

## **Menschenrechtsverletzungen durch Hartz IV?**

Jahrestagung des Ev. Fachverbandes Wohnung und Existenzsicherung e.V., DW Niedersachsen

Hannover 11. August 2016

Eigentlich gäbe es in diesem Jahr etwas zu feiern. Vor 50 Jahren im Jahr 1966 wurde erstmals in der Geschichte der Menschheit das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Wohnung, das Recht auf ausreichende Nahrung und das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard als ein Menschenrecht von der UNO Vollversammlung in einem Vertrag verabschiedet. Diese Rechte gelten seit 1976 als Bundesrecht auch in Deutschland. Doch niemand feiert diesen menschenrechtlichen Durchbruch. Stattdessen steht die Politik immer noch im neoliberalen Bann der Ankündigung des damaligen Bundeskanzlers Schröder, der am 14. März 2003 die Agenda 2010 und die darauf fußende Hartz-Gesetzgebung mit folgenden Worten einleitete, ja androhte: „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen“. Seither wurde die deutsche Exportrate in erstaunlichem Maße gesteigert – immer zu Lasten auch der europäischen Konkurrenten; gleichzeitig wurden Löhne und Gehälter dramatisch gesenkt und die Armutsquote steigt von Jahr zu Jahr. Derzeit beträgt sie 15,4 Prozent. Bezeichnend ist jedoch, dass sich, das gute Wirtschaftswachstum nicht in einer ebenso deutlich sinkenden Armut niederschlägt. Vielmehr zeigt der langjährige Vergleich von Bruttoinlandsprodukt und Armutsquote, dass keine sinnvolle Korrelation mehr zu erkennen ist. Die Entwicklung der Armut scheint von der wirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung des gesamtgesellschaftlichen Reichtums mehr oder weniger abgekoppelt. Das zeigt, dass es sich bei der Einkommensarmut in Deutschland weniger um ein wirtschaftliches als ganz offensichtlich um ein politisches Problem handelt, denn das wirtschaftliche Wachstum wird nicht zu einer armutsverhindernden Verteilung des Reichtums verwendet. Wenn Armut also ein politisch zu verantwortetes Problem darstellt, zeigt dies, dass der Politik die normative Orientierung abhandengekommen ist. Diese Orientierung liegt in der Verpflichtung auf einen Sozialstaat, der vor Armut schützt: genauer: Auf die Menschenrechte.

Doch stattdessen findet eine mediale Entsorgung der Armut statt. Mit der Meldung, dass ein Höchststand von Armut erreicht sei, hat der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV) im Februar 2015 die Öffentlichkeit aufgerüttelt und sofort setzte eine heftige Auseinandersetzung ein. Zahlreiche wichtige Leitmedien bliesen sogleich zum Gegenangriff, wobei der einhellige Tenor überraschend war: Die Frankfurter Allgemeine Zeitung sieht im beklagten Anstieg der Armut lediglich einen „statistischen Trick“, für das Zeit-Magazin ist die hohe Armutsquote gar nichts anderes als „Nonsens in reinster Form“, die Süddeutsche Zeitung macht einen „Fehler im System“ aus und Georg Cremer, Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes, durfte in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung der Untersuchung bescheidenen, zwar „gut gemeint“ zu sein – doch fachwissenschaftlich unhaltbar. Auch Arbeitsministerin Andrea Nahles griff die Debatte mit der Bemerkung ein: „Wirkliche Armut“ sähe anders aus. Wann aber ist denn mitten in einem reichen Land arm auch wirklich arm?

Nahles favorisierte wieder den absoluten Armutsbegriff und erwähnte in diesem Zusammenhang illegale Einwanderer und jüngere Erwerbsgeminderte, bei denen man es mit „wirklicher Armut“ zu tun habe. Je krasser die Verteilungsschieflage bei Einkommen und Vermögen in einem reichen Land wird, umso mehr wächst der Drang, dortige Armut auf krasse Notlagen und Flüchtlingselend zu reduzieren. Relative Armut hat weniger mit Not und Elend zu tun als mit Reichtum, der sehr ungleich verteilt ist. Wer eine zu große soziale Ungleichheit in einer Gesellschaft anerkennt und ihren Ausdruck in relativer Einkommensarmut sieht, der akzeptiert damit zumindest implizit die Legitimität und Notwendigkeit einer Umverteilung von oben nach unten. Hier dürfte ein Grund dafür liegen, warum die Existenz relativer Armut oft gerade von denen geleugnet wird, die zu den Privilegierten, Besserverdienenden und Vermögenden gehören. Wer vom relativen Armutsbegriff abrückt, der will die Verteilungs- und Gerechtigkeitsfrage nicht stellen.

Wann also ist arm auch arm? In der Definition, was Armut ist, liegt das Problem und die Lösung. Ich möchte die Menschenrechtsperspektive stark machen. Weit davon entfernt, nur Bedürftige zu sein, die etwa auf Versorgung, Tafeln oder Sozialkaufhäuser warten, sind arme Menschen Bürgerinnen und Bürger, denen ihre Menschenrechte vorenthalten werden.

Nach den katastrophalen Erfahrungen mit der Großen Weltwirtschaftskrise ging man nach 1945 daran, eine Welt zu schaffen, in der die sozialen Menschenrechte gestärkt wurden. Bei allen Mängeln war diese Politik sozial und ökonomisch immerhin so erfolgreich, dass man die Jahre zwischen 1945 und 1975 in Großbritannien und den USA die goldenen Zeiten des Kapitalismus und in Deutschland die Zeit des Wirtschaftswunders nannte. Es gelang, die systemischen Härten des Kapitalismus abzumildern. Armut wurde zu einem Randphänomen. Sie war im Grunde bekämpft. Man machte sich daran, einen Wohlfahrtsstaat mit einem System sozialer Sicherheit aufzubauen, guter Gesundheitsversorgung einzuführen und erhebliche Steuern auf hohe Vermögen und Einkommen zu erheben. Doch dieser europaweite Aufbruch fand ein jähes Ende. Fast alle dieser Errungenschaften fielen den harten Strukturreformen seit Margaret Thatcher in Großbritannien, Ronald Reagan in den USA und Gerhard Schröder zum Opfer. Die sozialen Rechte wurden so gründlich beseitigt, dass sie heute geradezu vergessen scheinen. Dabei bräuchte man diese sozialen Rechte dringender denn je: Weltweit und auch bei uns sind Armut, Prekarität und soziale Unsicherheit zurückgekehrt, seitdem man das Menschenrecht auf soziale Sicherheit verdrängt und vergessen hat. Ja, sie gilt heutzutage als geradezu anstößige und unstatthafte Forderung. Man behauptet sogar, dass soziale Sicherheit und jede Form von öffentlicher Unterstützung nur den Armen selber schade, deren Arbeitsmoral unterhöhle und sie in einer Armutsfalle gefangen halte.

Es ist an der Zeit, erneut in Erinnerung zu rufen: Es gibt ein Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, das ein Recht auf Nahrung, Arbeit, Gesundheit und Wohnung einschließt. Das Recht auf ein Leben in Würde zeigt sich darin, dass jeder Zugang zu diesen Rechten hat. Diese Rechte sind bedingungslos, unveräußerlich und stehen jedem Menschen zu. Die Sicherung der sozialen Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben hat einen menschenrechtlichen Charakter. Grundlegende soziale Rechte werden beschrieben in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der Europäischen Sozialcharta und der auf dem Grundgesetz aufbauenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes: Recht auf Arbeit, Recht auf einen auskömmlichen Lohn, Recht auf einen angemessenen Lebensstandard etc. Es steht nicht im Belieben politischer Akteure, ob sie für ein menschenwürdiges Existenzminimum und eine verlässliche soziale Sicherung sorgen wollen.

Armut ist deshalb zwar immer auch Mangel an Einkommen, aber auch ein Mangel an Menschen- und Bürgerrechten. Arme sind Bürger, denen es an Menschen-, Bürger-, Beteiligungs- und Freiheitsrechten vorenthalten werden. Wenn die Armen sich auf angemessene Weise ökonomisch, gesellschaftlich und politisch beteiligen könnten und ihre Bürgerrechte geachtet würden, dann gäbe es ihre Armut nicht. Das Menschenrecht ist dafür gedacht, den Menschen die Mittel an die Hand zu geben, damit sie selber ihre Rechte schützen und einfordern können. Armut in einem reichen Land wie die Bundesrepublik Deutschland ist kein Naturereignis, sondern immer auch Ergebnis einer Nichtbeachtung von Menschenrechten durch die Politik.

Kaum von der politischen Öffentlichkeit oder der Fachöffentlichkeit wahrgenommen, hat der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte im Jahr 2011 einen Bericht erstellt, in dem er auf gravierende Defizite und Mängel bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten in Deutschland aufmerksam machte. Der Ausschuss ging unter anderem folgenden Fragen nach: Warum gibt es so viele Kinder ohne Schulesen? Wie reagiert die Regierung darauf, dass immer mehr Menschen schon nicht einmal mehr von ihrem Vollzeitjob leben können? Wer bestimmt, welche Arbeit für Empfänger von Hartz-IV „zumutbar“ ist? Doch kaum hatte der UNO-Sozialausschuss öffentlich menschenrechtliche Defizite in der Sozialpolitik benannt, wies die Politik diese Kritik brüsk zurück. Dem vorläufigen UN-Bericht lägen keine wissenschaftlich erhärteten Kriterien als Bewertungsmaßstäbe zugrunde und er enthalte keine Datengrundlagen im Sinne von wissenschaftlichen Fakten. Bezeichnend jedoch ist die Feststellung der Bundesregierung, wenn sie zur Kritik des UN-Sozialausschusses erläuternd feststellt: „Dennoch kann der Staat nicht alles richten. Alle Bürgerinnen und Bürger sind ebenso gefordert, selbst Verantwortung zu übernehmen: Eltern für ihre Kinder, Schülerinnen und Schüler für ihre Leistungen, Arbeitslose für ihre Bemühungen, eine Stelle zu finden, und alle, einander mit Toleranz und Respekt zu begegnen.“ Die Bundesregierung grenzt sich nicht nur von der Kritik an menschenrechtlichen Defiziten ab, sie macht auch deutlich, dass die Bekämpfung von Armut nicht allein in staatlicher Verantwortung des Staates stehe, sondern letztlich in der Eigenverantwortung von Schülern, Eltern und Arbeitslosen liege.

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Deutschland kritisierte die menschenrechtliche Lage in Deutschland speziell an folgenden Stellen.

- Erstens die mangelnde Armutsfestigkeit der sozialen Sicherungssysteme
- zweitens die Praxis, Sozialhilfeempfänger zu einer Arbeit um jeden Preis zu nötigen als Form von Zwangsarbeit (Art. 4 MRK; Art. 2 ILO-Abkommen über Zwangsarbeit)
- drittens die Verletzung des Rechts auf ausreichende Ernährung in Deutschland
- und viertens: das Recht auf Wohnung.

## **1. Zum Recht auf soziale Sicherheit**

Die wohlfahrtsstaatliche Programmformel „Soziale Sicherheit“ verdankt sich der Atlantic Charta (1941), in der die Alliierten für den Wiederaufbau Europas die damals geradezu utopische Zielvorstellung einer Welt „ohne Furcht und Not“ formuliert haben. Diese Zielvorstellung wurde in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung (1948) und auch in der Präambel des Sozialpaktes aufgenommen. Jedem Menschen wurde ein „Recht auf soziale Sicherheit“ zugesprochen. In Artikel 25 wird dieses Recht folgendermaßen ausgeführt:

*„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.“*

Eine uralte Hoffnung der Menschheit wird wahr: ein Leben ohne Not und in sozialer Sicherheit. Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit steht auch an der Wiege des modernen Menschenrechtsdenkens. Bereits die Französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 sprach vom Recht auf Freiheit und Eigentum, aber auch vom Recht auf Sicherheit.

Man hat das Menschenrecht auf soziale Sicherheit ein vergessenes Menschenrecht genannt. In der Tat fristet es ein Schattendasein, obwohl es das älteste und zentralste aller sozialen Rechte ist. Deshalb liegt es bei den Bürgerinnen und Bürgern, sich dieses Recht wieder anzueignen und seine Umsetzung zu erstreiten. Die Programmformel „Soziale Sicherheit“ (Art. 23 A-EMR) formuliert das Leitbild einer Gesellschaft, in der Platz für alle ist und an der alle teilhaben können. Inhaltlich wird der Anspruch in den folgenden Artikel spezifiziert: einem Recht auf Arbeit (Art. 23), Recht auf angemessene Entlohnung und beruflichen Zusammenschluss (Art. 23), Recht auf Erholung (Art. 24), Recht auf sozialen Sicherheit (Art. 25) und Recht auf Bildung (Art. 26). „Soziale Sicherheit“ umfasst also nach den Vorstellungen der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ die Gewährleistung von Teilhaberechten für alle als wichtig eingestuften Lebensbereiche wie Arbeit, Bildung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Der Sozialpakt spricht von einem „Recht auf einen angemessenen Lebensstandard“ (Art 11). Das meint mehr als das, was in der deutschen Debatte mit einem soziokulturellen Existenzminimum angesprochen wird. Es geht also keineswegs nur um einen minimalen Schutz, sondern um ein Scherungsniveau, das auf die Herstellung eines Normalfalls abzielt: Ein „angemessener Lebensstandard“ wäre demnach ein am Normalfall orientierter Lebensstandard, der den wirtschaftlichen Möglichkeiten eines hoch entwickelten Landes wie Deutschland angemessen ist. Genau diese Verknüpfung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten mit dem Anspruch der Menschenwürde macht den Kern aus, mit dem die europäischen Ländern Lehren aus der Großen Weltwirtschaftskrise und seinen Folgen gezogen haben.

Nach dem verbindlichen Rechtskommentar der UNO besteht das Kernanliegen des Menschenrechts auf soziale Sicherheit darin, eine zentrale Rolle bei der Armutsbekämpfung einzunehmen und der sozialen Ausgrenzung entgegenzusteuern. Es umfasst neun verschiedene Rechte, wie das Recht auf medizinische Hilfen, Leistungen im Krankheitsfall, bei Arbeitslosigkeit, im Alter, bei Arbeitsunfällen etc. Diese Dimensionen bilden das Fundament für die soziale, politische und wirtschaftliche Beteiligung aller auf einer würdigen Lebensgrundlage. Wie bei allen Menschenrechten steht der Staat in einer Pflichtentrias, das Recht achten, zu schützen und zu erfüllen. Er achtet es durch den angemessenen Zugang für jedermann zu Systemen der sozialen Sicherheit. Er schützt es, in dem er verhindert, dass der Zugang erschwert wird. Schließlich erfüllt er es, wenn er soziale Sicherheit bereitstellt und diese fördert und ausbaut. Die Staaten haben die unmittelbar zu verwirklichende Pflicht, nachweislich Schritte zur Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit für jedermann einzuleiten.

Nach dem Sozialpakt ist der Staat verpflichtet, „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch

gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“ (Art. 2). Die Hauptaufgabe des Sozialstaats liegt entgegen einer weit verbreiteten Behauptung nicht in seiner Verteilungswirkung, sondern in seiner Rolle als Schutzinstanz gegen soziale Unsicherheiten und Risiken. Soziale Sicherheit meint eine Form der Absicherung von Lebensrisiken – und zwar unabhängig davon, ob sie durch persönliches Verhalten oder durch gesellschaftliche Risiken verursacht und durch gesellschaftliche Verhältnisse bedingt sind. Wird jemand arbeitslos, so tritt die Arbeitslosenversicherung ein. Wird er erwerbsunfähig, gibt es eine entsprechende Rente und wer jahrelang gearbeitet und in die Rentenkasse gezahlt hat, bezieht eine entsprechende Rente. Der Arbeitnehmer ist also geschützt vor dem Risiko der Arbeitslosigkeit, des Unfalls und des Alters ohne Erwerb.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zu Hartz IV am 9. Februar 2010 ein individuell einklagbares soziales Grundrecht auf ein menschenwürdiges soziokulturelles Existenzminimum erneut bekräftigt und dadurch auch einen Kernbestand der Arbeitsmarktreformen annulliert. Das Bundesverfassungsgericht hat im Juli 2012 das Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums auch für Asylbewerberinnen und Asylbewerber bekräftigt und im Asylbewerberleistungsgesetz „ein Defizit in der Sicherung der menschenwürdigen Existenz“ ausgemacht. Das muss auch für die Sanktionen bei Hartz IV gelten, die dazu führen können, dass ein bedürftiger Mensch mit lediglich 40 bis 70 Prozent der ohnehin nicht ausreichenden Regelleistung oder sogar ganz ohne Bargeld und Sachleistungen auskommen muss. Verfassungsrechtlich muss für die Höhe der staatlichen Leistung der Bedarf der Bürgerinnen und Bürger entscheidend sein. Ihn auszurechnen und zu garantieren, ist Sache des Gesetzgebers. Der für die eigene Existenz notwendige Bedarf sinkt nicht dadurch, dass jemand sich nicht regelkonform verhält. Deshalb gibt es sozialetisch und auch verfassungsrechtlich keine Begründung für Sanktionen, die das Existenzminimum absenken könnten.

Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard geht über das hinaus, was das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2010 als Grundrecht auf ein „soziokulturelles Existenzminimum“ formuliert hatte. Was bedeutet das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard? Es ist das Recht auf ein Leben, das sich an den besonderen wirtschaftlichen Möglichkeiten eines Landes und am Normalfall orientiert. Das „Recht auf einen angemessenen Lebensstandard“ wird in den „Allgemeinen Anmerkungen“, der rechtverbindlichen Auslegung des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, als ein Niveau definiert, das auf die Herstellung eines Normalfalls abzielt: Ein „angemessener Lebensstandard“ wäre demnach ein am Normalfall orientierter, den gegebenen Umständen Rechnung tragender Lebensstandard. So umfasst das Recht auf soziale Sicherheit das Recht, ohne Diskriminierung Unterstützungen in Anspruch zu nehmen, beispielsweise bei zu geringem Arbeitseinkommen. Erst in dieser Menschenrechtsperspektive zeigt sich der ungeheure Angriff auf die Rechte der Menschen durch Hartz IV.

Der hessische Ministerpräsident Roland Koch hatte in einem Interview in der „Wirtschaftswoche“ vom 16. Januar 2010 erklärt: „Wir müssen jedem Hartz-IV-Empfänger abverlangen, dass er als Gegenleistung für die staatliche Unterstützung einer Beschäftigung nachgeht, auch niederwertige Arbeit, im Zweifel in einer öffentlichen Beschäftigung.“ Was Ministerpräsident Roland Koch hier fordert, ist die Abschaffung des Menschenrechts auf soziale Sicherheit. Er macht aus einem Menschenrecht ein marktwirtschaftliches Tauschgeschäft von Leistung und Gegenleistung. Er formt das Recht auf eine staatliche Sozialleistung in eine Pflicht zu einer Gegenleistung in Form irgendeiner Arbeit um. Das Menschenrecht folgt aber eben nicht aus der Beteiligung in Gestalt einer Gegenleistung, sondern aus der wechselseitigen Anerkennung

der menschlichen Würde. Das Recht auf Sozialleistung ergibt sich nicht aus der Pflicht zu einer Gegenleistung. Es gibt aber durchaus eine Pflicht, die aus dem Menschenrecht folgt: Sie ist keine Vorleistung, die für soziale Sicherheit zu erbringen wäre, sondern eine Pflicht des Staates, die sozialen Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu erfüllen.

Der UN-Ausschuss ist auch nach der Neuberechnung des Regelsatzes darüber besorgt, dass dieses Verfahren den Leistungsempfängern immer noch keinen angemessenen Lebensstandard gewährleistet. Er fordert den Vertragsstaat nach auf, die Methoden und Kriterien zur Bestimmung der Regelsätze zu überprüfen und die Tauglichkeit der Kriterien regelmäßig zu überwachen, um sicherzustellen, dass die Regelsätze Leistungsempfängern einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen. Und dann bekräftigt der Ausschuss, was die regierenden gar nicht gern hören: „In diesem Zusammenhang wiederholt der Ausschuss seine 2001 abgegebene Empfehlung, dafür Sorge zu tragen, dass die von dem Vertragsstaat durchgeführte Sozialreform nicht rückschrittlich die paktgestützten Rechte der Niedriglohngruppen und der benachteiligten und randständigen Bevölkerungsgruppen beeinträchtigt, und verweist den Vertragsstaat auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 19 (2007) über das Recht auf soziale Sicherheit. Im Klartext: Hier wird der neoliberale Umbau des Sozialstaates, die Agenda 2010 und Hartz IV als ein sozialpolitischer Rückschritt kritisiert.

Der Untersuchungsbericht der UNO kritisiert, dass nicht nur 13 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze leben, sondern 1,3 Millionen Menschen arm sind, obwohl sie einer Arbeit nachgehen. Dieses enorme Maß an Armut könne ein Hinweis darauf sein, dass das Niveau der Leistungen insgesamt unzureichend sei – trotz des umfangreichen Systems der sozialen Sicherheit. Da Sozialleistungen offenbar nicht vor Armut schützen, werde das Menschenrecht auf soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard (Art 11) nicht gewährt.

## **2. Verbot der Zwangsarbeit (Art. 4 MRK; Art. 2 ILO-Abkommen über Zwangsarbeit)**

Das Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit bezieht sich nicht allein auf offensichtlich sklavereiähnliche Arbeitsverhältnisse, die es zuhauf in den Gulags dieser Welt gibt, sondern wird auf alle Formen von Arbeit ausgeweitet, die unter Sanktionen und Zwang stehen. Dieser UN Wirtschafts- und Sozialrat hat in seinen Abschließenden Bemerkungen hat er mit Besorgnis festgestellt, „dass bestimmte Regelungen des Vertragsstaates im Bereich der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfe, unter anderem die Verpflichtung der Bezieher von Leistungen bei Arbeitslosigkeit, ‚jede zumutbare Beschäftigung‘ anzunehmen, was in der Praxis fast als jede Arbeit ausgelegt werden kann, und die Zuweisung von unbezahlten gemeinnützigen Arbeiten an Langzeitarbeitslose, zu Verstößen gegen die Artikel 6 und 7 des Pakts führen können (Art. 6, 7 und 9 Sozialpakt).“

Mit Blick auf die 1-Euro-Jobs fordert der Ausschuss den Vertragsstaat nachdrücklich auf, „dafür zu sorgen, dass in seinen Arbeitslosenunterstützungssystemen das Recht jedes Einzelnen auf eine frei angenommene Beschäftigung seiner Wahl sowie das Recht auf angemessenes Entgelt berücksichtigt wird.“ Mit Bezug auf das Verbot der Zwangsarbeit wird die Praxis scharf kritisiert, Sozialhilfeempfänger zu einer Arbeit um jeden Preis zu nötigen. Die sog. 1-Euro-Jobs umfassen alle Elemente nach der Definition der ILO für Zwangs- oder Pflichtarbeit: Es ist eine Arbeit, die unter Androhung einer Strafe nicht freiwillig zur Verfügung gestellt wird; arbeitsrechtlich nicht geschützt. Im Klartext: Hartz IV nötigt Erwerbslose zu Ein-Euro-Jobs, die allen Kriterien von Zwangsarbeit entsprechen. Anstatt Erwerbslosen eine sozialversicherte und tariflich entlohnte Beschäftigung zu verschaffen, droht man ihnen mit Ent-

zug der Existenzgrundlage. Und die kirchlichen Wohlfahrtsverbände wie Caritas und Diakonie wären gut beraten in diesem Licht des UN-Berichts ihre Mitwirkung an den 1-Euro-Jobs kritisch zu bedenken und sie nicht noch als Förderung der Arbeitslosen zu kaschieren.

### **3. Recht auf Nahrung**

Die UNO formuliert in Art. 25 „das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen.“ Das Menschenrecht auf angemessene Nahrung ist ein besonderer und wichtiger Teil des „Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard“. Es „ist dann verwirklicht, wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind, einzeln oder gemeinsam mit anderen, jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Ernährung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung hat. Das Recht auf angemessene Ernährung darf daher nicht eng oder restriktiv im Sinne einer Mindestration an Kalorien, Proteinen und anderen spezifischen Nährstoffen ausgelegt werden.“

Die Brisanz des Problems von Ernährungsarmut wird oft verkannt. Der Datenreport aus dem Jahr 2011 weist aus, dass sich nach eigener Einschätzung fast jede dritte armutsgefährdete Person nicht regelmäßig eine vollwertige Mahlzeit leisten kann. Aus finanziellen Gründen ist es für jede Alleinerziehende nicht möglich, jeden zweiten Tag eine vollwertige Mahlzeit einzunehmen. Andere Untersuchungen belegen, dass Kinder und Jugendliche im SGB-Bezug mit Einsparungen im Bereich Ernährung und mit Versorgungsengpässen leben müssen. Das Arbeitslosengeld II (ALG II) wird auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe berechnet, die alle fünf Jahre erfolgt. Referenzgruppe sind die unteren 20 Prozent der Haushalte. Nach Studien von Irene Becker macht die Unterdeckung für eine dreiköpfige Familie etwa 150 Euro aus. Der systematische Fehler liegt darin, dass Kinder wie „kleine Erwachsene“ behandelt werden. Ohne auf deren spezifische Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen, wird der Kinderregelsatz mit 60 bzw. 80 Prozent des Erwachsenenregelsatzes angesetzt. Nach Studien des Dortmunder Forschungsinstituts für Kinderernährung aus dem Jahr 2007 gesteht der Regelsatz Schulkindern nur die Hälfte der Summe zu, die für eine gesunde Ernährung notwendig ist. Tatsächlich bräuchten demnach 7- bis 13jährige etwa 65 Euro und 14- bis 17jährige 85 Euro monatlich mehr. Die AWO-ISS-Studie ergab, dass etwa 25 Prozent der befragten armen Kinder oft oder Einschränkungen beim Essen haben. Kurz: Hartz IV ist staatlich verordnete Unterversorgung. Diese Studien sprechen eine klare Sprache. Es ist Zeit, Ernährungsarmut in Deutschland zu einem Menschenrechtsthema zu machen.

In diesem Lichte ist auch das Engagement der Tafelbewegung zu betrachten. Die Einführung von Hartz IV ließ die Anzahl der Tafeln geradezu explosionsartig ansteigen. Mit ihren inzwischen über 60 000 Helferinnen und Helfern in den Ausgabestellen, die 1,5 Millionen bedürftige Menschen in ganz Deutschland mit übrig gebliebenen Lebensmitteln aus den Supermärkten, Bäckereien und Lebensmittelgeschäften versorgen, versteht sie sich geradezu als eine soziale Massenbewegung, die sich durch die wachsende Not und die massive Unterversorgung von Hilfeempfänger zum Handeln gedrängt sieht. Der Staat delegiert die Grundversorgung immer mehr an die Zivilgesellschaft. Unterversorgung mit Lebensmitteln stellt deshalb unter Menschenrechtsgesichtspunkten keinesfalls ein bloß individuelles Hilfs- oder Wohltätigkeitsproblem dar, sondern sie ist Indiz für eine ungerechte Ordnung, die überwunden werden muss.

Der UN-Sozialausschuss überwacht die Umsetzung dieser Rechte und fordert schriftliche Berichte von den Vertragsstaaten ein. Das verhindert jedoch nicht, dass der Pakt weithin igno-

riert wird und bis heute ziemlich unbekannt geblieben ist. Ja mehr noch: Wer heute auf das Menschenrecht auf Nahrung zu sprechen kommt, muss zunächst registrieren, dass sich Medien, Politik und sogar die sozialwissenschaftliche Armutsforschung weiterhin scheuen, die Überwindung von Armut mit einer menschenrechtlichen Verpflichtung von Staaten in Verbindung zu bringen.

Der UN-Ausschuss weist darauf hin, dass infolge der sehr geringen Höhe der Regelleistungen für Kinder annähernd 2,5 Millionen Kinder unterhalb der Armutsgrenze leben. Den Leistungsempfängern werde kein angemessener Lebensstandard gewährleistet. Dann verweist der Ausschuss darauf, dass infolge der sehr geringen Höhe der Regelleistungen für Kinder annähernd 2,5 Millionen Kinder in dem Vertragsstaat unterhalb der Armutsgrenze bleiben. Mit Bezug auf das Menschenrecht auf Nahrung fordert der Ausschuss die Bundesregierung nachdrücklich auf, „konkrete Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Kinder, besonders aus armen Familien, richtige Mahlzeiten erhalten.“ Diesbezügliche Maßnahmen sollten Kinder aus benachteiligtem sozialem Hintergrund nicht noch weiter stigmatisieren.

#### **4. Recht auf Wohnung**

In der gegenwärtigen Debatte um Wohnungsnot und teure Mieten tauchen zunehmend Hinweise darauf auf, dass Wohnen ein Menschenrecht sei. Doch ernst genommen wird ein solcher Hinweis kaum, obwohl das Recht auf Wohnen ein international verbrieftes Menschenrecht darstellt. Es ist Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und fest verankert in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und in dem von Deutschland ratifizierten UN-Sozialpakt von 1966, der seit 1976 in Kraft ist. Was meint das Recht auf Wohnen? Inhaltlich konkretisiert wird das Recht auf Wohnen in den Allgemeinen Kommentaren des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und in den Berichten der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Wohnen.

Das Menschenrecht auf Wohnen fordert die hinreichende Verfügbarkeit und den Schutz angemessenen Wohnraums, einen offenen, diskriminierungsfreien und bezahlbaren Zugang zu Wohnraum sowie eine menschenwürdige Wohnqualität und Wohnlage. Ebenso wie andere soziale Menschenrechte auch stellt es keine Maximalforderungen auf, sondern formuliert Mindestgarantien für ein menschenwürdiges Leben, welche die Staaten zu achten, zu schützen und zu gewährleisten haben. Dabei ist eine sichere, angemessene und dauerhaft finanzierbare Wohnung eine unabdingbare Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben, wie etwa die Wohlfahrtsverbände immer wieder feststellen.

Nun ist der menschenrechtliche Handlungsbedarf hierzulande zwar weniger offenkundig als in vielen anderen Teilen der Welt, in denen unfassbares Wohnelend herrscht, doch auch in Deutschland wird der Staat seiner menschenrechtlichen Pflicht nicht gerecht. Leider existiert keine Wohnungslosenstatistik in Deutschland, sodass nur Schätzungen möglich sind. Die BAG Wohnungslosenhilfe e. V. fordert die Bundesregierung immer wieder zu Recht auf, umgehend einen entsprechenden Gesetzesentwurf ins Parlament einzubringen. Angesichts der schlechten Datenlage gibt es nur Schätzungen der Zahl der wohnungslosen und der von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen. Nach den letzten vorliegende Zahlen gab es im Jahr 2014 335.000 Menschen ohne Wohnung. Es findet ein drastischer Anstieg der Wohnungslosigkeit in Deutschland statt: 2014 waren ca. 335.000 Menschen in Deutschland ohne Wohnung - seit 2012 ist dies ein Anstieg um ca. 18 %. Die Prognose geht davon aus, dass bis zum



Jahr 2018 mit einer Zahl von bis zu 536.000 wohnungslosen Menschen in Deutschland ausgegangen werden könnte. Das wäre eine Steigerung um ca. 60 %.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist der Staat – und zwar auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene – völkerrechtlich verpflichtet, sich der Problematik ernsthaft anzunehmen und effektive Maßnahmen zu ergreifen, um die Wohnungsnot zu bekämpfen. Welche Maßnahmen dies sind, liegt, völkerrechtlich gesehen, in staatlichem Ermessen. Doch sind staatliche Stellen verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Verfügbarkeit angemessenen Wohnraums sicherzustellen, Mietwucher und Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt zu unterbinden und die prekäre Wohnsituation gerade bedürftiger Menschen zu verbessern. Zu letzteren zählen übrigens auch Asylbewerber/innen und Flüchtlinge, die ein Recht auf eine menschenwürdige Unterbringung haben. Bei all den inzwischen angestoßenen bundes-, landes- und kommunalpolitische Bemühungen, die es zu würdigen gilt, ist hier noch vieles zu tun.

Für ein Menschenrecht auf Wohnen bräuchte es eine (auf absehbare Zeit kaum realisierbare) grundrechtliche Verankerung des Rechts auf Wohnen, wie sie in den Länderverfassungen einiger Bundesländer (Bayern, Berlin, Bremen, Brandenburg etc.) zu finden ist; b) eine bundeseinheitliche Erfassung der Wohnproblematik, möglichst auf gesetzlicher Grundlage, die bislang fehlt; c) der Erhalt bestehender Wohnungsbestände zu sozial verträglichen Mietpreisen; d) eine nachhaltige Förderung des lange Zeit vernachlässigten, inzwischen aber eingeleiteten Neubaus von preiswertem – frei finanzierten und/oder sozialem – Wohnraum vor allem in Ballungsgebieten. Hierzu steht ein ganzes Bündel von Maßnahmen zur Verfügung, von der Bereitstellung von Grundstücken und gezielten Investitionsanreizen bis hin zu einer aktiven sozialen Wohnungsbaupolitik der Länder und Kommunen, im Idealfall vom Bund gefördert und schließlich eine menschenwürdige Unterbringung von Menschen, die bei uns Asyl und Schutz suchen. Armutsbekämpfung ist ein Kernelement für die Umsetzung des Rechts auf Wohnen.

Diese Vorschläge zur Überwindung der Wohnungsnot sind nicht neu. Vielleicht erübrigt sich dann irgendwann die Frage, die der Vertreter Nicaraguas bei der diesjährigen Überprüfung Deutschlands im UN-Menschenrechtsrat gestellt hat: Wie es denn sein könne, dass in einem so reichen Staat wie Deutschland Menschen auf der Straße leben. Zweifelsohne ist die Tatsache, dass viele Menschen in akuter Wohnungsnot leben, von Wohnungsverlust bedroht sind und unter menschenunwürdigen Bedingungen oder auf der Straße leben, ein gravierendes menschenrechtliches Problem.

Der UN-Ausschuss erinnert daran, dass er bereits im Jahr 2001 aufgefordert habe, Programme und Maßnahmen zur Lösung des Problems der Wohnungslosigkeit zu entwickeln. Der Ausschuss fordert die Bundesrepublik Deutschland erneut auf, konkrete Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung zu ergreifen und Daten über das Ausmaß der Wohnungslosigkeit zu erheben.

### **Schlussbemerkung**

Auch wenn die bisherige sozialpolitische Diskussion über Hartz IV und die existierenden Regelsätze bislang kaum im Zusammenhang mit Menschenrechtsverpflichtungen gebracht wird, würde ein Menschenrechtsdiskurs deutlich machen, dass Armut in Deutschland als Verletzung von Menschenrechten anzusehen ist und deshalb eine „Menschenrechtskrise“ darstellt. Wenn das Menschenrecht auf Nahrung auch einen Anspruch auf soziale Gerechtigkeit formuliert, sind dagegen wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen gefordert, die eindeutig auf

die Beseitigung von Armut und Unterversorgung ausgerichtet sind. In dieser Perspektive wird die Unterversorgung in einer Überflussgesellschaft zu einem menschenrechtlichen Skandal und zu einem Indiz fehlender sozialer Gerechtigkeit.

Fest steht: Die Bundesrepublik ist reich genug zur Realisierung aller Menschenrechte. Armut ist nicht allein ein Mangel an Einkommen, sondern immer auch ein Mangel an Menschen- und Bürgerrechten. Wenn die Armen sich auf angemessene Weise gesellschaftlich und politisch beteiligen könnten und ihre Bürger- und Menschenrechte geachtet würden, dann gäbe es ihre Armut nicht. Armut indiziert deshalb immer auch eine Menschenrechtsverletzung und ein Versagen der Demokratie. Der menschenrechtliche Ansatz versteht Armut nicht allein als einen Mangel an Einkommen, sondern immer auch und vor allem als einen Mangel an sozialer Sicherheit und politischem Einfluss

Der Kampf um das Recht, Rechte zu haben, bildet einen gemeinsamen Kristallisationspunkt in einer wachen Zivilgesellschaft, der erwerbslose und wohnungslose Menschen, Migranten und Arbeitnehmer miteinander verbindet. Die Menschenwürdegarantie stellt einen verbindlichen Maßstab für alles staatliche Handeln auf und verpflichtet den Staat, eine Gesamtrechtsordnung zu gestalten, die das Menschenrecht alle auf alle Abwehr-, Leistungs- und Teilhaberechte garantieren und eine bedarfsorientierte, armutsfeste und sanktionsfreie soziale Sicherung realisieren müsste.

Menschenrechte lassen sich nicht auf einen fixen Kanon deklarerter Rechte beschränken. Sie entstehen und verstärken sich erst im politischen Kampf um ihre Aneignung und Geltung. Sie sind deshalb auch immer politisch umkämpft und müssen sich gegen ihre Bestreitung bilden und wehren. Tafeln verstärken dagegen eine bloß passive oder gar fatalistische Haltung, wenn sie aus bedürftigen Bürgern passive Empfänger von überflüssigen Nahrungsmittelspenden – die ansonsten im Biomüll landen würden. Sie stellen Bürger vorschnell ruhig, statt ihre Empörung zu bestärken, dass sie als Arme immer auch Bürger und Bürgerinnen sind, denen Menschen-, Beteiligungs- und Freiheitsrechte vorenthalten werden. Tafeln unterdrücken dagegen den Kampf um die sozialen Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Statt nämlich den Staat als Adressaten einer menschenrechtsbasierten Rechtsordnung zu fordern, springen Bürger und Bürgerinnen wohlätig mit privater Hilfe ein, wo doch der gemeinsame Kampf um eine gerechte Rechtsordnung angebracht wäre, die mitten in einer Überflussgesellschaft die Menschenrechte armer und ausgeschlossener Menschen achtet, schützt und erfüllt.

Die Bundesrepublik Deutschland hat den Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifiziert und in den Rang eines Bundesrechts gehoben. Die politischen und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sind - wenn auch in unterschiedlichem Maße so doch prinzipiell - justiziabel. Die Bundesrepublik Deutschland muss deshalb darauf angesprochen werden, diese eingegangenen Verpflichtungen auch zu erfüllen. So könnte die Bundesrepublik Deutschland zu einem Testfall werden, ob es gelingt, ein Kernrecht der Menschenrechte wenigstens regional durchzusetzen. Die Ressourcen für die volle Realisierung sozialer Menschenrechte stehen zur Verfügung. Soziale Menschenrechte sind die Form, in der die Verhältnisse schon gedacht werden können, ehe sie verwirklicht sind. Sie sind aber auch der Motor, diese Verhältnisse herbeizuführen. Dazu bedarf es einer sozialen Bewegung, die für die Menschenrechte streitet und eintritt. Armut in einem reichen Land wie die Bundesrepublik Deutschland tritt nicht zufällig auf. Sie ist kein Naturereignis, sondern Ergebnis einer Nichtbeachtung von Menschenrechten.