

Policy

Soziale Sicherheit und Existenzsicherung in Deutschland und weltweit

Impressum

Herausgeber

Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 65211 0

diakonie@diakonie.de
www.diakonie.de

info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de

Autor*innen: Arbeitsgruppe Soziale Sicherheit und Existenzsicherung
National/Regional/International;

Diakonie Deutschland

Michael David (Leitung)
Sozialpolitik gegen Armut und soziale Ausgrenzung
Zentrum Migration und Soziales
Tel. +49 30 652 11 – 1636
michael.david@diakonie.de

Mitwirkende: Florentine Beck, Matthias Bruckdorfer, Tomas Steffens, Elena Weber

Brot für die Welt
Dr. Luise Steinwachs (Leitung)
Referatsleitung Grunddienste und Ernährungssicherheit
Abteilung Politik
Tel. +49 30 652 11 – 1831
luise.steinwachs@brot-fuer-die-welt.de

Mitwirkende: Luise Steinwachs (Leitung), Karin Döhne, Sabine Erdmann-Kutnevic, Martin Remppis

Redaktion: Ellen Köhrer

V. i. S. d. P. Klaus Seitz

September 2019 (Erstellung des Textes 2017)

Mitglied der
actalliance

Inhalt

Vorwort.....	4
Einführung.....	6
1. Soziale Gerechtigkeit und Menschenrechte für alle	9
1.1 Unser biblischer Auftrag.....	9
1.2 Die Aufgaben von Diakonie Deutschland und Brot für die Welt.....	9
2. Soziale Sicherheit	12
2.1 Dimensionen und Instrumente sozialer Sicherheit	12
2.2 Teilhabe im Kontext sozialer Sicherung	13
3. Rechtliche Grundlage	14
3.1 Menschenrechtliche Grundlagen	14
3.2 Menschenrechte, Rechtssicherheit und öffentliche Verantwortung.....	14
3.3 Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und soziale Sicherheit	15
3.4 Konventionen der International Labour Organization	16
3.4 Soziale Sicherung in Deutschland	16
4. Politische Grundlage und Akteure	18
4.1 Internationale Sozialpolitik, extraterritoriale Staatenpflichten und Entwicklungspolitik.....	18
4.2 Soziale Sicherheit und nicht-staatliche Akteure.....	19
5. Soziale Sicherheit	20
5.1 Maßnahmen zur sozialen Sicherung	21
5.2 Soziale Ungleichheit.....	22
5.3 Soziale Sicherheit und ihre Finanzierung	23
Abkürzungen.....	235

Vorwort

Soziale Sicherheit ist ein Menschenrecht und zugleich eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung. Das Recht auf soziale Sicherheit wurde bereits 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert. In deren Artikel 22 heißt es: „Jeder Mensch 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.“ Auch im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sind mit dem Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG (demokratischer und sozialer Bundesstaat) und in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG (sozialer Rechtsstaat) die Herstellung sozialer Gerechtigkeit sowie sozialer Sicherheit als grundlegende Strukturprinzipien des deutschen Staates verankert.

Im September 2015 haben die Vereinten Nationen mit der Verabschiedung der Agenda 2030 deutlich gemacht, wie notwendig es ist, soziale Sicherheit zu gewährleisten, wenn die in der Agenda vereinbarten Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (SDGs) weltweit erreicht werden sollen. Soziale Sicherheit ist in mehreren SDGs ausdrücklich enthalten, so in den Zielen zur Reduzierung von Armut und zur Verringerung von Ungleichheit (Ziele 1 und 10), für die Erreichung von Gesundheit für Alle (Ziel 3) sowie für die Realisierung von Geschlechtergerechtigkeit (Ziel 5). Darüber hinaus wird über die Forderung nach angemessener

Arbeit („decent work“, Ziel 8) soziale Sicherheit ebenfalls angesprochen.

In der entwicklungspolitischen Diskussion hat sich inzwischen die Erkenntnis durchgesetzt, dass soziale Sicherung nicht nur die Lebensgrundlagen von Menschen erhält, sondern dass sie auch produktive und investive Wirkung zeigt und damit die wirtschaftliche Entfaltung und Entwicklung in umfassenderen Weise fördert. Sie kann damit zu einer nachhaltigen Stabilisierung der Lebensgrundlagen beitragen.

Soziale Sicherheit ist eine wichtige Voraussetzung, um ein Leben in Würde gestalten zu können. Sie muss allerdings ergänzt werden durch eine Vielzahl sozial-, wirtschafts- und entwicklungspolitischer Maßnahmen, darunter die Bereitstellung von Arbeitsplätzen mit ausreichendem Einkommen, die Absicherung gegen klimabedingte Schäden und Verluste, die Förderung von Einkommen schaffenden Maßnahmen, die Entwicklung des ländlichen Raumes und die umfassende Entwicklung von allgemein zugänglichen Bildungs- und Gesundheitssystemen.

Weltweit ist soziale Sicherheit bisher nur unzureichend umgesetzt. Noch immer sind die Lebensgrundlagen von mehr als zwei Dritteln der Weltbevölkerung bei Krankheit, bei Einkommens- oder Erwerbslosigkeit und im Alter nicht gesichert. Auch in Europa unterscheiden sich die Systeme sozialer Sicherung zwischen den Einzelstaaten deutlich. Mit der Europäischen Säule sozialer Rechte liegt seit 2017 ein erster Entwurf sozialpolitischer Mindeststan-

dards in Europa vor, in dem sich die Mitgliedsstaaten zu 20 gemeinsamen sozialen Rechten bekennen. Ein stärkerer Einsatz der EU für die sozialen Rechte und die soziale Sicherung ihrer Bürgerinnen und Bürger wird aber für das Gelingen des europäischen Projektes unabdingbar bleiben.

Brot für die Welt und Diakonie Deutschland setzen sich für die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und für die Erfüllung der nachhaltigen Entwicklungsziele weltweit ein. Dabei legt Brot für die Welt, zusammen mit seinen Partnerorganisationen in aller Welt, ein besonderes Augenmerk auf die Stärkung rechtebasierter sozialer Sicherungssysteme gerade unter den Bedingungen von generalisierter Armut und fragiler Staatlichkeit. In Ländern, in denen öffentliche soziale Dienstleistungen und die öffentliche Daseinsfürsorge nur schwach ausgeprägt sind, erhalten die Kirchen und ihre sozialen Einrichtungen ein besonderes Gewicht. Darüber hinaus kommt - besonders in Katastrophenfällen - der Verschränkung von humanitärer Hilfe mit langfristig angelegter sozialer Sicherung eine zunehmend wichtige Rolle zu.

In Deutschland wiederum übernehmen die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege wie die Diakonie und auch andere zivilgesellschaftliche Organisationen im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips wichtige Aufgaben der sozialen Sicherung.

Berlin, September 2019

Ulrich Lilie

Präsident

Diakonie Deutschland

Die staatliche Gesamtverantwortung, soziale Sicherung zu gewährleisten beziehungsweise für ihre Gewährleistung zu sorgen, bleibt davon jedoch unberührt.

Die Zusammenführung von Diakonie und Entwicklungsdienst unter das Dach eines Evangelischen Werkes für Diakonie und Entwicklung ist eine konsequente Antwort auf die Herausforderung, dass angemessene Lösungen für die drängendsten sozialen Fragen unserer Zeit nur dann gefunden werden, wenn sich politische, soziale, sozialpolitische und entwicklungsbezogene Arbeit im In- und Ausland stärker aufeinander beziehen. Dementsprechend bearbeiten nun seit 2012 Diakonie Deutschland und Brot für die Welt im Evangelischen Werk für Diakonie und Entwicklung (EWDE) eng abgestimmte Fragen der sozialen Sicherheit im nationalen wie im europäischen und internationalen Rahmen.

Das vorliegende Grundsatzpapier leuchtet die Leitgedanken, Prinzipien und anstehenden Aufgaben in diesem gemeinsamen Handlungsfeld aus. Es ist das Ergebnis intensiver Beratungs- und Diskussionsprozesse in der EWDE-weiten Arbeitsgruppe „Soziale Sicherheit und Existenzsicherung National/Regional/International“, deren Mitglieder wir für ihre wegweisende Arbeit sehr herzlich danken.

Dr. h. c. Cornelia Füllkrug-Weitzel

Präsidentin

Brot für die Welt

Einführung: Der globale Stellenwert sozialer Sicherung

Soziale Sicherheit ist unabdingbar für ein Leben in Würde, Selbstbestimmung und Autonomie. Soziale Sicherheit dient dazu, die Lebensgrundlagen mit Hilfe von Rechtsansprüchen zu erhalten oder herzustellen. Sie schafft Möglichkeiten zur selbstbestimmten und selbstverantwortlichen Lebensgestaltung und Entwicklung, die nicht allein von der sozialen Herkunft abhängt, und sie bietet Sicherheit vor existenzbedrohenden Lebenssituationen.

Zwei Milliarden Menschen leiden weltweit an Hunger und Mangelernährung. Derzeit leben rund 80 Prozent der Bevölkerung der Erde ohne Absicherung gegen negative Folgen von Krankheit, Alter oder Einkommens- und Erwerbslosigkeit. Dies liegt nicht in erster Linie an dem Zusammenbruch bereits vorhandener Systeme, sondern an dem noch fehlenden Aufbau von Strukturen sozialer Sicherung. Die Strukturanpassungsprogramme von Internationalem Währungsfond und Weltbank der 1980er und 1990er Jahre haben international wesentlich dazu beigetragen, dass soziale Dienstleistungen gebührenpflichtig und damit große Bevölkerungsgruppen vom Zugang ausgeschlossen wurden. Auch informelle Systeme sozialer Sicherung wie Familiennetze konnten die Folgen der Strukturanpassungsprogramme nicht ausreichend auffangen, zumal auch Solidargemeinschaften wie Familien oder dörfliche Gemeinschaften durch zunehmende Mobilität, Urbanisierung und Migration im Wandel und nicht allein tragfähig sind. Zwar sichern soziale Netzwerke in vielen Fällen das Überleben, doch zeigt sich gerade in Krisen- und Notsituationen, dass diese Sicherungssysteme nicht ausreichen und deshalb die Existenz von Menschen gefährdet ist. Gerade auch im Kontext generalisierter extremer Armut genügen familiäre oder andere informelle Sicherung nicht.

Wie die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, werden Menschen mit begrenzter oder nicht vorhandener Selbsthilfefähigkeit auch von Maßnahmen der Hilfe zur Selbsthilfe häufig nicht zufriedenstellend erreicht. Hier sind

Systeme sozialer Sicherung notwendig, die die Grundversorgung sicherstellen, und die auch dazu dienen, Selbsthilfepotentiale aufzubauen.

Seit den 2000er Jahren wird das Thema Soziale Sicherung wieder intensiver diskutiert. Viele Länder haben einen Paradigmenwechsel weg von der Reduzierung und Monetarisierung sozialer Dienstleistungen hin zum Aufbau sozialer Sicherungssysteme eingeleitet. Die Umsetzung der Absicherung im Krankheitsfall ist weltweit schon sehr weit fortgeschritten. Insbesondere durch staatliche Maßnahmen konnte der Grad der Absicherung der Bevölkerung deutlich ausgeweitet werden.

Auch die Verabschiedung der Empfehlung zu sozialer Grundsicherung durch die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) im Jahr 2012 sowie die umfassende Thematisierung sozialer Sicherheit in der 2015 verabschiedeten 17 Nachhaltigen Entwicklungszielen (Sustainable Development Goals, SDGs) der „Agenda 2030“ machen diesen Paradigmenwechsel auf internationaler Ebene deutlich. Schon im Eingangstext der Agenda wird auf die grundlegende Bedeutung sozialer Sicherheit für die Erreichung eines angemessenen Lebensstandards für alle Menschen hingewiesen:

“Wir verpflichten uns, die Armut in allen ihren Formen und Dimensionen zu beenden und namentlich die extreme Armut bis 2030 zu beseitigen. Alle Menschen müssen einen grundlegenden Lebensstandard genießen, der unter anderem durch Systeme des Sozialschutzes gewährleistet wird.“ (Abs. 24)

Diesem Paradigmenwechsel liegt die Erkenntnis zugrunde, dass soziale Sicherung nicht nur die Lebensgrundlagen von Menschen erhält, sondern dass sie außerdem produktive und investive Wirkung zeigt und damit die wirtschaftliche Entfaltung und Entwicklung in umfassenderen

Dimensionen fördert. Menschen sollen selbst in der Lage sein und Möglichkeiten haben, ihr Einkommen und ihre Lebensgrundlagen durch Erwerbsarbeit, Landwirtschaft oder Aktivitäten wie Handel zu sichern.

Die Verwirklichung sozialer Sicherheit geht über unmittelbare Armutbekämpfung und die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums hinaus. Sie hat Einfluss auf ökonomisches Handeln von Menschen. Die Gewährleistung sozialer Sicherung hat verschiedene positive ökonomische Effekte: Menschen können sich mit Zuversicht gesellschaftlich und ökonomisch entwickeln und Risiken eingehen. Gerade in Kontexten, in denen Ökonomie informell organisiert ist, kann Erwirtschaftetes in gegenseitigen informellen Unterstützungsbeziehungen ausgetauscht werden. Mit zunehmender sozialer Sicherheit reduzieren sich die Geldbeträge oder andere Mittel, die aus Angst vor existenzgefährdenden Lebensrisiken und zur Sicherung der Lebensgrundlagen dem Wirtschaftskreislauf entzogen werden.

Die Finanzkrise von 2008 zeigt deutlich, dass Staaten, die ein gutes Sozialsystem haben, heute wirtschaftlich besser dastehen.

Im Diskurs multinationaler entwicklungspolitischer Institutionen hat soziale Sicherheit in den letzten Jahren einen prominenten Platz eingenommen. Die Welternährungsorganisation (Food and Agriculture Organisation der UN, FAO) benennt soziale Sicherheit als Schlüsselfaktor für die Erreichung von Ernährungssicherheit. Auch die im Vorfeld der Verabschiedung der Agenda 2030 gestartete gemeinsame Initiative von Weltbank und ILO „The World Bank Group and ILO Universal Social Protection Initiative“ (2015) betont die Bedeutung sozialer Sicherheit für Armutsbekämpfung, ökonomische Stabilität, menschliche Entwicklung, für die Steigerung von Produktivität und Beschäftigung, für politische Stabilität und für die Umsetzung der Menschenrechte.

Aktuell finden vielfältige Reformprozesse in Ländern mit einem niedrigen und mittleren Bruttonationaleinkommen statt. Es gibt heute nationale Grundsicherungsprogramme bereits in mehr als 100 Ländern (im Jahr 2000: 72). Weitere Länder führten Pilotmaßnahmen durch. Vor allem die Absicherung im Falle von Krankheit ist beispielsweise in Indonesien, Mexiko, Kolumbien und Ecuador deutlich verbessert worden. Die Ernährungssicherheit ist etwa. in Brasilien, Mexiko, Sri Lanka, Sambia und Südafrika deutlich erhöht worden. Durch soziale Sicherheit hat sich auch

der Anteil von Kindern, die am Schulunterricht teilnehmen, unter anderem in Burkina Faso, Bangladesch, Mexiko und Kambodscha deutlich vergrößert.

Die Agenda 2030 richtet sich nicht nur an bestimmte Länder und Gesellschaften, sondern an alle Staaten. Eine Unterscheidung zwischen „Entwicklungsländern“, die soziale Prozesse besonders gestalten und soziale Sicherungssysteme aufbauen müssten, und Ländern, die bereits entwickelte Sozialsysteme und darum keinen Handlungsbedarf hätten, wird gerade nicht gemacht.

Mit der Agenda 2030 sind auch die durch internationale Vereinbarungen gestützten sozialen Rechte in Deutschland noch einmal gestärkt worden. Die Nachhaltigen Entwicklungsziele beschreiben auf der jeweiligen nationalen Ebene – und somit auch für Deutschland – konkrete Entwicklungsziele. Daher ist auch Deutschland verpflichtet, sein System der sozialen Sicherung laufend zu verbessern und auszubauen.

Politische Argumentationen, der Gesetzgeber könne in Deutschland frei entscheiden, inwieweit er überhaupt soziale Sicherheit umsetze und wie stark er diese an Bedingungen bezüglich Pflichten der Leistungsberechtigten knüpfen will, widersprechen dieser tatsächlichen Rechtsposition. In Deutschland lebende Menschen haben Anspruch auf soziale Sicherung. Entwicklungen wie der Ausschluss von EU-Bürgern und Bürgerinnen von Sozialleistungen, die begrenzten Sicherungssysteme für Geflüchtete oder die mögliche Totalsanktionierung von Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung („Hartz IV“) widersprechen dieser starken menschenrechtlichen Position sozialer Sicherung.

Rechtsanspruch und Realität klaffen in Deutschland beim Thema soziale Sicherung auseinander. Bis zu den 1990er Jahren sind die relativen Armutszahlen gestiegen und heute kontinuierlich höher als vor den 1990er Jahren. Sie sinken auch im Konjunkturaufschwung nicht. So weist der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vom April 2017 nach, dass der Anteil der Haushalte mit den höchsten Einkommen am gesellschaftlichen Gesamteinkommen und -vermögen stetig zugenommen hat, während dieser Anteil bei den Haushalten in den unteren Einkommensgruppen kontinuierlich abnimmt. Zwar hat in den letzten Jahren die Arbeitslosigkeit genauso wie der Bezug von Sozialleistungen abgenommen – die Armutszahlen bleiben aber konstant bei über 16 Prozent (gemessen nach der Europäischen Vergleichsstatistik EU-SILC).

Insbesondere hat die Zahl derjenigen zugenommen, die von ihrer Erwerbsarbeit nicht mehr leben können und von grundlegenden Möglichkeiten sozialer Teilhabe ausgeschlossen sind. Zudem zeigt der laufende Anstieg von Hilfeleistungen der Tafeln, Essensausgaben für Bedürftige, dass selbst im Bereich der Lebensmittelversorgung in Deutschland für von Armut Betroffene Probleme bestehen und die Rechtssicherheit in Bezug auf verlässliche und ausreichende soziale Leistungen nicht immer gegeben ist.

Neben sozialen Sicherungssystemen sind für ein Leben in Würde und einen angemessenen Lebensstandard für alle

Menschen auf der Erde noch eine Vielzahl weiterer – in diesem Papier allerdings nicht vorrangig diskutierter – Instrumente notwendig. Etwa die Bereitstellung von Arbeitsplätzen mit einem Mindestlohn, der die Existenz sichert, die Absicherung gegen klimabedingte Schäden und Verluste, die Förderung von Einkommen schaffenden Maßnahmen, die Entwicklung des ländlichen Raumes und die umfassende Etablierung von Bildungs- und Gesundheitssystemen. Ohne die Entwicklung dieser politischen Handlungsfelder kann auch soziale Sicherung ihre Wirksamkeit nicht voll entfalten.

1. Soziale Gerechtigkeit und Menschenrechte für Alle

1.1 Unser biblischer Auftrag

Diakonie Deutschland und Brot für die Welt setzen sich für die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit im Sinne von Bedarfs- und Chancengerechtigkeit global und intergenerationell ein. Diese Basis, Motivation und Zielrichtung der Arbeit ist christlich begründet. In der protestantischen Sozialethik wird die Rolle von Eigentum thematisiert: Eigentum und Besitz sind dabei immer dem Gemeinwohl, der Beseitigung von Ungleichheit und der Verwirklichung von Gerechtigkeit verpflichtet.

So betont das Gleichnis von den Arbeitern im Weinberg (Mt. 20,1-6), dass alle Menschen Anspruch darauf haben, dass der Lebensunterhalt materiell wie spirituell gleichermaßen gesichert ist. Auch die erst spät Hinzugekommenen, die nur kurze Zeit mitgearbeitet haben, erhalten das Lebensnotwendige. Der Herr des Weinbergs erklärt, dass er keine Kritik an der bedingungslosen Sicherung der Existenz zulässt. Insbesondere die Lebenssituationen marginalisierter Menschen und Gruppen müssen leitend für die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit sein.

Neben der geistlichen Seelsorge sind die konkrete Solidarität und Unterstützung Ausdruck des christlichen Glaubens. Dazu gehört der direkte Einsatz für die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Diakonie Deutschland und Brot für die Welt setzen sich dafür ein, dass alle Menschen in Würde leben können.

1.2 Die Aufgaben von Diakonie Deutschland und Brot für die Welt

Das Evangelische Werk für Diakonie und Entwicklung bearbeitet Fragen der sozialen Sicherheit im nationalen wie im europäischen und internationalen Rahmen in Diakonie Deutschland und Brot für die Welt. Angemessene

Lösungen für die drängendsten sozialen Fragen unserer Zeit können nur dann gefunden werden, wenn sich politische, soziale, sozialpolitische und entwicklungsbezogene Arbeit im In- und Ausland stärker aufeinander beziehen.

Die soziale Arbeit und Sozialpolitik, die durch die Diakonie geleistet wird und die durch Brot für die Welt verwirklichte internationale Entwicklungspolitik stärken sich an geeigneten Schnittstellen wie der Arbeit im Kontext von Migration und Flucht, der internationalen Sozialpolitik, der Menschenrechtsarbeit sowie der Etablierung von Sozial- und Gesundheitssystemen und globaler Sozialstandards gegenseitig.

Darüber hinaus arbeiten Partnerorganisationen von Brot für die Welt häufig in ihren jeweiligen nationalen Kontexten im diakonischen Auftrag (ökumenische Diakonie). Fragen der sozialen Gerechtigkeit, der Armutsbekämpfung, der sozialen Grund- und Mindestsicherung und der sozialen Sicherung betreffen die Arbeit der Diakonie Deutschland und Brot für die Welt gleichermaßen.

Brot für die Welt

Brot für die Welt und seine Partnerorganisationen nehmen in verschiedenen Netzwerken an der zivilgesellschaftlichen Begleitung von Prozessen zur Herstellung sozialer Sicherheit auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene teil. Solche Netzwerke sind etwa die VENRO AG „Soziale Sicherheit“, die EU Working Group for Decent Work and Social Protection, die Global Coalition for Social Protection Floors, das Southern African Social Protection Experts Network SASPEN, das Asia Europe Peoples Forum AEPF oder die Africa Platform for Social Protection APSP. Brot für die Welt setzt sich in diesen Kooperationen auf verschiedenen politischen Ebenen (Bundesregierung, EU und UN) dafür ein, dass sowohl im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit als auch mit Bezug auf die Umsetzung der Ziele der Agenda 2030 insbesondere soziale Grundsicherung in staatlicher Verantwortlichkeit und

durch vielfältige Finanzierungs- und Trägerstrukturen weltweit realisiert wird.

Daneben werden Zusammenschlüsse und Fachorganisationen gestärkt, die auf der politischen Ebene Rechte von benachteiligten und marginalisierten Menschen thematisieren, mit Fachexpertise untermauern und in gesellschaftspolitischen nationalen und internationalen Foren vertreten. Brot für die Welt unterstützt diese Aktivitäten im Hinblick auf die Umsetzung bürgerlicher und politischer wie auch wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte.

Partnerorganisationen von Brot für die Welt sind daran beteiligt, Systeme und Instrumente der Absicherung, die im Zusammenhang mit Krankheit, Alter oder Arbeits- und Erwerbslosigkeit notwendig sind, in ihren Ländern zu stärken und die Sicherung der Lebensgrundlagen zu fördern. Sie dienen dem Gemeinwohl und sind auf Langfristigkeit ausgelegt. Dabei sind Partnerorganisationen häufig mit den Auswirkungen fehlender oder unzureichender staatlicher sozialer Sicherungssysteme konfrontiert. Aufnahme und Anerkennung sozialer Sicherung in staatliche Rahmenplanung und finanzielle Unterstützung durch öffentliche Mittel sind wichtige Forderungen an die jeweiligen Regierungen. Demnach sollen subsidiär agierende Staaten schon vorhandene Strukturen anerkennen und fördern und gleichzeitig eine Modelloffenheit wahren bei grundsätzlich vorhandener staatlicher Verantwortlichkeit für soziale Dienstleistungen und Sicherungssysteme. Für beide Bereiche ist es daher sinnvoll, wenn die Träger Kooperationen mit staatlichen Institutionen aufbauen, auch, um sich an der Gestaltung nationaler Sozialpolitik zu beteiligen. Partnerorganisationen sind aufgrund ihrer Gemeinnützigkeit abgegrenzt gegenüber auf Gewinn ausgerichteten privaten Einrichtungen.

Diese Handlungsfelder sind eingebettet in das Eintreten für eine sozial-ökologische Transformation, das heißt, die politischen und sozioökonomischen Bedingungen so zu gestalten, dass sie die planetarischen Grenzen berücksichtigen, Armut und Hunger weltweit überwinden und soziale Ungleichheit reduzieren helfen sowie den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der globalen Gemeingüter ermöglichen. Hierzu gehören neben dem Einsatz für soziale Sicherheit auch die Förderung einer Agrarwende im Sinne sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit, die Unterstützung kleinbäuerlicher Landwirtschaft sowie das Vorantreiben der Dekarbonisierung von Wirtschaft und Landwirtschaft.

Diakonie Deutschland

Die Diakonie Deutschland hat national als Wohlfahrtsverband eine besondere Stellung im sozialstaatlichen Gefüge, da sie durch ihre sozialen Dienste und Einrichtungen subsidiär, staatliche soziale Aufgaben wahrnimmt. Das Subsidiaritätsprinzip ist Grundlage der diakonischen sozialen Arbeit, die in eigenständiger Freiheitsausübung und nicht als abhängige Tätigkeit im Dienste des Sozialstaates erfolgt. Im deutschen Sozialrecht ist konkret verankert, dass der Staat keine eigenständige Infrastrukturstaatlicher Hilfeangebote selbst aufbauen und vorhalten soll, wenn andere nichtstaatliche Organisationen diese Aufgaben übernehmen können.

Aus dieser Position, als Partner des Sozialstaats, erarbeitet die Diakonie Konzepte und konkrete Vorschläge zur Wahrung des Rechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum im Rahmen der Grundsicherung, der Alterssicherung, der kommunalen Daseinsfürsorge, der Wohnungspolitik und der Hilfen für Kinder und Jugendliche. Sie setzt sich in der Gesundheitspolitik für die gemeindenahere Versorgung psychisch kranker Menschen, für ein soziales und sektorenübergreifend arbeitendes Gesundheitswesen und die Belange von Menschen mit Behinderungen und Pflegebedarf in einer inklusiv zu gestaltenden Gesellschaft ein. Diese Konzepte fließen in Politikberatung und konkrete Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben ein. Die Diakonie arbeitet bei ihrem politischen Engagement in Netzwerken.

Zugleich bietet die Diakonie eine Vielzahl sozialer Dienste und Einrichtungen, wie beispielsweise Sozialstationen, Krankenhäuser, Beratungsstellen, Frauenhäuser und Kindertagesstätten an. Durch ihre Arbeit in vielen Handlungsfeldern leistet die Diakonie praktische Hilfe, die Menschen befähigen soll, ein selbstbestimmtes selbstverantwortliches Leben zu führen und zugleich einen Beitrag um auf politischem Wege strukturelle Ungerechtigkeiten der Gesellschaft zu überwinden. Die Hilfe zur Selbstorganisation bis hin zur Förderung der politischen Beteiligung zeichnet diakonische Arbeit aus. Dieser Ansatz wird mit dem Begriff „Empowerment“ zusammengefasst. Die Wirksamkeit des eigenen Handelns der von Problemlagen Betroffenen wird (wieder) hergestellt.

Die Diakonie arbeitet bei ihrem politischen Engagement in nationalen und europäischen Netzwerken wie Eurodiaconia und der Nationalen Armutskonferenz mit und ist in den Strukturen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) sowie dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge aktiv. Sie engagiert

sich in fachbezogenen Dachorganisationen wie der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungshilfe, der Bundesar-

beitsgemeinschaft Straffälligenhilfe und der AG Schuldnerberatung der Verbände.

2. Soziale Sicherheit

2.1 Dimensionen und Instrumente sozialer Sicherheit

Soziale Sicherheit sind diejenigen Aspekte und Dimensionen von sozialen Beziehungen und sozialen Institutionen, die darauf gerichtet sind, die Herstellung bzw. Aufrechterhaltung der Lebensgrundlagen zu sichern. Hauptzielsetzungen von sozialen Sicherungssystemen sind die Absicherung in existenzgefährdende Lebenssituationen (Krankheit, Alter, Erwerbslosigkeit, Invalidität) und der Schutz für Menschen, die nicht in der Lage sind, erwerbstätig zu sein, zum Beispiel aufgrund von Alter, körperlicher/geistiger Einschränkung, nicht ausreichend vorhandener Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten.

Dabei entsteht soziale Sicherheit im Spannungsfeld zwischen Solidarität und individueller Freiheit. Integrale Kernelemente sozialer Sicherung sind Umverteilung und gemeinsame Risikoübernahme. Ein subsidiär agierender Staat erkennt schon vorhandene soziale Strukturen für die Herstellung sozialer Sicherheit an und fördert diese.

Soziale Sicherheit umfasst die Dimensionen Gesundheitsversorgung, Einkommenssicherung für Kinder, alte Menschen und Personen, die nicht in der Lage sind, selbst ein angemessenes Einkommen zu generieren, und den Zugang zu Bildung, Wohnen und Ernährung. Dabei stellen anfallende Krankheitskosten weltweit eines der größten Armutrisiken dar. Um die Gesundheitsversorgung dauerhaft zu verbessern, darf der Zugang zu Gesundheitsdiensten nicht an die individuelle Zahlungsfähigkeit geknüpft werden. Über soziale Krankenversicherungen und/oder steuerfinanzierte Gesundheitsdienste muss der Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen für alle ermöglicht werden. Damit einher geht auch die Reduzierung armutsverursachender oder armutsverfestigender privater Gesundheitsausgaben. Voraussetzung für eine angemessene Versorgung ist außerdem, dass ein Angebot an Gesundheitseinrichtungen sowie ausgebildetes Personal vorhanden ist.

Neben formalen Systemen spielen weltweit informelle Systeme sozialer Sicherung eine wichtige Rolle (Familienverband, Selbsthilfe, wirtschaftliche Selbstorganisation, Systeme gegenseitiger Hilfe). Informelle Systeme zeichnen sich vor allem durch einen hohen Grad an Flexibilität aus, der es ermöglicht, auf spezifische Lebenssituationen zu reagieren. Gleichzeitig birgt informelle soziale Sicherung die Gefahr, soziale Beziehungen, denen Machtasymmetrien innewohnen, zu reproduzieren. Außerdem kommen informelle Systeme bei größeren Bevölkerungsgruppen betreffenden Ereignissen wie Dürrekatastrophen oder Ernteauffälle schnell an ihre Grenzen. Formale auf der Person als Rechtsträgerin basierende Systeme können daher ein wirkungsvolles emanzipatorisches Potenzial vor allem für Frauen mit sich bringen.

Soziale Sicherheit wird häufig auch durch eine Verschränkung und Verflechtung von informellen und formalen Arrangements erreicht. Die formal organisierte Pensionszahlung wird zum Beispiel für Ausgaben der Enkel für Schulmaterial genutzt und ermöglicht ihren Zugang zu Bildung. Die Verantwortung des Staates, soziale Sicherung zum Beispiel durch kostenfreie Bildung bereitzustellen, muss davon unberührt bleiben.

Die Bevölkerung soll an den Prozessen der Neu- und Weiterentwicklung von sozialpolitischen Ansätzen aktiv mitwirken können. Vor diesem Hintergrund unterstützt Brot für die Welt lokale Partnerorganisation, die unter aktiver Mitwirkung der Bevölkerung vorhandene Mechanismen sozialer Sicherung stärken und neue Ansätze entwickeln. In Deutschland unterstützt die Diakonie aktiv die Partizipation von Betroffenen bei der Entwicklung von Angeboten zur Überwindung von Armut und bei der politischen Interessenvertretung in Armut Lebender.

2.2 Teilhabe im Kontext sozialer Sicherung

Politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe ist Grundlage für ein Leben in Würde. Teilhabe zu verwirklichen heißt, Menschen die Möglichkeit zu geben, sich aktiv zu beteiligen und sich nicht als defizitär zu begreifen. Ihre Persönlichkeit, Motivation und ihre Kompetenzen werden geachtet. Prozesse der Selbstorganisation werden unterstützt. Teilhabe ermöglicht es Menschen, sich für ihre eigenen und für gesellschaftliche Interessen zu engagieren und in die Auseinandersetzungen um eine gerechte Gesellschaft einzubringen. Grundlage für die umfassende Ermöglichung von Teilhabe ist die Realisierung aller bürgerlichen und sozialen Menschenrechte, nicht nur die des Rechts auf soziale Sicherheit. Damit wird deutlich, dass Positionen im sozialpolitischen Diskurs in Deutschland, die allein auf die Beseitigung absoluter materieller Armut verweisen, an grundlegenden Fragen der sozialen Sicherung vorbeigehen.

Teilhabe ist ein multidimensionaler Begriff, durch den Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Handlungsfeldern in den Blick geraten. Verbesserte Teilhabe erweitert den Raum an Möglichkeiten und Fähigkeiten von Menschen, unterschiedliche Handlungs- und Daseinsweisen zu verwirklichen (Capability Approach). Ziel ist, dass Menschen ihre Fähigkeiten entwickeln und einsetzen können, zum Beispiel auch durch die Teilhabe am Arbeitsleben. Sie sollen auf der Grundlage eigener Entscheidungen und Wahlmöglichkeiten leben können und in ihren Fähigkeiten und in ihrer Selbstachtung gestärkt werden. Mit der Analyse von Möglichkeiten sozialer Teilhabe und Gefahren sozialer Ausgrenzung geraten Ungleichheitsverhältnisse in den Blick. Durch den Ausschluss von Teilhabemöglichkeiten können sich soziale Benachteiligungen kumulieren, wechselseitig verstärken und über Generationen hinweg reproduzieren. Extreme soziale Ungleichheit wird auf diese Weise stabilisiert.

Die Verwirklichung von Teilhabe ist gemeinsame staatliche und gesellschaftliche Aufgabe, muss Gegenstand gesellschaftlicher Vereinbarungen aller Bürgerinnen und Bürger sein und ist nicht Privatsache derjenigen, die Mittel spenden oder stiften können. Sie kann nur mit gesell-

schaftlicher und demokratischer Beteiligung organisiert werden.

Teilhabe wird durch gesicherte Lebensgrundlagen ermöglicht. Eine wesentliche Rolle spielen Systeme der sozialen Sicherung: Wenn das Existenzminimum und die Lebensgrundlage der Menschen abgesichert sind, verringern sich Angst und Unsicherheit. Menschen können sich bilden, einbringen, wirtschaften und politisch beteiligen. Sie können Krisensituationen erfolgreich bewältigen. Überschuldung und der Verkauf von Eigentum, das als Lebensgrundlage gebraucht wird, werden vermieden. Soziale Sicherheit erleichtert individuelle Entscheidungs- und Entwicklungsmöglichkeiten.

Unterschiedlichen Lebensphasen entsprechen verschiedene Teilhabebedarfe und Dimensionen sozialer Sicherung etwa bei der Grundbildung, in (Aus-)Bildungsphasen, in Zeiten des beruflichen Einstiegs, bei einer Familiengründung, bei wirtschaftlicher Tätigkeit, im Falle von fehlenden Erwerbsmöglichkeiten, bei fragiler und prekärer (informeller) Beschäftigung, bei Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit, in Krisen oder im Alter. Soziale Sicherung soll gewährleisten, dass auch in kritischen Lebensphasen die Existenz verlässlich gesichert ist. Menschen sind nicht als bedürftige Bittsteller (deserving poor) wahrzunehmen, sondern als Träger von Rechten.

Ein solches Verständnis von Teilhabe und eines Lebens in Würde ist nicht nur an der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Integration und Wertigkeit von Personen zu messen, sondern die Verwirklichung ihrer Grundrechte ist der Maßstab.

Die Diakonie Deutschland und Brot für die Welt setzen sich für entwicklungs- und sozialpolitische Programme ein, die soziale Teilhabe zum Ziel haben, und die nicht mit dem Hinweis auf ökonomische oder arbeitsmarktpolitische Verwertungsinteressen soziale Grundrechte in Frage stellen. Die Teilhabe an Arbeit soll der Verbesserung der Lebenssituation dienen, ist aber nicht ein Selbstzweck, der prekäre Beschäftigung rechtfertigen könnte. Soziale Unterstützungsleistungen müssen mit dem politischen Einsatz gegen Ausbeutung und Prekarisierung von Arbeitenden verbunden werden.

3. Rechtliche Grundlage

3.1 Menschenrechtliche Grundlagen

Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit ist bereits seit 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („UN-Sozialpakt“, 1966) als ein Menschenrecht völkerrechtlich verbindlich vereinbart worden. Damit ist die staatliche Verpflichtung zur Verwirklichung von sozialer Sicherheit festgelegt. Alle Staaten sind zur fortschreitenden Realisierung der Menschenrechte einschließlich des Menschenrechts auf soziale Sicherheit verpflichtet und sind gehalten, dafür die maximal verfügbaren Ressourcen einzusetzen. Hierfür muss sich der Staat zum Beispiel über Steuern oder Umschichtungen im Staatshaushalt eine Ressourcenbasis verschaffen, die ihn in die Lage versetzt, soziale Sicherheit zu gewährleisten. Diese Verpflichtung betrifft eine der Grundfunktionen von Staatlichkeit – die Verteilung und Umverteilung von Ressourcen innerhalb der Gesellschaft.

Grundlegend für einen rechtebasierten Ansatz sind die folgenden Artikel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte:

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

Absatz 1: „Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung,

ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.“

Soziale Sicherheit dient somit auch der Realisierung anderer Rechte wie des Rechts auf Nahrung, Bildung, Gesundheit, Wohnen.

Menschenrechte ergeben sich aus der Menschenwürde selbst. Der UN-Zivilpakt und der UN-Sozialpakt beschreiben bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Diese werden in der Europäischen Sozialcharta, dem bundesdeutschen Grundgesetz und in regionalen Chartas (African Charter on Human and Peoples' Rights, Asian Human Rights Charter, American Convention on Human Rights u. a.) sowie vielen nationalen Verfassungen aufgegriffen. Die weitere Gesetzgebung gestaltet ihre Umsetzung aus. So enthalten die Europäischen Grundrechtecharta (Art. 34) und die Europäische Sozialcharta weitere Bestimmungen, nach denen Systeme der sozialen Sicherung einzuführen oder beizubehalten sind, ein befriedigender Stand derselben herzustellen ist und sie fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen sind.

3.2 Menschenrechte, Rechtssicherheit und öffentliche Verantwortung

Staaten sind gehalten, die Menschenrechte in nationales Recht umzusetzen. Diese Rechte müssen festgelegt sein, verwirklicht werden und einklagbar sein. Ob und wie die Menschenrechte umgesetzt werden, ist Gegenstand sozialpolitischer Auseinandersetzungen. Ihre Verwirklichung ist aber nicht ins Belieben gestellt, sondern staatliche Verantwortung. Die Staaten sind in der Pflicht, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Dabei müssen staatliche Institutionen nicht selbst alle Aufgaben der Armutsbe-

kämpfung oder der sozialen Sicherung übernehmen. Entsprechende Institutionen und Akteure sind zu fördern. Wo sie fehlen, sollte ihr Aufbau Unterstützung finden, und grundlegende Systeme der sozialen Sicherung sollten geschaffen werden.

Der Einsatz für die soziale und ökonomische Entwicklung von Gemeinschaften, Gesellschaften und Staaten ist verbunden mit der Forderung nach dem Aufbau eines sicheren Rechtssystems. Gemeinsame, nachvollziehbare und einklagbare Regeln bestimmen das soziale Miteinander. Sie können – den jeweiligen gesellschaftlichen Gegebenheiten entsprechend – in unterschiedlicher Form Gegenstand formeller oder informeller Rechtsvereinbarung sein. Rechtssicherheit muss staatlich gewährt und durchgesetzt werden, ist aber in Kontexten nicht funktionierender staatlicher Ordnung häufig Gegenstand gemeinschaftlicher oder gesellschaftlicher Vereinbarungen.

Die Schaffung sozialer Infrastrukturen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der sozialen Situation der Einzelnen, ersetzt aber nicht individuelle Rechtsansprüche. Nicht nur individualrechtliche Leistungsansprüche, sondern auch eine wahrnehmbare und verständliche Information über diese und Hilfe bei der Inanspruchnahme sind Bestandteile von Rechtssicherheit.

Zur Rechtssicherheit gehört auch das Schaffen von förderlichen Rahmenbedingungen für gemeinschaftliche gemeinnützige Initiativen aus der Zivilgesellschaft, für selbstorganisiertes und gemeinschaftliches Wirtschaften sowie für sozial verantwortungsbewusstes Wirtschaften von gewinnorientierten Unternehmen. Wir setzen uns weltweit für demokratische Strukturen ein, die wirtschaftliche und politische Macht im Sinne des Gemeinwohls regulieren und gleichermaßen die Rechtssicherheit und gleichberechtigte Mitbestimmung der Einzelnen und ihrer Gemeinschaften zum Ziel haben.

Diakonie Deutschland und Brot für die Welt fordern Rechtsansprüche, Rechtskontrolle, die Sicherung der Lebensgrundlagen und die soziale Teilhabe aller Menschen ein und setzen damit den diakonischen Auftrag der Bibel um. Gemeinsam engagieren sich Diakonie Deutschland, Brot für die Welt und ihre Partnerorganisationen politisch für die Umsetzung der in internationalen Verträgen und Resolutionen festgehaltenen Menschenrechte und arbeiten in entsprechenden Netzwerken mit.

Menschenrechte werden in der Gesetzgebung zur Umsetzung von sozialen Rechten und der tatsächlichen Gewähr-

leistung von Rechtsansprüchen konkret. Hilfen bei der Durchsetzung von Rechtsansprüchen, Rechtsberatung und Hilfen zur Inanspruchnahme sozialer Leistungen bei leistungsgewährenden Stellen gehören gleichermaßen zu diakonischen Angeboten wie zu geförderten Programmen und Maßnahmen von Partnerorganisationen. Leicht zugängliche Ombudsstrukturen und Beschwerdestellen sind hier wesentliche Institutionen, die zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen beitragen.

3.3 Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und soziale Sicherheit

Viele Partnerorganisationen, mit denen Brot für die Welt zusammen arbeitet, sind in der Lobby- und Advocacyarbeit politisch aktiv, wobei Themen, Schwerpunkte und Strategie gemeinsam mit Brot für die Welt diskutiert werden. Ein Referenzrahmen für diese Arbeit ist neben der jeweiligen nationalstaatlichen Gesetzgebung und den menschenrechtlichen Verpflichtungen die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die im September 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde.

Zentrale Ziele der Agenda 2030 beziehen sich ausdrücklich auf die Herstellung sozialer Sicherheit als wichtigen Beitrag zur Zielerreichung. Zu nennen sind die Ziele zur Bekämpfung von Armut und zur Verringerung von Ungleichheit (Ziele 1 und 10), für die Erreichung von Gesundheit für Alle (Ziel 3) und für die Realisierung von Geschlechtergerechtigkeit (Ziel 5). Darüber hinaus wird über die Forderung nach angemessener Arbeit (Decent work) (Ziel 8) soziale Sicherheit mit angesprochen. Soziale Sicherheit ist eine Dimension der hier gemeinten Decent-work-Agenda der internationalen Arbeitsorganisation ILO.

Die Universalität der menschenrechtsbasierten Agenda 2030 fordert alle Staaten dazu auf, alle 17 Ziele der Agenda in ihren nationalen Kontexten umzusetzen. Internationale Zusammenarbeit wird hier, wie schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, als ein mögliches Instrument für die Realisierung der Menschenrechte verstanden.

3.4 Konventionen der International Labour Organization

Bereits 1951 definierte die ILO in ihrer Convention 102 Dimensionen sozialer Sicherheit. 2012 entwickelte die ILO in ihrer Empfehlung 202 einen Ansatz, der den konkreten Aufbau sozialer Sicherung auf nationalstaatlicher Ebene betrifft und sich in erster Linie auf soziale Grundsicherung (Social Protection Floors) bezieht. Mit der Verabschiedung dieser Empfehlung haben sich 185 ILO-Mitgliedsstaaten darauf verpflichtet, das Recht auf soziale Sicherheit durch den Aufbau von Social Protection Floors umzusetzen. Diese umfassen:

- Zugang zu qualitativ hochwertiger Gesundheitsversorgung für Alle
- Einkommenssicherung für Kinder als Voraussetzung für angemessene Versorgung, Zugang zu Bildung und angemessene Ernährung
- Einkommenssicherung für Personen, die nicht in der Lage sind, selbst ein angemessenes Einkommen zu generieren
- Einkommenssicherung für alte Menschen

Brot für die Welt unterstützt und fördert Partner dabei, soziale Grundsicherung entsprechend der Social Protection Floors staatlicherseits einzufordern und sich an der Ausgestaltung und Umsetzung zu beteiligen.

Vor allem in der internationalen Perspektive spielt die nicht ausreichende soziale Sicherung im Kontext informeller und fragiler sowie unsichtbarer Beschäftigung (Haus- und Familienarbeit insbesondere von Frauen) eine entscheidende Rolle in Verarmungsprozessen. Der informelle Sektor ist dabei dadurch charakterisiert, dass Arbeitsverhältnisse häufig temporär, saisonal und instabil sind, keine Beitragszahlungen in soziale Sicherungssysteme erfolgen, die Zahlung von Steuern und ggfs. anderen Abgaben weniger auf Erhebungen als auf Schätzungen basiert und der Bereich eine hohe Fragilität aufweist. Grundrechte wie Versammlungsfreiheit oder gewerkschaftliche Organisation sind nicht vorhanden. Frauen arbeiten global überdurchschnittlich häufig im informellen Sektor. Dieser ist durch kleine Betriebsgrößen mit niedrigen Einstiegschancen (Ausbildung) geprägt und meist mit unzureichender Bezahlung verbunden. Nicht selten arbeiten Personen

in mehreren informellen Arbeitsverhältnissen oder Selbstständigkeits gleichzeitig, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen.

Soziale Sicherheit muss auch für Bevölkerungsgruppen garantiert werden, denen trotz Arbeit nicht genug Einkommen zur Sicherung ihrer Lebensgrundlagen zur Verfügung steht oder denen keine existenzsichernden Löhne gezahlt werden. Vor allem Frauen sind überproportional in informellen und fragilen Arbeitskontexten mit niedrigem und unregelmäßigem Einkommen beschäftigt. Es muss darauf hingewirkt werden, dass Unternehmen angemessene Löhne zahlen und Menschen, die im informellen Sektor beschäftigt sind, sozial abgesichert sind.

3.4 Soziale Sicherung in Deutschland

Das soziale Sicherungssystem in Deutschland ist seit seiner Einführung im 19. Jahrhundert rechthebasiert. Diese Rechthebasiertheit wird allerdings zunehmend durch Bedarfsunterdeckungen bei den sozialen Leistungen in Frage gestellt. So beträgt etwa die durch die Diakonie Deutschland festgestellte Bedarfslücke bei den Grundsicherungsleistungen in Deutschland bis zu 150 Euro. Dass die soziale und materielle Teilhabe tatsächlich gesichert ist, muss allerdings aufgrund der Tatsache, dass immer mehr Menschen auf freiwillige und spendenbasierte Angebote wie unter anderem die Tafeln angewiesen sind, angezweifelt werden.

Der Sozialpakt wurde am 9. Oktober 1968 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet und ist in Deutschland seit 1976 gültig. Er hat den Rang eines einfachen Gesetzes, auf das sich in der Rechtsprechung konkret berufen werden kann. Er geht aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes anderem einfachen Recht vor. Der Pakt enthält unter anderem Rechte auf Mindestlohn, Arbeit, angemessenen Lebensstandard, angemessene Nahrung, Bekleidung und Wohnung sowie einen angemessenen Lebensunterhalt. In seinen Anmerkungen vom 23. November 2007 (General Comment No. 19) hält der UN Sozialausschuss fest, dass mit dem Recht auf soziale Sicherheit das Recht besteht, ohne Diskriminierung Unterstützungen in Anspruch zu nehmen.

In Deutschland hat die menschenrechtliche Verankerung des Rechts auf Existenzsicherung individualrechtlich einen hohen Stellenwert. Das Grundrecht auf Sicherung des

sozialen und kulturellen Existenzminimums wurde durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsicherung für Arbeitsuchende und ihre Angehörigen („Hartz IV“) vom 9. Februar 2010 und 23. Juli 2014 und zum Asylbewerberleistungsgesetz vom 18. Juli 2012 und vom 23. Juli 2014 bestätigt. Das Bundesverfassungsgericht hielt in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 ausdrücklich fest, dass „das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums“ neben einer gesicherten Existenz auch ein „Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftliche, kulturellen und politischen Leben“ umfassen muss. Der Bundestag entscheidet nicht darüber, ob, sondern wie das Existenzminimum für alle Menschen in der Bundesrepublik gesichert wird.

Nicht die Inhalte dieser menschenrechtlichen Vorgaben sind in Deutschland strittig, sondern inwieweit diese materiell rechtliche Ansprüche begründen. Menschenrechtsexperten verweisen darauf, dass diese Rechte einklagbar sind. Zwar hat der Gesetzgeber die Ableitung individueller Rechtsfolgen erschwert: die revidierte Fassung der Europäischen Sozialcharta von 1996, die persönliche Rechte definiert, wurde in Deutschland ebenso wenig ratifiziert wie das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, das individuelle Beschwerdewege bei den Vereinte Nationen vorsieht. Diese sozialpolitischen internationalen Vereinbarungen können aber Gegenstand individueller Klagen vor nationalen Gerichten sein. Dass sich der Gesetzgeber an entsprechende Vorgaben halten muss, hat der Ausschuss der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auch in seinem 2011 veröffentlichten Staatenbericht und der darin enthaltenen Kritik an der Umsetzung sozialer Rechte in Deutschland betont. Bei einer Bewertung der sozialen Menschenrechtssituation in Deutschland sind die sozialen Systeme daran zu messen, ob sie die so formulierten Menschenrechte umsetzen. Gemessen an den Möglichkeiten, die in Deutschland gegeben sind, bestehen Mängel. Sie sind auch dann zu beheben, wenn die Lage in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten besser ist.

Soziale Grundsicherung ist in Deutschland durch die Sozialgesetzbücher SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende / „Hartz IV“) und SGB XII (Grundsicherung für nicht-Erwerbsfähige/Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter) begrifflich besetzt. Die entsprechenden Gesetze folgen wesentlich stärker eingegrenzten Vorgaben. Die übergroße Zahl der Leistungsbeziehenden (rund 6 Millionen) wird durch die Jobcenter nach dem Sozialgesetzbuch II verwal-

tet. Die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ und ihre Angehörigen dient vorrangig der Integration in den Arbeitsmarkt und steht in diesem Zusammenhang unter Sanktionsvorbehalt. Die Gewährleistung sozialer Teilhabe ist nicht das zentrale Ziel dieser Grundsicherung. Sozialhilfe nach dem SGB XII ist fast nur noch eine Hilfe für Haushalte, in denen keine Person als „erwerbsfähig“ gilt (knapp eine Million Leistungsbeziehende). Der größte Teil der hier Leistungsberechtigten verfügt nicht über ausreichende Rentenansprüche.

Soziale Sicherung und Armutsbekämpfung sind ein umfassendes und übergreifendes sozialpolitische Ziel – nicht nur im Rahmen der gesetzlichen Grundsicherung nach SGB II und XII. Dabei haben die verschiedenen staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Gemeinden – spezifische Aufgaben. Auf Ebene der Kommunen werden konkrete soziale Dienstleistungsinfrastrukturen vor Ort finanziert. Kommunale Finanzierungslücken haben eine direkte Rückwirkung auf die Qualität der sozialen Angebote in den Kommunen.

Die Rolle der Diakonie Deutschland

Soziale Sicherung ist aber nicht mit der Grundsicherung abgegolten. Die Diakonie Deutschland ist in Deutschland im umfassenden Sinne im Kontext der sozialen Sicherungssystemen als gesellschaftlicher Akteur tätig, die in den Sozialgesetzbüchern beschrieben werden: so im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), der arbeitsmarktpolitischen Integrationsangeboten der Arbeitslosenversicherung (SGB III), als Anbieterin von Gesundheitsdienstleistungen aus Mitteln der Krankenversicherung (SGB V), mit Angeboten für Seniorinnen und Senioren, die gesetzliche Rente nach dem SGB VI oder der Grundsicherung im Alter nach SGB XII beziehen, als Anbieterin von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII, von Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderung (SGB IX), Pflegedienstleistungen (SGB XI) und Leistungen der Wohnungslosenhilfe und der Sozialhilfe (SGB XII).

Als der soziale Dienst der evangelischen Kirchen ist die Diakonie Anbieterin umfassender gemeindediakonischer Angebote und von Gemeinwesenprojekten, die aus Kirchensteuermitteln, Spendenmitteln und staatlichen Förderprogrammen refinanziert werden.

4. Politische Grundlage und Akteure

4.1 Internationale Sozialpolitik, extraterritoriale Staatenpflichten und Entwicklungspolitik

Sozialpolitik hat neben ihrer nationalstaatlichen Verankerung zahlreichen Dimensionen, die Gegenstand neuerer entwicklungspolitischer Debatten sind. Die Globalisierung sozialpolitischer Ideen, Akteure und Programme ist ein wachsender Bereich der Entwicklungspolitik. Neben der nationalstaatlichen Verantwortlichkeit, der entsprechend Sozialpolitik auch im Kontext von Globalisierung und Strukturveränderung wirksam und leistungsfähig sein muss, gewinnen soziale Folgen dieser Veränderungen auch international zunehmend an Bedeutung.

Der aktuell deutlich ansteigende argumentative Bezug auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die zunehmende internationale Vielfalt von Akteuren, die sozialpolitische Dimensionen thematisieren, wie internationale NGOs und UN-Organisationen, ILO, FAO oder Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation, WHO), sind Anzeichen für eine Globalisierung sozialpolitischer Fragen.

Handlungsfeld der Zivilgesellschaft

Die Durchsetzung der Menschenrechte auf allen relevanten Ebenen, insbesondere der nationalen und bezogen auf extraterritoriale Staatenpflichten der internationalen, ist wesentliches und notwendiges Handlungsfeld von Zivilgesellschaft weltweit – national, regional und international. Nur die Überführung der Menschenrechte in durchsetzbare Gesetze mit Möglichkeiten individualrechtlicher Vorgehens kann die Durchsetzung der Menschenrechte weltweit erreichen.

Dies trifft insbesondere auch auf Menschen zu, die sich auf der Flucht befinden oder migrieren, die in „Illegalität“ leben, die als saisonale Arbeitskräfte, zum Beispiel in der Landwirtschaft, beschäftigt sind oder aus verschiedenen Gründen nicht offiziell registriert oder erfasst sind, um Rechte genießen oder einklagen zu können. Hier müs-

sen Möglichkeiten gefunden werden, die grundlegenden Dienstleistungen wie beispielsweise die Gesundheitsversorgung diskriminierungsfrei bereitzustellen.

Auch das Menschenrecht auf soziale Sicherheit kann nicht durch nationalstaatliche Regelungen allein gewährleistet werden. Wirtschaftliche Prozesse, Armut, Wanderungsbewegungen und soziale Auseinandersetzungen stehen weltweit in Wechselwirkung. In diesem Kontext stellt sich immer wieder die Frage nach einem einflussreichen politischen Gegenüber. Nationalstaaten allein können nicht wirkungsvoll steuern, um die Einhaltung von Menschenrechtsstandards zu gewährleisten. Das wird nicht nur im Zusammenhang mit Flüchtlingspolitik deutlich, sondern ebenso beim Versuch der Regulierung globaler Wirtschaftsaktivitäten und Finanzflüsse.

Global Governance

Ökonomische Macht ist international organisiert. International vernetzte Kapitalgesellschaften mit zunehmend anonymer Besitzstruktur versuchen, ihre Interessen durchzusetzen und spielen häufig nationale Interessen gegeneinander aus. Internationale politische Strukturen, die dem wirkungsvoll entgegensteuern, sind schwach entwickelt.

Die extraterritorialen Staatenpflichten konkretisieren auf Grundlage bestehenden internationalen Rechts die Staatenpflichten für das Handeln von Vertragsparteien außerhalb der eigenen Grenzen. Weltweit tätige Unternehmen, die auch von Deutschland aus agieren, sind verpflichtet, menschenwürdige Arbeit zu garantieren, Kernarbeitsnormen zu respektieren und den Zugang zu sozialer Sicherung bereit zu stellen. Neben der Eigenverantwortung von Unternehmen, Menschenrechte zu schützen, können nur Staaten den Rechtsrahmen für Unternehmen festlegen. Das gilt auch im Falle von Rechtsverletzungen durch Unternehmen, die in einem Staat ihren Sitz haben und Sozialstandards in anderen Ländern verletzen oder missachten.

Zusätzlich sind Rechtsrahmen für multinationale Unternehmen und globale Mechanismen und globale Governance-Instrumente nötig. Notwendig ist auch die stärkere

Förderung politischer und medialer Mitbestimmung, von vernetzten politischen Strukturen und guter Regierungsführung.

Die Debatte um extraterritoriale Staatenpflichten und internationale Governance-Strukturen muss in diesem Kontext vorangetrieben werden. Die Diakonie Deutschland und Brot für die Welt setzen sich für die Umsetzung des Menschenrechts auf soziale Sicherheit ein und unterstützen Lobby- und Advocacyarbeit auf nationalen, regionalen und internationalen Ebenen. Die Globalisierung von Verarmungsprozessen und von Armutursachen erfordert eine über nationale Grenzen hinausgehende Antwort auf der Ebene entwicklungs- und sozialpolitischer Instrumente und Konzepte. Hier wird bereits – vor dem Hintergrund fehlender globaler Governance – an Instrumenten, die global wirksam sind, gearbeitet, wie die Entwicklung der Agenda 2030 zeigt.

Extraterritoriale Staatenpflichten und überregionale und globale Governance- und Finanzierungsstrukturen müssen entwickelt und mit Durchsetzungsmacht ausgestattet werden. Das Recht auf Soziale Sicherheit muss weltweit geschützt, respektiert und gewährleistet werden. Dazu sind auch internationale Zusammenarbeit und staatliche Kontrolle und Regulierung transnational arbeitender Unternehmen notwendig. Die Bundesregierung muss bei ihrer Entwicklungszusammenarbeit auch extraterritoriale Staatenpflichten beachten, wie sie im UN-Sozialpakt aufgeführt und in den Maastrichter Grundsätzen (2011) erläutert sind. Sie betreffen die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung (beziehungsweise die Unterstützung in der Gewährleistung) von Menschenrechten. Hierzu gehört im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit die Unterstützung von Staaten, eigene soziale Sicherungssysteme aufzubauen und kenntnisreich umzusetzen.

4.2 Soziale Sicherheit und nicht-staatliche Akteure

In vielen Staaten setzen nichtstaatliche gemeinnützige Organisationen in Zusammenarbeit mit den öffentlichen Strukturen der sozialen Sicherung sozialpolitische Rechtsansprüche in konkrete Angebote um. Dies geschieht in

vielen Ländern auch aufgrund nicht ausreichend funktionierender Staatlichkeit und schwacher Strukturen für die Durchsetzung des Rechtsanspruchs. Zu den zivilgesellschaftlichen Akteuren gehören Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Arbeitgeber-/Arbeitnehmerverbände, Gewerkschaften, Kooperativen, informelle Gruppen (Spargruppen, Dorfgemeinschaften), Familien.

Insbesondere Kirchen und kirchliche Einrichtungen sind im Kontext ihres christlichen Auftrages gehalten, sich für soziale Sicherung, speziell die Bereitstellung von und den Zugang zu sozialen Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung und Bildung einzusetzen. Partnerorganisationen von Brot für die Welt arbeiten in diesem Zusammenhang häufig an der Beseitigung von Auswirkungen fehlender oder unzureichender sozialer Sicherungssysteme.

Ein Teil des politischen Engagements nicht-staatlicher Akteure muss jedoch auch sein, die staatliche Verantwortung für die Umsetzung sozialer Sicherheit einzufordern. Der Staat muss auch dann Garant für soziale Sicherheit sein, wenn entsprechend des Subsidiaritätsprinzips Institutionen der Zivilgesellschaft und Kirchen konkrete Vorhaben wahrnehmen und dafür gefördert werden.

Die nationale und internationale Zivilgesellschaft engagiert sich darüber hinaus politisch vor allem im Monitoring und bei der konzeptionellen Entwicklung sozialer Sicherungssysteme. Bei dem Aufbau von formalen sozialen Sicherungssystemen ist darauf zu achten, dass Formen informeller Unterstützung, gemeindebasierte Systeme oder von Kirchen und Zivilgesellschaft getragene Ansätze und Strukturen sozialer Sicherung nicht gefährdet oder zerstört, sondern in ein Gesamtsystem integriert werden, damit der Staat seiner subsidiären Rolle gerecht wird.

In Deutschland haben die zivilgesellschaftlichen Akteure im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips eine starke Rolle bei der konkreten Ausgestaltung sozialer Angebote. Sie wehren sich aber dagegen, dass soziale Rechte begrenzt werden, staatliche Institutionen ihre Aufgaben vernachlässigen und statt auf rechtssichere Strukturen auf ehrenamtliche, freiwillige und spendenfinanzierte Angebote verwiesen wird.

5. Soziale Sicherheit

Maßnahmen der sozialen Sicherung sind besonders wirksame Instrumente der Armutsbekämpfung. Armut verläuft dynamisch: Personen oder Gemeinschaften geraten in Armutssituationen hinein und können diesen auch wieder entkommen. Eine Perspektive, die Bevölkerungsgruppen als „die Armen“ klassifiziert, ist vor diesem Hintergrund nicht angemessen. Problematisch ist vor allem die Chronifizierung, Reproduktion und damit Verfestigung von Armut. Armut kann dann nicht überwunden werden, wenn sie durch gesellschaftliche Strukturen fortlaufend reproduziert wird und es so kaum Perspektiven und Möglichkeiten gibt, ihr dauerhaft zu entinnen.

Soziale Sicherung bezieht sich darauf:

- Verarmungsprozesse zu verhindern,
- Menschen dabei zu unterstützen, aus Armutssituationen zu entkommen längerfristig und nachhaltig ein Leben ohne Armut zu garantieren.

Das kann beispielsweise durch die Bereitstellung von Land, durch den gesicherten Zugang zu Arbeit und existenzsicherndem Einkommen, durch die Unterstützung bei der selbstverantworteten Lebensführung und durch die Gewährleistung sozialer Teilhabe geschehen.

Sozialgeldtransfers dienen dabei unmittelbar der Reduzierung von Einkommensarmut und der Absicherung der Grundbedürfnisse armer Familien. Sie bewirken nachhaltige Armutsreduzierung durch die begleitende Förderung produktiver Tätigkeiten und langfristig durch die Vermeidung der Vererbung von Armut. Deshalb müssen Sozialtransfers mit umfassenderen Maßnahmen und Programmen zur Arbeits- und Einkommensförderung flankiert werden. Außerdem müssen funktionierende Märkte vorhanden sein, auf denen Nahrung, Kleidung etc. erworben werden können.

Methoden zur Armutsmessung

Global gültige Definitionen für mehrdimensionale Armutsmessung wie der MPI (Multidimensional Poverty Index) sollten als Grundlage für Armutsbekämpfung die-

nen. Dieser nimmt die Mehrdimensionalität von Armut in den Blick. Dabei sind die einzelnen Dimensionen wie Bildung, Gesundheit, Ernährung, Wohnen und angemessener Lebensstandard voneinander abhängig. Armut bedeutet hier fehlende Chancen, Teilhabe und Wahlmöglichkeiten. Hiervon ist auch in Deutschland etwa ein Fünftel der Bevölkerung betroffen.

Gleichzeitig müssen Sozial-, Wirtschafts- und Steuerpolitik dazu beitragen, dass soziale Ungleichheit abgebaut wird. Sie kann mit dem GINI-Koeffizienten (statistisches Maß, das vom italienischen Statistiker Corrado Gini zur Darstellung von Ungleichverteilungen entwickelt wurde) und Statistiken über die nationale Verteilung von Einkommen und Vermögen gemessen werden, die auch die relative Einkommensarmut (weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens stehen zur Verfügung) sichtbar machen.

Die Erhebung und Bereitstellung relevanter Daten ist dabei staatliche Verpflichtung. Zivilgesellschaftlichen Akteuren obliegt die Aufgabe, sich am Monitoring der tatsächlichen Realisierung sozialer Sicherheit für Alle zu beteiligen und zum Beispiel den Einbezug marginalisierter Gruppen oder die Vermeidung von Exklusion zu prüfen und einzufordern.

Der Versuch, Armut global durch eine Armutsgrenze zu messen, die als 1,90 US-Dollar Kaufkraftäquivalent pro Kopf, pro Tag definiert ist, trägt nicht. 80 Prozent der Menschen, die in extremer Armut leben, leben auf dem Land. Gerade in ländlichen Gegenden reicht das Einkommen nicht allein als Bemessungsgrundlage für die Ausprägung von Armut. Armut bedeutet, dass Personen nicht die Teilhabemöglichkeiten haben, die in einer Gesellschaft als normal gelten, und zugleich materiellen Mangel erleiden.

Die Überwindung absoluter Armut ist wichtige Nothilfe, aber kein ausreichendes sozialpolitisches Konzept zur Verwirklichung von Teilhabe. Auch relative Armut muss bekämpft werden. Es geht um die gleichen Beteiligungsmöglichkeiten aller Menschen. Darum kann Sozialpolitik nicht bei der unmittelbaren Bekämpfung von Hunger und Obdachlosigkeit stehen bleiben. Mindeststandards für

soziale Sicherheit und zur Sicherung des Existenzminimums müssen sich aus menschenrechtlichen Erwägungen und Abkommen herleiten. Für diese sollte eine nationale Umsetzungsverpflichtung geschaffen werden.

5.1 Maßnahmen zur sozialen Sicherung

Eine grundlegende soziale Sicherung im Sinne der ILO-Social Protection Floors muss auch bei Personen im erwerbsfähigen Alter greifen, die keinen Zugang zu existenzsicherndem Einkommen haben, weil sie beispielsweise in der informellen Wirtschaft tätig sind. Eine enge Verbindung von sozialer Sicherung und Einkommensgenerierung ist deshalb zu gewährleisten durch:

- Förderung Einkommen schaffender Maßnahmen und Stärkung von Selbsthilfepotential dauerhaft oder für kürzere Zeiträume.
- Armutsbekämpfung muss multifaktorielle Ausprägungen von Armut erkennen und einen Maßnahmenstrauß bieten, der den verschiedenen Ausprägungen sozialer Benachteiligung gerecht wird.
- Maßnahmen sozialer Sicherung sollen bedarfsgerecht erfolgen. Konditionalitäten können Sozialleistungen an bestimmte Bedingungen wie verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen oder Schulbesuch (Conditional Cash Transfers) binden. Bei Katastrophen müssen Transferleistungen ohne Konditionalitäten zugänglich sein. Die Sinnhaftigkeit von Geldtransfers ist zu prüfen.

Armutsriskien und Existenzminimum

In vielen Staaten und Gesellschaften auf allen Kontinenten fehlen flächendeckende Regelungen zur Definition und Gewährleistung des Existenzminimums. In Kontexten, in denen Arbeit und Einkommen nicht formal organisiert sind - es also weder eine verlässliche Ermittlung von Einnahmen, Besitz und Vermögen noch eine darauf basierende Möglichkeit der Steuererhebung und Pflichtversicherung gibt - sind Statistiken darüber, ob das Existenzminimum gewährleistet wird, oft fehlerhaft. Sie richten sich häufig nach Gütern und Lebensumständen, anhand derer das Lebensniveau festgestellt werden soll.

Außerdem sind viele Menschen in den Staaten, in denen sie leben, nicht formal registriert. Die Analyse ihrer Lebens- und Armutslage wird hierdurch erschwert.

In Deutschland wird das Existenzminimum zwar bundeseinheitlich definiert, folgt aber im Sozialrecht, dem Steuerrecht und in verschiedenen Leistungssystemen unterschiedlichen Definitionen und Erhebungsmethoden mit unterschiedlichen Ergebnissen. Das Existenzminimum wird in den Grundsicherungssystemen anhand der Ausgaben von Haushalten bestimmt, die selbst in Armut und zum Teil von Sozialleistungen leben. Der bestehende Mangel wird so bei der Festlegung des Regelsatzes zum Maßstab - und führt zu laufenden Bedarfsunterdeckungen bei den Leistungsberechtigten.

Soziale Sicherheit bei generalisierter Armut

Die Definition und Ermittlung von Armutsriskien und Existenzminimum setzen gesellschaftlich eine untere soziale Grenze: Unterhalb des Existenzminimums sind die Lebensbedingungen nicht mehr menschenwürdig. Dennoch werden weltweit - auch in Deutschland - Formen von Sanktionen praktiziert, die Menschen unter die Grenze des Existenzminimums fallen lassen.

Systeme sozialer Sicherung mit starken Kontrollvorgaben und Auflagen bringen die Gefahr mit sich, viele Personen auszuschließen. So kann die offizielle Registrierung und das offizielle Aufenthaltsrecht eine hohe Hürde sein. Auch in Deutschland ist ein wachsender Teil von Migranten und Migrantinnen von den regulären sozialen Sicherungssystemen ausgeschlossen.

Einkommensprüfungen und -nachweise versagen im Falle von informeller und Subsistenzwirtschaft. Komplexe und unverständliche Antragsverfahren, mangelhafte Informationen, die fehlende Erreichbarkeit der Antragsbearbeitenden und die Drohung, Angehörige in Regress zu nehmen, können abschreckend wirken, Rechte in Anspruch zu nehmen. Verdeckte, unsichtbar gemachte Armut ist die Folge. In Deutschland zum Beispiel nehmen rund 40 Prozent der Leistungsberechtigten der Grundsicherung ihr Recht nicht in Anspruch.

Darum spricht insbesondere in Situationen generalisierter Armut Vieles dafür, einen grundlegenden Sockel bedingungslos bereitzustellen und durch vielfältige, zum jeweiligen sozialen und kulturellen Kontext passende Formen sozialer Sicherung zu ergänzen. Institutionen, die für die Verwirklichung sozialer Sicherung verantwortlich sind,

müssen sich dabei aktiv um deren Gewährleistung bemühen und auf Berechtigte zugehen.

5.2 Soziale Ungleichheit

Soziale Ungleichheit prägt weltweit Wirtschaft und Gesellschaft. Eine besonders ausgeprägte soziale und wirtschaftliche Ungleichheit und eine schwache ökonomische Situation beeinflussen sich gegenseitig. Die soziale Ungleichheit nimmt weltweit zu. In vielen Ländern ist das koloniale Erbe daran mitverantwortlich. Lediglich in einigen Ländern Lateinamerikas geht die – dort sehr ausgeprägte – soziale Ungleichheit zurück. Dies ist vor allem dem Aufbau armutsorientierter Sozial- und Entwicklungspolitiken inklusive sozialer Sicherungssysteme zu verdanken, die auch zur nachhaltigen Verbesserung der Erwerbsfähigkeit und Produktivität von marginalisierten Bevölkerungsgruppen beigetragen haben.

Der Abbau von Ungleichheit ist gleichermaßen ein zentrales sozialpolitisches wie entwicklungspolitisches Ziel. Weltweit lässt sich zeigen, dass ausgeprägte soziale Ungleichheit nicht nur einen Großteil der Bevölkerung benachteiligt, sondern sich auch direkt auf das gesamtgesellschaftliche Zusammenleben auswirkt. Die wirtschaftlichen und sozialen Transformations- und Entwicklungsmöglichkeiten werden gehemmt, das soziale Konfliktpotential ist erhöht und der gesamtgesellschaftliche Zusammenhalt ist geschwächt. Global sind darüber hinaus die Mechanismen und Strukturen, die Ungleichheit befördern, wie Handelsstrukturen, Finanzströme, Steueroasen oder Agrarsubventionen zu kritisieren und zu verändern.

Folgen der Austeritätspolitik

Verarmungsprozesse und der Verlust sozialer Sicherheit sind Entwicklungen, die sowohl in industrialisierten Ländern als auch in Ländern mit mittlerem und niedrigem Einkommen zu finden sind. Sparprogramme (Austeritätspolitik) schwächen auch in Europa staatliche Systeme sozialer Sicherung, weil sie eine frühere verfehlte Wirtschaftspolitik des jeweiligen Gemeinwesens in der Regel undifferenziert mit Einsparungen an Sozialleistungen „korrigieren“. Diese Einsparungen treffen insbesondere die Gruppen, die sich am wenigsten gegen diese Einschnitte wehren können.

Gleichzeitig konzentriert sich der weltweite Reichtum auf immer weniger Personen. Strukturen und Prozesse, die

dazu führen, müssen verstärkt in den Blick genommen werden.

Steuarentlastungen für hohe Einkommen und Vermögen und unsoziale Prioritätensetzungen führen zu knappen öffentlichen Mitteln. Wenn Sparpolitik jegliche politische Entscheidung dominiert und soziale und Zukunftsinvestitionen verhindert, wird die soziale Infrastruktur gefährdet. Ausreichende Steuermittel zur Beseitigung von Armut und zur Verbesserung von Teilhabe müssen als gesamtgesellschaftliche und staatliche Aufgabe aufgebracht werden.

Folgen sozialer Ungleichheit

Auch in Deutschland nimmt die soziale Ungleichheit zu. Die Haushalte mit dem höchsten Einkommen haben einen wachsenden Anteil am gesellschaftlichen Gesamteinkommen. Die Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen haben einen schwindenden Anteil. Wirtschaftliche und soziale Ungleichheit steigen kontinuierlich an. Erbschaften und Schenkungen sind zudem für den Aufbau von Vermögen wesentlich wichtiger als eigene Anstrengungen. Obendrein sind hohe Einkommen und Vermögen in den letzten 20 Jahren zunehmend steuerlich entlastet worden. Auch hierdurch fehlen staatliche Mittel, um soziale Infrastrukturen und Teilhabeangebote, mit denen soziale Ungleichheit verringert werden kann, ausreichend zu finanzieren. Stattdessen sind Sparprogramme in Bezug auf öffentliche Sozialausgaben die Regel. Sozialausgaben werden nicht als soziale Investitionen, sondern als Kostenfaktor begriffen.

Angesichts zunehmender globaler sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheit genügt es nicht, nur die Armut in den Blick zu nehmen. Auch die Entstehung und Verteilung von Reichtum müssen analysiert werden. Das bestehende globale Wirtschaftsmodell stößt sozial und ökologisch an seine Grenzen. Die ökonomischen Prozesse müssen im Sinne eines solidarischen und nachhaltigen Wirtschaftens gestaltet werden. Darüber hinaus müssen Maßnahmen sozialer Umverteilung weiterentwickelt werden. Die umfassende Verwirklichung sozialer Sicherungssysteme ist hierfür eine Voraussetzung. Sozial-, Wirtschafts- und Steuerpolitik müssen gemeinsam dazu beitragen, dass soziale Ungleichheit abgebaut wird, wie zum Beispiel durch progressive Steuersysteme, Erbschafts- und Vermögenssteuern.

Ungleichheit prägt nicht nur Nationalökonomien und Staaten, sondern auch regionale Gemeinschaften und Familien. Frauen, Mädchen, Ältere und Menschen mit Behinderungen sind weltweit besonders von Armut be-

droht. Weltweit sind sie bezüglich des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen, zu Bildung und zur Gesundheitsversorgung marginalisiert.

Eine Anhebung des durchschnittlichen Lebensstandards einer Familie bedeutet nicht automatisch die Verbesserung der sozialen Situation von Frauen, Mädchen, Älteren und Menschen mit Behinderungen. Sie können auch unabhängig davon innerfamiliäre Ausgrenzung und Benachteiligung erfahren.

Auch in Deutschland äußert sich soziale Ungleichheit geschlechtsspezifisch. Die geltenden Regelungen zum Familienlastenausgleich bevorzugen Familienmodelle, in denen Erwerbsarbeit und -einkommen auf einen Partner und die Familienarbeit auf den anderen Partner konzentriert werden. Diese Modelle stehen einer gleichberechtigten sozialen und Arbeitsmarkt-Teilhabe von Männern und Frauen oftmals im Wege. Alleinerziehende Frauen werden strukturell und steuerlich benachteiligt, da sich die Zugänge zum Arbeitsmarkt in weiten Teilen an klassischen männlichen Erwerbsbiografien orientieren und den familiären Kontext ausblenden. Betreuungsmöglichkeiten für Kinder sind nicht überall ausreichend und bedarfsgerecht vorhanden bzw. gestaltet. Das Armutsrisiko von Frauen ist höher als bei Männern, bei alleinerziehenden Frauen sogar doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Bevölkerung. Während das Armutsrisiko von Frauen im Rentenalter deutlich höher ist als im gesellschaftlichen Durchschnitt, ist es bei Männern im Rentenalter unterdurchschnittlich.

Diakonie Deutschland und Brot für die Welt engagieren sich für den Abbau von sozialer Ungleichheit und kritisieren die Zunahme von Einkommens- und Vermögensungleichheit. Programme zur Armutsbekämpfung sollen die individuelle Situation von in Armut lebenden Menschen verbessern und einen Beitrag zur Abnahme der relativen Einkommensarmut und für die Reduzierung von Ungleichheit leisten. Gleichzeitig müssen die Ursachen zunehmender Ungleichheit erkannt und es muss ihnen entgegen gewirkt werden.

5.3 Soziale Sicherheit und ihre Finanzierung

Integrierte soziale Sicherungssysteme umfassen neben beitragsgebundenen Leistungen wie Sozialversicherungen beispielsweise gegen Krankheit und Ernteausfälle oder für Leistungen, die an formale Arbeitsverhältnisse gekoppelt

sind, auch beitragsunabhängige, staatlich meist steuerfinanzierte Transferleistungen wie ein Grundeinkommen, eine Grundrente oder Transferleistungen für Menschen mit Behinderung oder für Kinder.

Einige Länder wie Bolivien, Mongolei, Botswana oder Sambia nutzen zur Finanzierung sozialer Sicherungssysteme Teile ihrer Steuereinnahmen, die sie zum Beispiel durch den Abbau von Rohstoffen generieren. Ghana, Liberia und die Malediven nutzen Steuereinnahmen aus dem Tourismussektor. Viele Länder generieren Finanzen für soziale Sicherungssysteme durch indirekte Steuern, vorrangig Verbrauchssteuern wie Mehrwertsteuern. Thailand und Myanmar haben ihre Militärausgaben zugunsten von Ausgaben im sozialen Sektor reduziert.

Bezogen auf die Dimensionen sozialer Sicherheit - Gesundheitsversorgung, Einkommenssicherung für Kinder, alte Menschen und Personen, die nicht in der Lage sind, selbst ein angemessenes Einkommen zu generieren, und den Zugang zu Bildung, Ernährung, Wohnen – lassen sich international deutliche Fortschritte verzeichnen. Sozialgeldtransfers (regelmäßige Beiträge an Personen oder Haushalte) dienen dabei unmittelbar der Reduzierung von Einkommensarmut und der Absicherung der Grundbedürfnisse von Familien. Eine nachhaltige Armutsreduzierung entsteht durch die Förderung produktiver Tätigkeiten und die Vermeidung der Vererbung von Armut.

Auswirkungen sozialer Sicherungssysteme

Die Einführung umfassender sozialer Sicherungssysteme erhöht die Wahrscheinlichkeit für den Schulbesuch deutlich. Ebenso geht die Kindersterblichkeit nachweislich zurück und der Zugang zu Gesundheitsdiensten erhöht sich. Auch gibt es empirische Evidenz dafür, dass soziale Sicherungssysteme die Situation der Ernährungssicherheit verbessern.

Zwischen 2002 und 2012 erreichte beispielsweise Kolumbien ein sehr hohes Niveau an Gesundheitsversorgung durch eine Kombination von beitrags- und nicht-beitragsgebundenen Komponenten. Bolivien gelang eine nahezu vollständige Abdeckung der älteren Bevölkerung mit Rentenzahlungen durch eine Sozialrente, die nicht beitragsgebunden ist, in Kombination mit Rentensystemen, in die formal Beschäftigte einzahlen. 95% der berechtigten Bevölkerung wird dabei durch das nicht-beitragsgebundene System erreicht. Die Armutsrate in Bolivien fiel von 59% auf 39% im Zeitraum zwischen 2005 und 2014.

Die Situation in Deutschland

In Deutschland existieren Sozialversicherungssysteme und steuerfinanzierte Systeme der sozialen Sicherung nebeneinander. Zunehmend verschiebt sich die Leistungserbringung vom pflichtbeitragsfinanzierten Sozialversicherungssystem hin zur begrenzten steuerfinanzierten Sicherung vor existentiellen Notlagen. So sind nur noch ein Drittel der als erwerbslos Gemeldeten überhaupt von Leistungen der Arbeitslosenversicherung erfasst.

Eine existenzsichernde Rente verlangt zunehmend nach ergänzenden Formen betrieblicher und privater Altersvorsorge. Viele haben keinen Zugang zu diesen ergänzenden Formen oder sie können sich die private Altersvorsor-

ge nicht leisten. Als eine Folge davon hat sich die Zahl der Grundsicherungsbeziehenden im Alter seit Einführung im Jahr 2003 verdoppelt.

Während vorgelagerte Systeme für eine höhere soziale Dynamik sorgen und den langfristigen sozialen Absturz Betroffener verhindern können, erleben viele Personen, die auf Grundsicherungssysteme angewiesen sind, ihre Situation als statisch und mit wenig Chance auf Veränderung. Insofern sind die Stärkung der Sozialversicherungssysteme und die hinreichende Ausstattung der Grundsicherungssysteme und der damit verbundenen teilhabeorientierten Angebote in Deutschland eine wichtige sozialpolitische Aufgabe.

Abkürzungen

AEPP	Asia Europe Peoples Forum
APSP	Africa Platform for Social Protection
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions, Europäische Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen
FAO	Food and Agriculture Organisation/United Nations, Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen
ILO	International Labour Organisation, Internationale Arbeitsorganisation
MPI	Multidimensional Poverty Index, Index der mehrdimensionalen Armut
NGOs	Nichtregierungsorganisationen
SASPEN	Southern African Social Protection Experts Network
SGB	Sozialgesetzbuch
UN	United Nations, Vereinte Nationen