

Soziale Sicherung – eine globale Herausforderung

Weniger als ein Drittel der Weltbevölkerung genießt eine umfassende soziale Sicherung. Dennoch: Viele Staaten des Globalen Südens führen Sozialtransferprogramme ein. In Deutschland gibt es weiterhin Handlungsbedarf. Dabei geht es um die Einführung verbindlicher Normen, um soziale Sicherheit für alle zu erreichen.



Gabriele Köhler, geb. 1950, ist Entwicklungsökonomin, Gastwissenschaftlerin beim Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung (UNRISD) und Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN).

Ungleiche Verteilung der sozialen Sicherung weltweit

In reichen Staaten ist die Deckung der sozialen Sicherung höher, aber auch nicht allumfassend. Selbst im zum Teil wohlhabenden Europa mit einer langen Tradition von rechtsbasierter Sozialpolitik sind 20 Prozent der Bevölkerung nicht vollständig abgesichert. In den USA ist es eklatanter, denn weniger als 15 Prozent der Bevölkerung sind dort abgesichert. Nur bei der Altersversorgung sind 100 Prozent der amerikanischen Bevölkerung abgesichert, während der Zugang zu Krankenversicherung nach wie vor nur für einen Teil der Bevölkerung finanziell gesichert ist.

In den einkommensarmen Staaten ist die Lage erheblich prekärer. Der Minimalstandard, dass mindestens ein Lebensbereich sozial abgesichert ist, gilt in Lateinamerika für 60 Prozent, in der Asien-Pazifik-Region für 40 Prozent und in Afrika für weniger als 20 Prozent der Bevölkerung (siehe Abbildung). Nur jeder fünfte Arbeitslose hat einen gesetzlich abgesicherten Anspruch auf Arbeitslosengeld. In den armen Weltregionen kommt die Herausforderung einer ausgeprägten vielschichtigen Ungleichheit hinzu.

Die Unzulänglichkeit sozialer Sicherung ist eng verwoben mit sozialer Ausgrenzung.³ Ethnische und religiöse Minderheiten, benachteiligte Kasten, Menschen mit Behinderung und Kinder haben eine schwache Stimme in der Politik – oder werden

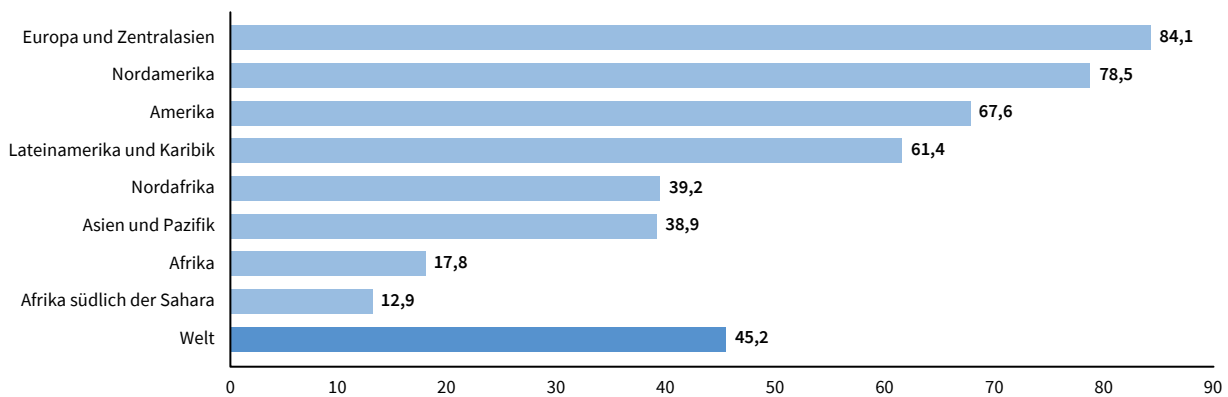
Es sieht nicht gut aus, was die weltweite Umsetzung des universellen Rechts auf soziale Sicherung betrifft – das heißt: das Recht auf Einkommenssicherheit in Form von Sozialhilfe, Kindergeld und Altersrente und das Recht auf Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen.¹ Weniger als die Hälfte der Weltbevölkerung (45 Prozent) hat Anrecht auf wenigstens eine Art von Sozialtransfer. Nicht einmal ein Drittel der Weltbevölkerung (29 Prozent) genießt eine umfassende Sozialsicherung.² Vier Milliarden Menschen beginnen also jeden Tag in der Sorge, dass ihnen selbst oder ihren Angehörigen etwas zustoßen könnte, wogegen sie nicht oder nur unzureichend abgesichert sind: Verlust der Arbeit, ein Unfall, ein Krankheitsfall. Der Zugang zu sozialer Sicherung ist ein verlässlicher Indikator dafür, was es bedeutet, unterhalb oder nahe an der Armutsgrenze zu leben und damit auch ein prägnanter Ausdruck von systemischer wirtschaftlicher und sozialer Ausgrenzung.

¹ Das Recht ist im Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) Nr. 102 über Soziale Sicherheit (Mindeststandards) v. 28.6.1952 festgelegt. Fast 70 Jahre später haben es allerdings erst 55 Staaten ratifiziert.

² ILO, World Social Protection Report 2017–2019, Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals, Genf 2017, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf

³ United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), Promoting Inclusion Through Social Protection, Report on the World Social Situation, New York 2018, www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/07/1-1.pdf; ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 175f.

SDG-Indikator 1.3.1: Prozentualer Anteil der Bevölkerung, der im Jahr 2015 von mindestens einer Form von Sozialtransfer profitierte



Quelle mit weiteren Erläuterungen: ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 9.

bewusst nicht einbezogen und damit ihrer Rechte beraubt. Auch das Stadt-Land-Gefälle ist enorm: Mehr als die Hälfte der ländlichen Bevölkerung hat keinerlei Krankenversicherung, während bei der städtischen Bevölkerung weltweit 80 Prozent krankenversichert sind.⁴

Zu den am wenigsten abgesicherten Menschen gehören überall auf der Welt Frauen. Nur 40 Prozent der Mütter von Neugeborenen bekommen Elterngeld.⁵ Die Geschlechterunterschiede überschneiden und verdichten sich mit ethnischer Ausgrenzung⁶ oder mit Einkommensarmut und Klassenzugehörigkeit.⁷ So haben etwa in Ghana fast alle Frauen im obersten Vermögensquintil eine fachlich-begleitete Entbindung, aber nur die Hälfte der Frauen im ärmsten Quintil. Ähnlich ist die Kluft in Nepal und Senegal, wo nur ein Drittel der einkommensärmsten Mütter bei der Entbindung betreut werden.⁸

Weltweit ist jedes dritte Kind von Kinderarmut betroffen. Nur 28 Prozent der Menschen, die mit einer schweren Behinderung leben, sind sozialversichert. Etwas besser sieht es nur bei Altersrenten aus: 68 Prozent der Menschen im Ruhestand bekommen eine Rente.⁹ In einigen Ländern beträgt die Altersgrenze jedoch 70 Jahre, was oft jenseits der statistischen Lebenserwartung bei einkommens-

schwachen Gruppen liegt. Hinzu kommt, dass die Beträge oft nicht existenzsichernd sind.

Dies alles sind Beispiele extrem ungerechter Sozial- und Krankenversicherungssituationen.

Komplizierte Hintergründe und Zusammenhänge

Die Hintergründe für diese grobe Missachtung des Rechts auf soziale Sicherung sind komplex. Im Vordergrund steht das weltweite Defizit an gerecht entlohnter, sozialversicherter und umweltverträglicher Arbeit.

Das ist interessant, denn das Recht auf soziale Sicherheit gibt es bereits seit 100 Jahren.¹⁰ Im Jahr 1919 verabschiedete die damals neu gegründete Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) die ersten Sozialversicherungsübereinkommen mit dem Recht, im Fall von Arbeitsmigration Sozialversicherungsbeiträge von einem Land ins nächste zu übertragen,¹¹ dem Recht auf zwölf Wochen bezahlten Mutterschutz und auf Stillpausen während der Arbeitszeit.¹² Es folgte in den 1920er und 1930er Jahren eine ganze Serie von sozialpolitisch progressiven Beschlüssen zu Krankenversicherung,

⁴ ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 104.

⁵ Ebd. S. 167.

⁶ DESA, Promoting Inclusion Through Social Protection, a.a.O. (Anm. 4), S. 97–108.

⁷ UN Women, Den Versprechen Taten folgen lassen: Gleichstellung der Geschlechter in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, New York/Berlin 2018, dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/UN_Berichte/20181016_UN-Women-Report-web.pdf

⁸ ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 35.

⁹ Ebd.

¹⁰ Siehe Isabel Ortiz/Valérie Schmitt/Loveleen De (Eds.), 100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors, ILO, Genf 2019, www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55462

¹¹ ILO-Übereinkommen Nr. 2 über Arbeitslosigkeit v. 28.11.1919; siehe dazu auch den Beitrag von Daniel Maul in diesem Heft.

¹² ILO-Übereinkommen Nr. 3 über Mutterschutz v. 29.11.1919.

Altersversorgung, Arbeitslosenversicherung und gesetzlichem Urlaub.¹³ Im Jahr 1952 folgte schließlich das umfassende Übereinkommen über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit.¹⁴

Historisch führte der Weg also in ein tragfähiges Sozialsicherungssystem über den Arbeitsplatz. In dem Maße, wie Frauen und Männer im ersten Arbeitsmarkt Anstellung fanden, verbesserten sich Deckung und Leistung aus einer gesetzlichen sozialen Sicherung. Allerdings schreitet die sogenannte Formalisierung der Arbeit weltweit nicht voran. Stattdessen ist in den vergangenen Jahrzehnten eine Zunahme prekärer Arbeit zu beobachten – und zwar in allen Weltregionen.

In den einkommensschwachen Ländern arbeitet die Mehrheit der Bevölkerung im informellen Sektor, das heißt auf ungesichertem Land, als Tagelöhnerin oder Tagelöhner, im Straßenhandel oder in der kaum sichtbaren Sorgearbeit – ohne gesetzliche Sozialversicherung. Auch in globalen Wertschöpfungsketten ist soziale Sicherung die Ausnahme. In den reichen Ländern wird immer mehr Arbeit aus dem sozialversicherten Sektor ausgelagert – zu den bekannten Beispielen gehören Paketbotendienste und sogenannte Klickarbeiter, die über ›Crowdsourcing-Plattformen Mini-Aufträge von externen Auftraggebern erledigen. Diese Verschiebungen weg von stabilen, sozialversicherten Arbeitsplätzen werden sich durch die Auswirkungen von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz weiter verstärken.

Hinzu kommt die systematische Vernachlässigung des sozialen Sektors, dem Opfer des Neoliberalismus der vergangenen vier Jahrzehnte.¹⁵ Die Deregulierungs- und Privatisierungspolitik, die in den 1980er Jahren von Weltbank, Internationalem Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) und vielen Regierungen weltweit forciert wurde, hatte vielseitig schädliche soziale Auswirkungen. Beispielsweise wurde in vielen Ländern der Staatshaushalt insgesamt gekürzt und statt Steuereinnahmen zu erhöhen – unter anderem durch eine progressive Besteuerung von hohem Einkommen oder der Gewinne transnationaler Unternehmen –, wurden Steuersenkungen beschlossen. Als Folge verringerte sich der Finanzierungsspielraum für

Sozialpolitik insgesamt und für soziale Sicherung insbesondere. Im Jahr 2018 beschlossen 124 Staaten, davon 81 einkommensarme Länder, die Ausgaben für soziale Sicherung einzufrieren oder gar zu senken. In der Europäischen Union (EU) führte diese Austeritätspolitik seit dem Jahr 2010 zu vermehrter Einkommensarmut. Knapp 87 Millionen Menschen sind betroffen und damit 17 Prozent der europäischen Bevölkerung.¹⁶

Trends: verhalten optimistisch?

Es ist jedoch auch eine Gegen Tendenz zu verzeichnen. Seit den frühen 2000er Jahren ist eine Dynamik in der Politik der sozialen Sicherung zu verzeichnen,¹⁷ die zum Teil eine konsequente Reaktion auf die sozialschädlichen Auswirkungen des Neoliberalismus ist. Zahlreiche Länder des Globalen

In den vergangenen Jahren ist weltweit eine Zunahme prekärer Arbeit zu beobachten.

Südens haben Sozialtransferprogramme eingeführt, die entweder aus Steuereinnahmen oder aus Geldern der Entwicklungszusammenarbeit finanziert werden. Deren Zweck ist es, Familien ein Mindesteinkommen zu sichern, um die absolute Armut zu bekämpfen und es ihnen zu ermöglichen, bessere Arbeitsbedingungen auszuhandeln, die Kinder zur Schule zu schicken und die Ängste vor Altersarmut zu nehmen.

Weltberühmt sind die Sozialprogramme in Brasilien und Mexiko, ›Bolsa familia‹ und ›Progresas‹, die bereits vor rund 20 Jahren eingeführt wurden und dann erfolgreich nach Südasien und in viele Staaten in Afrika in angepasster Form ›exportiert‹ worden sind. Bei diesem Konzept handelt es sich um Sozialhilfe in Form von Sozialtransfers an einkommensarme Familien, um Schul- oder Kindergeld, Sozialrenten oder Arbeitsbeschaffungsprogramme. Als Ergebnis dieser Politik bekommen

¹³ ILO-Übereinkommen Nr. 24 über Krankenversicherung v. 15.7.1927; Nr. 35 über Altersversicherung v. 29.6.1933; Nr. 44 über Bereitstellung von Arbeitslosengeldern v. 23.6.1934; Nr. 52 über bezahlten Urlaub v. 24.6.1936.

¹⁴ ILO-Übereinkommen Nr. 102 über Soziale Sicherheit, a.a.O. (Anm. 1).

¹⁵ Siehe dazu Gabriele Köhler, Was hat der Neoliberalismus mit den UN und der Zivilgesellschaft zu tun?, 10.12.2018, dgvn.de/meldung/was-hat-der-neoliberalismus-mit-den-un-und-der-zivilgesellschaft-zu-tun/

¹⁶ ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 158.

¹⁷ United Nations Research Institute For Social Development (UNRISD), Innovative Politik für transformativen Wandel. Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Genf/Berlin 2016, S. 10. Der Bericht ist abrufbar unter dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/UN_Berichte/UN-Bericht_deutsch_20161209-web.pdf

in Brasilien¹⁸ und Chile derzeit über 90 Prozent der Haushalte Kinder- oder Familiengeld.¹⁹ In Indien haben Millionen von Menschen im ländlichen Beschäftigungsgarantieprogramm über den ›Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act‹ (MGNREGA) einen vorübergehenden Arbeitsplatz gefunden. Er gewährleistet Mindestlohn in gleicher Höhe für Frauen und Männer.

In den letzten 15 Jahren wurde immer mehr das Recht auf soziale Sicherung in den Vordergrund gestellt.

Sozialhilfezahlungen sind garantiert, wenn es keine Arbeitsprogrammstelle in erreichbarer Nähe gibt.²⁰ Damit ist es das weltweit größte Arbeitsbeschaffungsprogramm. China erreichte mit 97 Prozent im Jahr 2018 fast universelle Alterssicherung, mit einer Sozialversicherung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und einer minimalen Sozialrente für die ländliche Bevölkerung.²¹

Die Programme werden kontinuierlich evaluiert. In den meisten Fällen ist es gelungen, die absolute Armut zu verringern. In Bangladesch etwa hat das Schulgeld für Mädchen bewirkt, dass alle Mädchen einen Grundschulabschluss haben.²² In Nepal führte das Kindergeld in den ärmsten Regionen dazu, dass fast alle Kinder nach der Geburt registriert werden und damit ihr Recht auf Impfungen, altersgerechte Einschulung und Staatsbürgerschaft sichergestellt ist.²³ Das Sozialtransferprogramm in Äthiopien konnte die Nahrungssicherheit erhöhen, Kinderarbeit in den Empfängerhaushalten reduzieren und so das subjektive Wohlbefinden verbessern. Das Programm hatte allerdings geringere Effekte auf die landwirtschaftliche Produktivität als erwartet.²⁴

Anfangs wurden diese Transferprogramme als reaktives Absicherungsminimum konzipiert. In den letzten 15 Jahren wurde jedoch immer mehr das Recht auf soziale Sicherung in den Vordergrund gestellt.

Neue globale Herausforderungen ...

Die Menschheit steht an einer Wegscheide. Einerseits gibt es als normative Orientierung die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030), die sich in fünf ihrer Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) dem Ausbau der sozialen Sicherung widmet: Ziel 1.3 zu Sozialschutzsystemen und -maßnahmen, einschließlich eines Basisschutzes für alle; Ziel 3.8 zur allgemeinen Gesundheitsversorgung, einschließlich der Absicherung gegen finanzielle Risiken und Zugang zu hochwertigen grundlegenden Gesundheitsdiensten für alle; Ziel 5.4 zu unbezahlter Pflege- und Hausarbeit, die unter anderem durch Sozialschutzmaßnahmen anerkannt und wertgeschätzt werden soll; Ziel 8.5 zu menschenwürdiger Arbeit, die Sozialschutz für alle einschließt und Ziel 10.4 zu Steuer-, Lohn- und Sozialschutzpolitik, um größere Gleichheit zu erzielen.²⁵

Andererseits verschieben sich die Herausforderungen und Erfordernisse durch die Folgen der vielen globalen Krisen und durch neue komplexere Konstellationen. 25 Millionen Menschen arbeiten grenzüberschreitend als Arbeitsmigrantinnen und -migranten. Ihre Sozialbeiträge müssen übertragbar werden – wie es der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration vorsieht.²⁶ 68 Millionen Menschen, die geflüchtet sind, haben ein Recht auf soziale Sicherheit, das selbstverständlich über ›Zelt und Reis‹ hinausgehen muss. Der Klimawandel und die Erderwärmung berauben viele Menschen ihrer Einkommensquellen – der Bedarf an sozialer Sicherung steigt

¹⁸ Die neue, nationalistische und neoliberale Regierung in Brasilien wird möglicherweise versuchen, diese Errungenschaft abzuschaffen.

¹⁹ ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 133.

²⁰ Deepta Chopra, The Indian Case: Towards a Rights-based Welfare State?, in: Gabriele Koehler/Deepta Chopra (Eds.), Development and Welfare Policy in South Asia, London/New York 2014, S. 85–105.

²¹ ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 116, 153f.

²² Wahiduddin Mahmud/Simeen Mahmud, Development, Welfare, and Governance: Explaining Bangladesh's ›Development Surprise‹, in: Koehler/Chopra (Eds.), a.a.O. (Anm. 20), S. 65–84.

²³ Marica Garde/Nicholas Mathers/Thakur Dhakal, The Evolution of Nepal's Child Grant: From Humble Beginnings to a Real Driver of Change for Children?, Global Social Policy, 17. Jg., 3/2017, S. 359–364.

²⁴ Solomon Asfaw/Robert Pickmans/Federica Alfani/Benjamin Davis, Productive Impact of Ethiopia's Social Cash Transfer Pilot Programme. A From Protection to Production (PtoP) Report, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), www.fao.org/3/a-i5166e.pdf

²⁵ ILO, World Social Protection Report 2017–2019, a.a.O. (Anm. 2), S. 3 und UN-Dok. A/RES/70/1 v. 21.10.2015.

²⁶ UN-Dok. A/RES/73/195 v. 11.1.2019. Ziel 22 lautet: Schaffung von Mechanismen zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungs- und erworbenen Leistungsansprüchen.

dadurch immens.²⁷ Digitalisierung und künstliche Intelligenz verändern Arbeitsweisen und Arbeitsrecht – auch hier muss die Sozialversicherung neue Wege auskundschaften. Schon länger wird im Zuge des demografischen Wandels mit einer erhöhten Lebenserwartung im Globalen Norden und im Süden die Altersversorgung neu justiert. Dies muss gerecht geschehen und adäquate Leistungen müssen garantiert werden.

Die Errungenschaften früherer Epochen, soziale Sicherungsprogramme zu etablieren, waren sozialen Bewegungen zu verdanken. In den Zwischenkriegsjahren waren es vornehmlich die Gewerkschaften und stark sozial orientierte Fraktionen in Parlamenten, vor allem im Globalen Norden, die die ILO-Übereinkommen und nationale Sozialversicherungspolitiken anstießen und durchsetzten. In den jüngeren Sozialtransferbewegungen seit den 2010er Jahren war es in den meisten Fällen die Zivilgesellschaft, unterstützt durch UN-Sonderorganisationen, allen voran die ILO und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children's Fund – UNICEF), die die Reformen entwarf und einforderte. Ein Beispiel steht für viele: Die Frauenvereinigung für Selbstständige (Self-Employed Women's Association – SEWA), im Jahr 1971 in Indien von Tagelöhnerinnen gegründet, inspirierte mit Streikbewegungen und Druck auf das Parlament viele der indischen Sozialprogramme – so auch das MGNREGA. Derzeit wird aber die Zivilgesellschaft in vielen Staaten frontal angegriffen und multilaterale Organisationen geraten in die Defensive.²⁸ Das Recht auf soziale Sicherung steht auch deswegen an einer Wegscheide, weil die Akteure geschwächt sind.

... und Handlungsempfehlungen für Deutschland

In der deutschen Diskussion gibt es dennoch einige positive Trends, an die anzuknüpfen wäre. Die SPD und Bündnis 90/Die Grünen diskutieren etwa die Erneuerung des Sozialstaats und eine Reform der Sozialhilfe aus der Agenda 2010 (Hartz-IV). Breite Kreise in Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft beschäftigen sich mit dem Konzept eines bedingungslosen Grundeinkommens. Beide Stränge deuten in Richtung eines rechtsbasierten Ansatzes für soziale (Grund-)Sicherung. Konsequenz wäre es, wenn die Regierungskoalition nun die ›schwarze Null‹ aufgeben und die Sozialhilfe

English Abstract

Gabriele Köhler

Social Security – A Global Challenge pp. 51–56

Less than a third of the global population has access to comprehensive social protection. The situation is especially precarious for women, children and minorities. However, in the past few years, many countries of the Global South – such as Brazil, China, Ethiopia, India, Mexico and South Africa – have introduced innovative social transfer programs. In Germany, despite positive trends, policy challenges remain: to ratify missing ILO and UN Conventions; to support negotiations on a Treaty on Business and Human Rights or an international tax body; and to deepen the ILO social protection recommendation. The vision is to ensure social protection for all – as the 2030 Agenda has promised.

Keywords: Internationale Arbeitsorganisation (ILO), soziale Gerechtigkeit, Social Protection, Sustainable Development Goals (SDGs)

27 Auch hier sind Frauen und Kinder systemisch betroffen: Die Wahrscheinlichkeit, in einer Klimakatastrophe umzukommen, ist vierzehnfach so hoch wie bei männlichen Erwachsenen, siehe UN Women, Den Versprechen Taten folgen lassen, a.a.O. (Anm. 7), S. 5.

28 Tanja Brühl, Krise des Multilateralismus – Krise der Vereinten Nationen?, Vereinte Nationen (VN), 1/2019. S. 3–7.

29 Dies war eine der Empfehlungen des Staatenberichts zum Sozialpakt, siehe UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6 v. 27.11.2018.

30 Sebastian Dullien, Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion, SWP-Studie 2008/S 01, Februar 2008, www.swp-berlin.org/publikation/arbeitslosenversicherung-fuer-die-eurozone/

31 GIZ, Soziale Entwicklung, www.giz.de/de/leistungen/253.html; GIZ, Sektorvorhaben Soziale Sicherung, www.giz.de/de/weltweit/65479.html; Bündnis für nachhaltige Textilien, siehe www.textilbuenndnis.com/

32 ILO-Übereinkommen Nr. 177 über Heimarbeit v. 20.6.1996.

33 UN Doc. A/HRC/39/9 v. 11.7.2018.

34 Ecuador und Südafrika initiierten im Jahr 2014 im UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – HRC) Verhandlungen zum Entwurf eines Menschenrechtsübereinkommens zur Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten transnationaler Unternehmen; der erste Entwurf liegt vor. Siehe CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Für eine menschenrechtliche Regulierung der globalen Wirtschaft, Positionspapier der Treaty Alliance Deutschland zum UN-Vertragsverhandlungsprozess zu transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen, www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2018/03/2017-12_TreatyAlliance-D_Positionspapier.pdf und CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Auf zu einem UN-Treaty! Der UN-Prozess für weltweit verbindliche Regeln zu Wirtschaft und Menschenrechten, www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2019/02/2019-02_A4_UN-TREATY_web.pdf. Deutschland und die EU verhalten sich zum Thema distanziert bis abweisend und bevorzugen unverbindliche Absprachen statt einklagbarer Abkommen.

35 Die Bundesregierung, Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020, Berlin 2017, www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf

Drei Fragen an Philip Alston

Ist es realistisch, die globale Armut bis zum Jahr 2030 gemäß den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) vollständig zu beseitigen?

Ja und nein. Mit der entsprechenden politischen Dynamik wäre es nicht schwierig, zumindest die extreme Armut bis zum Jahr 2030 zu beseitigen. Allerdings steht beispielsweise in den USA das Thema Armutsbekämpfung nicht auf der politischen Agenda der großen Parteien. Im Gegensatz dazu hat China gezeigt, dass die Bekämpfung von Armut machbar ist. Obwohl ich das chinesische politische System nicht befürworte, ist dieser zielstrebige Einsatz für die Armutsbekämpfung beeindruckend. Ein derartiges Engagement gibt es bislang sonst nirgendwo auf der Welt.

Aus der Sicht einiger Länder ist es wichtiger, Armut zu bekämpfen als Menschenrechte zu achten. Was sagen Sie den Regierungen dieser Staaten?

Beide Ziele sind gleichermaßen wichtig. Es besteht keine Notwendigkeit, sich für das eine oder andere zu entscheiden. Wenn man an Menschenwürde und Anstand glaubt, ist es völlig inakzeptabel, Menschen dazu zu verdammen, in Armut zu leben. Aber auch die Wahrnehmung bürgerlicher und politischer Rechte zu verweigern, ist erniedrigend und letztlich kontraproduktiv für die Stabilität und Entwicklung von Gesellschaften.

Soziale Sicherungssysteme beziehungsweise ein bedingungsloses Grundeinkommen könnten die Armut in armen und reichen Ländern langfristig bekämpfen. Wie können diese Systeme angemessen finanziert werden?

Soziale Sicherungssysteme gibt es in vielen Formen und Varianten. In der Vergangenheit haben unter anderem Brasilien und Mexiko einen Weg aufgezeigt. Die Programme ›Bolsa familia‹ und ›Progresas‹ wurden bereits vor circa 20 Jahren eingeführt und in etwas angepasster Form in Teilen Südasiens und Afrikas übernommen. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und viele andere Organisationen haben zahlreiche Konzepte vorgelegt, in denen sie für eine soziale Grundsicherung werben und die für nahezu alle Staaten finanzierbar ist. Wenn der Wille vorhanden ist, können große Fortschritte in diese Richtung erzielt werden, ohne untragbare Kosten zu verursachen. Armut bleibt eine politische Entscheidung. Die politische Elite kann Armut beenden oder ihr bestehendes Niveau demonstrativen Konsums auf ein noch obszöneres Niveau heben.



Philip Alston, geb. 1950, ist seit dem Jahr 2014 unabhängiger Sonderberichterstatter über extreme Armut und Menschenrechte. Er wurde vom UN-Menschenrechtsrat ernannt.

UN PHOTO: RICK BAJORNAS

umorganisieren und realistisch und großzügig aufstocken würde.²⁹ Es gibt außerdem keynesianisch-inspirierte Vorschläge zu einer EU-weiten Arbeitslosenversicherung.³⁰

In der Entwicklungszusammenarbeit engagiert sich die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in vielen Staaten für die Verbesserung sozialer Sicherungssysteme. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) setzt sich für universelle soziale Sicherung ein, auch in den Unternehmen des Textilbündnisses.³¹

Es gibt jedoch mehrere Dreh- und Angelpunkte, bei denen die Bundesregierung erheblich weitergehen müsste, würde sie sich ernsthaft dem Recht auf soziale Sicherung verpflichten. Als Erstes wäre das ILO-Übereinkommen über Heimarbeit³² zu ratifizieren, denn das würde alle deutschen Unternehmen in globalen Wertschöpfungsketten verpflichten, ihren Beschäftigten an ausgelagerten Arbeitsplätzen soziale Sicherung zu gewähren. Außerdem wäre es wünschenswert, dass Deutschland die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – ICRMW) ratifiziert.³³

Zweitens müsste Deutschland die Verhandlungen und eine baldige Verabschiedung des UN-Übereinkommens über Wirtschaft und Menschenrechte unterstützen, das die transnational tätigen Unternehmen auf die Einhaltung aller Menschenrechte und ILO-Übereinkommen – eben auch die auf das Recht auf soziale Sicherung – festlegen würde.³⁴ Der Nationale Aktionsplan³⁵ ist nicht ausreichend und kann nicht eingeklagt werden. Die Bundesregierung müsste außerdem Verhandlungen innerhalb der Vereinten Nationen zu einem internationalen Steuerregelwerk unterstützen. Dies würde helfen, die Steuerflucht und -vermeidung zu bekämpfen, die es weltweit so vielen Staaten erschwert, Sozialausgaben zu erhöhen und Sozialtransfers finanziell ausreichend auszustatten, weil den öffentlichen Haushalten die Einnahmen fehlen.

Eine globale Vision sollte es sein, die ILO-Empfehlung betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz möglichst in ein ILO- oder UN-Übereinkommen umzuwandeln. Das würde die hehren und globalen Ziele der Agenda 2030 und die vielen sozialsicherungspolitischen Versprechen mit einem bindenden multilateralen Instrument untermauern. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn die Bundesregierung, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft konzertiert darauf hinarbeiten, soziale Sicherheit für alle zu schaffen. So ist es mit der Agenda 2030 auch versprochen worden.