

Franz Segbers,

Bürgergeld und das Menschenrecht auf Nahrung

Schader-Stiftung

Darmstadt, 6. 12. 2024

Die CDU plant bei Regierungsübernahme ein »Sofortprogramm« eine Einsparung von 50 Mrd. Euro. Er hat angekündigt, dass die CDU ein Sofortprogramm auf den Weg bringen will, das 50 Mrd. Euro einsparen könnte. Konkret wurde er bei den Einsparungen nur bei dem Bürgergeld, der Zuordnung der ukrainischen Flüchtlinge zum Asylbewerberleistungsgesetz und der Aussage bei der Migration. Linnemann begründet dies so:»Wer arbeiten kann, aber nicht arbeiten geht, signalisiert dem Staat, dass er nicht bedürftig ist. Dann bekommt er künftig keine Sozialleistung mehr.«

These 1. Ob Hartz IV, Bürgergeld, Neue Grundsicherung - die neuerliche Debatte über das Bürgergeld wird faktenfrei geführt und ist unbekümmert über das Menschenrecht auf Nahrung

Wie stark die Regelsätze steigen, ist im Zwölften Sozialgesetzbuch festgelegt. Demnach wird alle fünf Jahre mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) der tatsächliche Bedarf eines Erwachsenen, Kindes und einer Familie anhand der realen Ausgaben deutscher Haushalte ermittelt.

Die CDU beabsichtigt, die Reform von Hartz IV in Gestalt des Bürgergeldes rückgängig zu machen. Um das Bürgergeld weniger stark zu erhöhen oder gar abzusenken, müsste die CDU also eine Berechnungsmethode finden, die verfassungsgemäß das im Grundgesetz garantierte Existenzminimum niedriger ansetzt. Da die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur wenig Spielraum für eine flächendeckende Leistungsabsenkung zulasse, fordert die CDU eine Grundgesetzänderung, um die Leistungskürzungen rechtssicher vornehmen zu können.

Aus den Wohlfahrtsverbände kommt scharfe fachliche Kritik an diesem Vorhaben der CDU. Da die bisherige Methode der Regelsatzberechnung nicht sachgerecht sei, sondern die Ausgabeposten künstlich kleingerechnet worden seien, fordert die Verbände eine schnellstmögliche und bedarfsgerechte Neubemessung der Regelsätze und ihre deutliche Anhebung. Die Diakonie bezieht sich auf Berechnungen von Irene Becker und fordert den Regelsatz von 563 Euro ca. 180 Euro zu erhöhen. Der DPWV fordert eine Erhöhung auf 813 Euro für alleinstehende

Erwachsene, um nicht nur die Inflation auszugleichen, sondern wirksam vor Armut zu schützen.

Auch die Menschenrechtskommissarin des Europarats Dunja Mijatović hat in ihrem Bericht 2023 auf Lücken bei der Bekämpfung von Armut in Deutschland hin und kritisiert, dass der Regelsatz deutlich unter den von Menschenrechtsorganisationen und Experten als notwendig erachteten 725 Euro liegen würde. Er verstößt gegen das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, zu dem das Menschenrecht auf Nahrung gehöre.

Es gibt ein Verfassungsrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum. Das Bundesverfassungsgericht hat 2019 Leistungskürzungen unter bestimmten Voraussetzungen zwar zugelassen – doch nur in der Höhe von maximal dreißig Prozent.

These 2: Die Regelsätze des Bürgergelds schützen nicht vor Unterversorgung und Ernährungsarmut. Sie sind verfassungswidrig.

Über das tatsächliche Ausmaß von Ernährungsarmut in Deutschland liegen nur wenige belastbare empirische Daten vor. Die Ausgabeposten, die der Regelsatz für Nahrung vorsieht, sind jedoch aufschlussreich. So werden im Regelsatz von 2024 für die Ernährung von Kindern unter 5 Jahren 3,85 Euro/Tag, für die Altersgruppe der 6 bis 13 Jahre 5,03 Euro/Tag Euro und für alleinstehende Erwachsene: 6,42 Euro/Tag angesetzt. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft konstatiert, dass es in Deutschland „armutsbedingte Fehl- und Mangelernährung und sogar Hunger“ gibt. Eine angemessene Ernährung ist mit dem Regelsatz offensichtlich nicht finanzierbar. Biesalski kommt in seiner Studie zu dem Resümee: „Eine gesunde Ernährung für Kinder ist mit den Mitteln für Ernährung im ALG-II-Bezug nicht finanzierbar“ (Biesalski 2021, S. 319).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 18.07.2012 (BverfGE 132, 134 – 179 – 1 BvL 10/10) erstmals ausdrücklich klargestellt, dass der Sozialpakt zu den in Deutschland geltenden Regeln über das Existenzminimum gehört.

Das Gericht erinnert daran, dass der Gesetzgeber durch weitere Vorgaben der Verfassung und des Sozialpaktes verpflichtet ist, ein menschenwürdiges Existenzminimum zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Dieser Bezug auf den Sozialpakt ist rechtspolitisch bedeutsam, denn erstmals wird hier der Sozialpakt ausdrücklich zur Interpretation des Grundrechts auf ein soziokulturelles Existenzminimum herangezogen.

Irene Becker und Benjamin Held haben in ihrer Studie nachgewiesen, dass die Grundsicherungsleistungen die Konsumausgaben erheblich unterschreiten. Bei nahezu allen Haushaltskonstellationen liege das Leistungsniveau unterhalb der Armutsgrenze liegt und deshalb kein wirksamer Schutz vor Armut. Nach der Sozialrechtlerin Anne Lenze läutete auch die Anhebung des Regelsatzes zum 01.01.2022 unter Würdigung des wirtschaftlichen Gesamtkontextes „eine neue Stufe der Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums“ ein.

These 3: Menschenrechtliche Kritik der Regelsatzverordnung

Es gibt eine große Scheu in der Armutsforschung, Armut und Unterversorgung in einen Zusammenhang mit Menschenrechten zu thematisieren. Von der Öffentlichkeit kaum registriert, hat der UN-Sozialausschuss in seinen „Abschließenden Bemerkungen“ zum Staatenbericht im Herbst 2018 die Sorge geäußert, dass die damalige Höhe der Regelleistungen insgesamt nicht ausreiche, um einen angemessenen Lebensstandard im Sinne des Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt zu finanzieren.

47. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Leistungen der Grundsicherung zu erhöhen, indem die Berechnungsmethode für das Existenzminimum unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014 verbessert wird. Er ruft den Vertragsstaat außerdem dringend auf, die Sanktionsmechanismen zu überprüfen, um zu gewährleisten, dass das Existenzminimum immer erhalten bleibt. Außerdem empfiehlt er dem Vertragsstaat unter Berücksichtigung des Artikels 21 Absatz 2 des ILO Übereinkommens Nr. 168 über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit (1988) explizit die Kriterien für die Bewertung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung zu definieren. Der Ausschuss verweist den Vertragsstaat in diesem Zusammenhang auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 19 (2008) zum Recht auf soziale Sicherheit.

Der grundlegende Bedarf kann nicht gedeckt werden, da die „Berechnungsgrundlage für das Existenzminimum“ fehlerhaft sei. Denn die Berechnungsmethode der Regelsätze sei nicht darauf ausgelegt, die Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen.

Der UN-Sozialausschuss sieht den Staat in der Pflicht, das Recht auf angemessene Nahrung durch die sozialen Sicherungssysteme und entsprechende Regelsatzhöhen zu verwirklichen. Der Ausschuss empfiehlt eine Erhöhung der Leistungen der Grundsicherung, indem die Berechnungsmethode für das Existenzminimum unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juli 2014 verbessert wird. Der Zugang zur ausreichender

Nahrung wäre aber möglich. Insofern die Regelsätze des Bürgergeldes unzureichend sind, um das Recht auf Nahrung zu verwirklichen, liegt eine Verletzung von Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt durch den Staat vor.

Nach der „Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf angemessene Nahrung“ liegt ein Verstoß gegen den Pakt dann vor, „wenn ein Staat nicht wenigstens die Befriedigung des zur Vermeidung von Hunger unverzichtbaren Mindestbedarfs an Nahrung sicherstellt“ (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen 1999, Ziff. 17). Angesichts dieser Feststellung ist aus menschenrechtlicher Perspektive zu sagen, dass der Regelsatz gegen die Staatspflichten verstößt, die sich aus dem Sozialpakt ergeben.

Da die Regelsätze gesetzlich gefasst werden, sind sie eine durch Gesetz hervorgerufene Unterversorgung armer Menschen. Es muss deshalb konstatiert werden, dass in Deutschland der politische Wille fehlt, diese verfassungs- und menschenrechtswidrige Unterdeckung des Existenzminimums zu beseitigen. Deshalb ist Ernährungsarmut in einer reichen Gesellschaft Indikator für ein politisches Versagen und den fehlenden politischen Willen, die verfassungs- und menschenrechtswidrige Unterdeckung des Existenzminimums zu beseitigen. Ernährungsarmut in einer reichen Gesellschaft ist ein politisches Versagen, da für alle genügend Nahrungsmittel zur Verfügung gestellt werden können. Deshalb bedeutet die Regelsatzverordnung für die Ernährungslage eine menschenrechtlich relevante Verletzung völkerrechtlich verbindlicher Pflichten durch den Staat.

Die Bundesregierung hat am 2.11.2023 den Bundestag ihre Stellungnahme zu Staatenbericht übermittelt.

„Das Bürgergeld sichert das verfassungsrechtlich garantierte wirtschaftliche Existenzminimum. ... Das Bürgergeld ist damit die soziale Mindestsicherung für erwerbsfähige Menschen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen oder mithilfe anderer bzw. vorrangiger Leistungen bestreiten können (zuvor: Arbeitslosengeld II) und für nicht erwerbsfähige Menschen, die mit Bürgergeld-Berechtigten in einem Haushalt zusammenleben, zum Beispiel Kinder (zuvor: Sozialgeld). ... Durch das Bürgergeld-Gesetz wurden die Regelbedarfe der sozialen Mindestsicherungssysteme zum 1. Januar 2023 angehoben, weil nun neben der Preis- und Lohnentwicklung auch die jeweils aktuelle Inflation stärker berücksichtigt wird. Dies führt zum bisher stärksten Anstieg der Regelbedarfe.“

Die breite Kritik im Vorfeld des Staatenberichts gerade über die fehlerhafte Berechnung dews Regelsätze wird von der Bundesregierung nicht aufgenommen. Mit Blick auf das

zivilgesellschaftliche Engagement der Tafeln muss betont werden. Der UN-Sozialausschuss sieht den Staat in der Pflicht, das Recht auf angemessene Nahrung durch die sozialen Sicherungssysteme und entsprechende Regelsatzhöhen zu verwirklichen. Insofern die Regelsätze des Bürgergeldes unzureichend sind, um das Recht auf Nahrung zu verwirklichen, liegt eine Verletzung von Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt durch den Staat vor. Da die Regelsätze gesetzlich festgelegt werden, stellt sie eine durch Gesetz hervorgerufene Unterversorgung armer Menschen dar. Der Zugang zur ausreichender Nahrung wäre aber möglich. Deshalb ist Ernährungsarmut in einer reichen Gesellschaft Indikator für ein politisches Versagen und den fehlenden politischen Willen, die verfassungs- und menschenrechtswidrige Unterdeckung des Existenzminimums zu beseitigen.

Angesichts der derzeitigen Debatte sei der CDU gesagt: Nicht die Kürzung der Grundsicherung, vielmehr ist aus menschenrechtlicher Sicht eine Erhöhung der Regelsätze und eine Abschaffung existenzbedrohender Sanktionen geboten. Da die Bundesrepublik Deutschland über ausreichende Ressourcen verfügt, Armut zu bekämpfen und zu beseitigen, gibt es objektiv kein Mangel-, sondern ein Zugangs- und Gerechtigkeitsproblem. Die menschenrechtlichen Pflichten zu erfüllen, wäre prinzipiell realisierbar.