (Vol. I).
- UNDESA (UN Department of Economic and Social Affairs) (2012): World Economic Situation and Prospects 2012. New York.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2011): Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit. Eine bessere Zukunft für alle. Bericht über die menschliche Entwicklung.
- United Nations General Assembly (1987): Report of the World Commission on Environment and Development. A/RES/42/187.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (1997): Kyoto Protocol.
- United Nations Organization – World Summit on Sustainable Development in Johannesburg (2002): Draft resolution submitted by the Vice-Chairman of the Committee, Mr. Jan Kara. A/C.2/57/L.83.



- Weltbank (2006): Chancengerechtigkeit und Entwicklung. Weltentwicklungsbericht. Washington, D. C.
- Welthungerhilfe (2011): Welthunger-Index. Herausforderung Hunger: Wie steigende und stark schwankende Nahrungsmittelpreise den Hunger verschärfen. Bonn/Washington, D.C./Dublin.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Zusammenfassung für Entscheidungsträger. Berlin.
- World Bank (2011): World Development Report 2011. Conflict, Security and Development. Washington D. C.