

# Rechtsanwälte Günther

## Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

---

Michael Günther \* (bis 31.12.2022)  
Hans-Gerd Heidel \* (bis 30.06.2020)  
Dr. Ulrich Wollenteit \*<sup>1</sup>  
Martin Hack LL.M. (Stockholm) \*<sup>1</sup>  
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) \*  
Dr. Michéle John \*  
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) \*  
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) \*  
André Horenburg \*  
John Peters  
Victor Görlich  
Ronja Hoffmann LL.M.  
Dr. Johannes Franke

<sup>1</sup> Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
\* Partner der Partnerschaft  
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150  
20148 Hamburg  
Tel.: 040-278494-0  
Fax: 040-278494-99  
www.rae-guenther.de

**30.11.2023**  
00433/23  
Mitarbeiterin: Maren Heesch  
Durchwahl: 040-278494-30  
Email: heesch@rae-guenther.de

## G u t a c h t e n

### **Ist die Höhe des Bürgergeldes mit dem Recht auf angemessene Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpakts vereinbar?**

Erstellt im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Bundestag

von Rechtsanwalt André Horenburg  
und Rechtsanwalt Dr. Johannes Franke,

Rechtsanwälte Günther Partnerschaft  
Mittelweg 150, 20148 Hamburg.

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse  
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83  
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG  
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00  
BIC DRESDEFF200

GLS Bank  
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00  
BIC GENODEM1GLS

## **Inhalt**

I. Gutachtenauftrag .....	3
II. Höhe und Ermittlung des Regelbedarfs und der darin enthaltene Anteil für Ernährung .....	4
III. (Ernährungs-)Wissenschaftliche Kritik und Unzulänglichkeit für eine gesunde Ernährung .....	7
IV. (Un-)Vereinbarkeit der Regelsätze des Bürgergelds mit dem Recht auf ausreichende Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt .....	10
1. Inhalt des Rechts auf ausreichende Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt und daraus folgende staatliche Pflichten .....	11
a. Inhalt des Rechts auf angemessene Ernährung .....	12
b. Staatliche Verpflichtungen .....	13
c. Freiwillige Leitlinien der FAO .....	15
2. Unvereinbarkeit der Regelsätze des Bürgergelds mit den völkerrechtlichen Anforderungen .....	16
V. Möglichkeit einer Individualbeschwerde gegen Deutschland aufgrund des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt .....	20
VI. Fazit .....	22

## I. Gutachtenauftrag

Das Bürgergeld hat zum Jahresbeginn 2023 das Arbeitslosengeld II (auch als „Hartz IV“ bekannt) begrifflich abgelöst und soll in Deutschland das soziokulturelle Existenzminimum gewährleisten.

Kernstück des Bürgergelds sind die Leistungen zur Deckung des Regelbedarfs (§ 20 SGB II). Hierzu wird nach den §§ 28, 28a SGB XII der zur Sicherung des Lebensunterhalts erforderliche Regelbedarf ermittelt. Er berücksichtigt u.a. altersbedingte Unterschiede in verschiedenen Regelbedarfsstufen. Ist der Regelbedarf nicht anderweitig gedeckt, werden monatliche Pauschalbeträge in dieser Höhe ausbezahlt. Der Regelbedarf liegt für alleinstehende Erwachsene derzeit bei 506,00 Euro, im Jahr 2024 dann bei 563,00 Euro, für Kinder gelten nach Altersgruppen abgestufte geringere Sätze. Um den Regelbedarf zu bestimmen, werden Beträge für unterschiedliche Verbrauchsausgaben ermittelt. Für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren fließen für Erwachsene derzeit monatlich 174,19 Euro (ca. 5,73 Euro/Tag), ab 2024 dann monatlich 195,36 Euro (ca. 6,42 Euro/Tag) in die Berechnung des Regelbedarfs ein.

Die ermittelten Beträge für Nahrungsmittel werden in der Wissenschaft seit Jahren als unzureichend kritisiert, um eine gesunde Ernährung zu gewährleisten. Zu dieser Kritik hat die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linksfraction<sup>1</sup> zuletzt im Wesentlichen vorgebracht, es handele sich bei den Regelsätzen um Gesamtpauschalen, die von den Empfänger\*innen auch anderweitig eingesetzt werden könnten.

Völkerrechtlich verbürgt Art. 11 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard einschließlich des Rechts auf eine angemessene Ernährung. Dieses Recht kann seit dem diesjährigen Beitritt Deutschlands zum Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt auch individuell vor dem UN-Sozialausschuss geltend gemacht werden.

Vor diesem Hintergrund untersucht das Gutachten, ob die Höhe und die Berechnung des Regelbedarfs für Kinder und Erwachsene mit dem Recht auf angemessene Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt vereinbar ist. Zu diesem Zweck werden zunächst die Höhe und die Berechnung des Regelbedarfs und des darin enthaltenen Anteils für Nahrungsmittel (II.) und im Anschluss daran die diesbezügliche ernährungswissenschaftliche Kritik dargestellt (III.). Der Schwerpunkt des Gutachtens liegt dann auf der Frage, was das völkerrechtliche Recht auf angemessene Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 Sozialpakt verlangt und ob die Höhe des Bürgergelds diesen Anforderungen gerecht wird (IV.). Abschließend wird kurz skizziert, inwieweit der Beschwerdeweg zum UN-Sozialausschuss beschritten werden kann (V.).

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 20/7638.

## II. Höhe und Ermittlung des Regelbedarfs und der darin enthaltene Anteil für Ernährung

Der Regelbedarf nach §§ 28, 28a SGB XII bestimmt die Grundleistung zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums. Er soll das verfassungsrechtliche **Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum** umsetzen. Dieses Grundrecht folgt aus dem Prinzip der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und verpflichtet den Staat, jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu verschaffen, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.<sup>2</sup> Der Regelbedarf soll den für die Gewährleistung des Existenzminimums notwendigen Lebensunterhalt abdecken, insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Strom und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens (vgl. § 27a Abs. 1 SGB XII, § 20 Abs. 1 SGB II). Bestimmte Leistungen erfolgen außerhalb des Regelbedarfs, insbesondere für Unterkunft und Heizung (§§ 35 ff. SGB XII, § 22 SGB II) sowie für Bildung und Teilhabe von Minderjährigen (§§ 34 ff. SGB XII, § 28 SGB II). Weiterhin können bei Vorliegen eines besonderen Bedürfnisses unter Umständen Mehrbedarfe beantragt werden (§§ 30 ff. SGB XII, § 21 SGB II). Auch „ernährungsbedingter Mehrbedarf“ kann geltend gemacht werden (§ 30 Abs. 5 SGB XII, § 21 Abs. 5 SGB II). Dieser ist allerdings nur als Ausnahme bei entsprechender medizinischer Indikation anzuerkennen und liegt daher außerhalb des Untersuchungsgegenstands des vorliegenden Gutachtens.

Die Regelbedarfsstufen sind auf der Grundlage von empirischen Erhebungen zu den Lebenshaltungskosten verschiedener Personengruppen zu ermitteln und jährlich fortzuschreiben. Hierzu wird alle fünf Jahre die **Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)** durchgeführt (vgl. § 28 Abs. 1, Abs. 3 SGB XII). Die EVS ist eine repräsentative Erhebung von etwa 55.000 bis 60.000 privaten Haushalten in Deutschland, die Informationen zu Verbrauchsgewohnheiten liefert und insbesondere die durchschnittlichen Ausgaben für verschiedene Verbrauchsposten ermittelt, wie Lebensmittel, Kleidung, Wohnkosten, Gesundheitspflege, Bildung und Freizeitaktivitäten.<sup>3</sup> Liegen die Ergebnisse der EVS vor, werden die Regelbedarfsstufen auf ihrer Grundlage gesetzlich ermittelt (§ 28 Abs. 1 SGB XII). Dies erfolgt im Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG), das demzufolge regelmäßig neu zu fassen ist.<sup>4</sup> Das aktuelle RBEG stammt aus dem Jahr 2021 und beruht auf der EVS 2018. Es schreibt deren Ergebnisse fort (§ 7 RBEG), um den zeitlichen Versatz zwischen Durchführung der EVS und dem Gesetzeserlass auszugleichen.

---

<sup>2</sup> BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09 = NJW 2010, 505 (Ls. 1).

<sup>3</sup> Becker, in: BeckOK Sozialrecht, Stand: 01.09.2023, § 1 RBEG Rn. 20.

<sup>4</sup> Becker, a.a.O., § 1 RBEG Rn. 1: „kurzlebiges Gesetz“.

Zur Ermittlung des Regelbedarfs wertet das Statistische Bundesamt die EVS aus (§ 28 Abs. 3 SGB XII). Danach werden zunächst Referenzgruppen gebildet. Maßgeblich sind nach § 4 RBEG die Ausgaben der unteren 15 % der Einpersonenhaushalte (eine erwachsene Person) und der unteren 20 % der Familienhaushalte (ein Paar mit einem minderjährigen Kind). Für Einpersonenhaushalten und Familienhaushalte werden sodann berücksichtigungsfähige Beträge als „**regelbedarfsrelevant**“ definiert (§§ 5, 6 RBEG, § 28 Abs. 4 SGB XII). Dies bedeutet im Kern eine Kürzung der erhobenen Verbrauchsausgaben. Das Bundesverfassungsgericht hat dies grundsätzlich für zulässig erachtet, solange Kürzungen sachlich gerechtfertigt sind, auf einer empirischen Grundlage beruhen und nicht „ins Blaue hinein“ geschätzt werden.<sup>5</sup> Für den vorliegend relevanten Bereich der **Nahrungsmittel** erfolgt eine Kürzung der ermittelten Verbrauchsausgaben um Tabakwaren; alkoholische Getränke werden teilweise durch Mineralwasser substituiert.<sup>6</sup> Dieses Vorgehen hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2014 für grundsätzlich verfassungskonform gehalten.<sup>7</sup> Allerdings betonte das Gericht damals auch, der Gesetzgeber gelange mit den Streichungen an „die Grenze dessen, was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist“.<sup>8</sup>

Auch wenn der Regelbedarf als Gesamtpauschale ausgezahlt wird (§ 20 Abs. 1 Satz 3 SGB II), sind die zugrunde gelegten **Einzelposten rechtlich relevant**. Sie müssen grundsätzlich für sich genommen in der Lage sein, den jeweiligen Bedarf zu decken, weil die Leistung insgesamt (nur) das grundrechtlich gesicherte sozio-kulturelle Existenzminimum abdeckt. Daher darf schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht pauschal darauf verwiesen werden, dass z.B. Leistungen zur Deckung der Bedarfe aus dem sozialen oder kulturellen Bereich zur Deckung des Nahrungsbedarfs eingesetzt werden könnten.<sup>9</sup> Hinzu kommt, dass die für Nahrungsmittel zugrunde gelegten Beträge auch einfachgesetzlich relevant werden. Entsprechende Bezüge finden sich bei der abweichenden Regelbedarfsfestsetzung nach § 27a Abs. 4 SGB XII; zukünftig ist auch eine Anrechnung von Verpflegung in Gemeinschaftsunterkünften auf die Bedarfe für Ernährung vorgesehen (§§ 68 SGB II, 142 SGB XII).<sup>10</sup>

Die regelbedarfsrelevanten Ausgaben werden für verschiedene Personengruppen in sechs **Regelbedarfsstufen** weiter ausdifferenziert (§ 8 RBEG).<sup>11</sup> Die Regelbedarfsstufen 1 bis 3 betreffen Erwachsene (alleinstehend, mit Partner\*in zusammenlebend, stationäre Unterbringung), die Regelbedarfsstufen 4 bis 6 Kinder bzw. Minderjährige (nach Altersgruppen von 0 bis einschließlich 5 Jahren, von 6 bis einschließlich 13 Jahren und von 14 bis einschließlich 17 Jahren). Für **Kinder und**

---

<sup>5</sup> BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09 = NJW 2010, 505 (Rn. 170 ff.).

<sup>6</sup> BT-Drs. 19/22750, S. 22 f.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12 = NJW 2014, 3425 (Rn. 113).

<sup>8</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 121.

<sup>9</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 118.

<sup>10</sup> BT-Drs. 20/9195, S. 9, 11.

<sup>11</sup> Näher Wrackmeyer-Schoene, in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, 8. Aufl. 2024, § 28 Rn. 72 ff.

**Jugendliche** verlangt das Bundesverfassungsgericht eine eigenständige Ermittlung der Regelbedarfe. Die früher geltende pauschale Kürzung der für Erwachsene geltenden Sätze war verfassungswidrig, weil sie kinder- und altersspezifische Bedarfe nicht berücksichtigte: „Kinder sind keine kleinen Erwachsenen.“<sup>12</sup> Auch und gerade im Bereich der Ernährung sind solche besonderen Bedarfe offensichtlich vorhanden und daher angemessen zu berücksichtigen. Daher ist z.B. vorgesehen, dass für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahrs keine Abzüge für Tabak und Alkohol vorgenommen werden und für Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren wegen ihres anteilig geringeren Konsums geringere Abzüge erfolgen als bei Erwachsenen.<sup>13</sup>

Da das RBEG lediglich nach einer neuen EVS und mithin nur alle fünf Jahre neu gefasst wird, müssen die Bedarfe in der Zwischenzeit **jährlich fortgeschrieben** werden. Die Grundlagen hierfür regelt § 28a SGB XII, die Umsetzung erfolgt gemäß § 40 SGB XII bis spätestens zum 31. Oktober durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, die Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung (RBSFV). Die Fortschreibung erfolgt auf Grundlage eines Mischindex, in den die Preisentwicklung mit einem Anteil von 70 % eingeht und die Brutto- und Gehaltsentwicklung mit einem Anteil von 30 %.

Im Rahmen der Einführung des **Bürgergeldes** wurde die Methode der Fortschreibung reformiert, um eine schnellere **Anpassung an die Inflation** zu erreichen. Die bisherige Methode führte bei starker Inflation zu einer erheblichen realen Kaufkraftsenkung und damit zu einer Unterschreitung des Existenzminimums. Zu diesem Zweck wurde in § 28a Abs. 4 SGB XII eine Regelung eingeführt, wonach – im Anschluss an die Berechnung nach § 28a Abs. 3 SGB XII – die Preisentwicklung für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen zu berücksichtigen ist. Maßgeblich ist die Preisentwicklung des zweiten Quartals des Vorjahres zum zweiten Quartal des Vorvorjahres. Auch wenn dies eine deutliche Verbesserung ist, kann der Regelbedarf bei einer plötzlich und/oder stark ansteigenden Inflationsrate aber auch weiterhin unterjährig unzureichend werden, um das soziokulturelle Existenzminimum zu decken.<sup>14</sup> Für das Jahr 2023 setzt § 134 SGB XII die Veränderungsrate ausnahmsweise gesetzlich fest, weil die RBSFV zu spät gekommen wäre.<sup>15</sup>

Die monatlichen **Regelsätze seit dem 01.01.2023** betragen für alleinlebende Erwachsene 502,00 Euro (für Erwachsene in Paarhaushalten 451,00 Euro) und für Kinder je nach Alter zwischen 318,00 und 420,00 Euro. Diese beinhalten – unter Zugrundelegung der Anteile aus der letzten EVS und dem geltenden RBEG – einen Anteil für Ernährung für alleinstehende Erwachsene von monatlich 174,19 Euro

---

<sup>12</sup> BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09 = NJW 2010, 505 (Rn. 191).

<sup>13</sup> BT-Drs. 19/22750, S. 35, 44, 52 f.

<sup>14</sup> Becker, in: BeckOK Sozialrecht, Stand: 01.09.2023, § 28a SGB XII Rn. 12. Näher zu verbleibenden Defiziten an die Inflation Lenze, Die neuen Regeln zur Anpassung der Regelbedarfe „zwischen den Jahren“ nach dem Bürgergeld-Gesetz, info also 2023, 51.

<sup>15</sup> Becker, in: BeckOK Sozialrecht, Stand: 01.09.2023, § 28a SGB XII Rn. 6.

(ca. 5,73 Euro pro Tag) und für Kinder je nach Alter täglich zwischen 3,43 und 6,09 Euro/Tag.<sup>16</sup>

Die aktuelle RBSFV 2024 wurde am 14.09.2023 erlassen und setzt die Regelsätze für die Regelbedarfsstufen für das **Jahr 2024** fest. Daraus ergibt sich – unter Fortschreibung des rechnerischen Anteils aufgrund der letzten EVS und dem geltenden RBEG<sup>17</sup> – Folgendes:

- Für alleinstehende Erwachsene beträgt der monatliche Regelbedarf 563,00 Euro. Darin sind 195,35 Euro für Ernährung berücksichtigt (6,42 Euro/Tag)
- Für Kinder bis einschließlich 5 Jahre beträgt der monatliche Regelbedarf 357,00 Euro. Darin sind 117,10 Euro für Ernährung berücksichtigt (3,85 Euro/Tag)
- Für Kinder ab 6 bis einschließlich 13 Jahre beträgt der monatliche Regelbedarf 390 Euro. Darin sind 152,88 Euro für Ernährung berücksichtigt (5,03 Euro/Tag)
- Für Jugendliche ab 14 bis einschließlich 17 Jahre beträgt der monatliche Regelbedarf 471 Euro. Darin sind 207,71 Euro für Ernährung berücksichtigt (6,83 Euro/Tag)

### **III. (Ernährungs-)Wissenschaftliche Kritik und Unzulänglichkeit für eine gesunde Ernährung**

Die für Nahrungsmittel berücksichtigten Anteile der Regelsätze sind nach ganz überwiegender wissenschaftlicher Einschätzung unzureichend, um eine gesunde Ernährung zu ermöglichen. Dies gilt sowohl für Erwachsene als auch und besonders für Kinder.

Zu nennen sind insoweit zunächst Studien des Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (**WBAE**), der beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) angesiedelt ist. In seinem Gutachten „Politik für eine nachhaltigere Ernährung“ aus dem Juni 2020

---

<sup>16</sup> WBAE, Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen, März 2023, S. 7.

<sup>17</sup> Die Regelsätze für 2024 sind abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/arbeit-und-soziales/regelsaetze-erhoehung-2222924>. Die auf Nahrungsmittel entfallenden Anteile am Regelbedarf wurden von den Verfassern unter Zugrundelegung der auf Basis der EVS 2018 im RBEG 2021 festgesetzten Werte errechnet (so auch die Vorgehensweise bei WBAE, Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen, März 2023, S. 7, für das Jahr 2023). Für den monatlichen Anteil maßgeblich ist daher das Verhältnis der in § 5 Abs. 1 RBEG bzw. § 6 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 RBEG für Nahrungsmittel vorgesehenen Leistungen zur jeweiligen Gesamtsumme der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben gemäß § 5 Abs. 2 RBEG bzw. § 6 Abs. 2 RBEG. Danach ergibt sich für Erwachsene ein „Ernährungsanteil“ von 34,7 % am Regelbedarf, für Kinder bis fünf Jahre liegt der Anteil bei 32,8 %, für Kinder zwischen 6 und 13 Jahren bei 39,2 % und bei Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren bei 44,1 %. Für die tageweise Berechnung wurde der monatliche Anteil dann mit 12 multipliziert und durch 365 dividiert.

kommt der WBAE zu dem Ergebnis, dass die Höhe der Grundsicherung nicht ausreicht, um eine gesundheitsfördernde Ernährung zu realisieren.<sup>18</sup> Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass eine gesunde, nährstoffreiche Ernährung teurer ist als eine energiedichte, aber nährstoffarme Ernährung. In der Folge greifen armutsbetroffene Haushalte auf sättigende, aber ungesündere und weniger ausgewogene Nahrungsmittel zurück.<sup>19</sup> Vereinzelt theoretische Budgetrechnungen, welche die Möglichkeit einer gesunden Ernährung finanziert aus den Regelsätzen der Grundsicherung behaupten, werden vom WBAE als praxisfern zurückgewiesen.<sup>20</sup> Realität ist eine **armutsbedingte Mangelernährung** (teilweise sogar Hunger) in Deutschland.<sup>21</sup>

In seiner im **März 2023** vorgelegten Stellungnahme „Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen“ erneuerte der WBAE seine Kritik und bezog sie explizit und unmissverständlich auf das zwischenzeitlich eingeführte Bürgergeld:

*„Im Grundsatz spricht aus Sicht des WBAE (...) vieles für das deutsche System zur Bekämpfung der Ernährungsarmut, das im Kern auf einem Bürgergeld beruht. Ein solches Bürgergeld muss jedoch ausreichend sein, um (...) Ernährungsarmut zu vermeiden. Die aktuellen, im Bürgergeld für Essen und Getränke zur Verfügung stehenden Beträge entsprechen allerdings nicht diesem Anspruch. Bei der Einführung des Bürgergelds im Jahr 2023 wurde zwar zeitnah auf die hohe Inflation reagiert. Die Berechnungsmethodik für die Bedarfsermittlung wurde aber nicht angepasst, sodass der **Regelsatz nach wie vor nicht für eine gesundheitsfördernde Ernährung ausreicht.**“<sup>22</sup>*

Damit spricht der WBAE einen zentralen Punkt an: Die inflationsbedingte Anpassung der Regelsätze durch das Bürgergeld hat 2023 **keine reale Kaufkraftsteigerung** zur Folge, dasselbe gilt für die anstehende Erhöhung im Jahr 2024, die ebenfalls lediglich auf Inflationsausgleich zielt. Im vorliegenden Zusammenhang ist zudem anzumerken, dass die Inflation gerade im Bereich der Nahrungsmittel überdurchschnittlich hoch ist. Laut dem Statistischen Bundesamt betrug sie zwischen Juli 2021 und Juli 2023 mehr als 27 % und damit deutlich über der allgemeinen Inflation.<sup>23</sup> Der Trend besteht fort, zwischen September 2022 und September 2023

---

<sup>18</sup> WBAE, Politik für nachhaltige Ernährung, Juni 2020, S. 108.

<sup>19</sup> WBAE, a.a.O., S. 104 f.

<sup>20</sup> WBAE, a.a.O., S. 102.

<sup>21</sup> WBAE, a.a.O., S. 107.

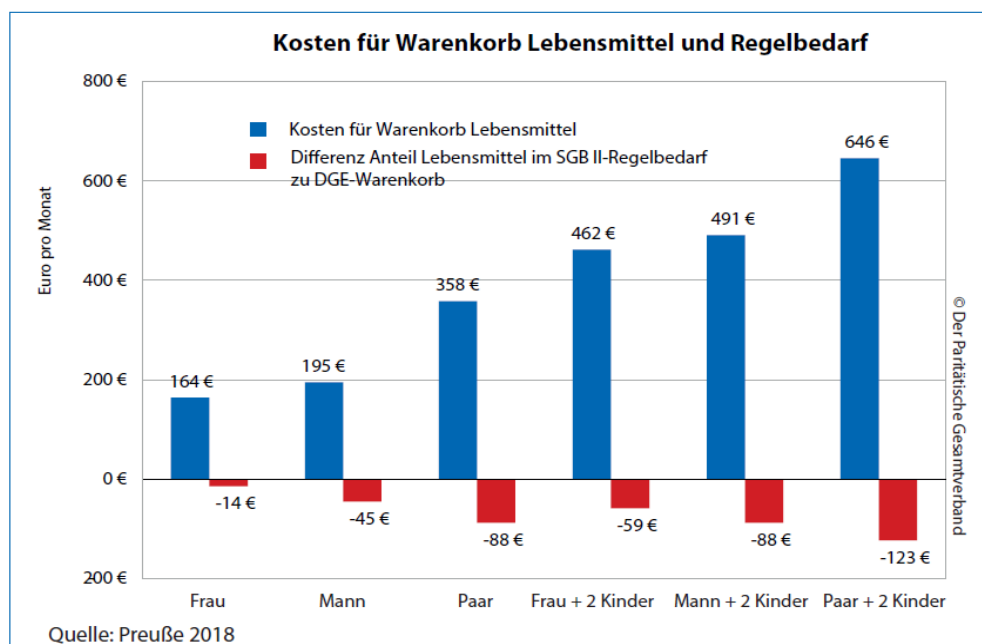
<sup>22</sup> WBAE, Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen, März 2023, S. I f. (Hervorhebungen von uns).

<sup>23</sup> Dülger, Wo die Preissprünge am größten sind, tagesschau.de vom 04.09.2023, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/lebensmittel-gierflation-100.html>.



betrug die Lebensmittelinflation 7,5 %, während die allgemeine Inflation bei „nur“ 4,5 % lag.<sup>24</sup>

In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion im Bundestag aus dem September 2022 hält die Bundesregierung eine gesunde Ernährung bei Bezug von Grundsicherung für möglich, die Bundesregierung orientiere sich in ihrer Politik an den Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e.V. (DGE).<sup>25</sup> Auf eine Schriftliche Frage der Abgeordneten Ina Latendorf räumte die Bundesregierung allerdings einen „Zitierfehler“ ein, sie habe das Gutachten des WBAE in ihrer Antwort falsch wiedergegeben.<sup>26</sup> Tatsächlich zeigt auch eine Auswertung der Studienlage durch den **Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages** aus dem Dezember 2022 aber, dass der ganz überwiegende Teil der Forschung eine gesundheitsfördernde Ernährung entsprechend dieser Empfehlungen nicht für möglich hält.<sup>27</sup> Der Paritätische Gesamtverband hat das Ergebnis einer Studie aus dem Jahr 2018, welche die Regelsätze mit einem den Ernährungsempfehlungen der DGE entsprechenden Warenkorb abgleicht, grafisch veranschaulicht:<sup>28</sup>



<sup>24</sup> Handelsblatt vom 11.10.2023, Verbraucherschützer wollen klären, warum Lebensmittelpreise stärker steigen als die Inflation, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/transparenz-verbrauerschuetzer-wollen-klaren-warum-lebensmittelpreise-staerker-steigen-als-die-inflation/29440332.html>.

<sup>25</sup> BT-Drs. 20/3633, S. 3.

<sup>26</sup> BT-Drs. 20/4852, S. 95.

<sup>27</sup> Wissenschaftlicher Dienst, Kosten einer Ernährung nach den Empfehlungen der DGE, 20.12.2022, WD 5 - 3000 - 143/22.

<sup>28</sup> Der Paritätische Gesamtverband, Arm, abgehängt, ausgegrenzt. Eine Untersuchung zu Mangellagen eines Leben mit Hartz IV, 2020, S. 11, basierend auf Preuße, Referenzbudgets in ihrer Bedeutung als sozial-kulturelle Existenzminima, 2018, [https://doi.org/10.23782/HUW\\_01\\_2018](https://doi.org/10.23782/HUW_01_2018).

Die Daten stammen zwar aus dem Jahr 2018, die Lage hat sich seitdem aber nicht verbessert, weil lediglich Anpassungen an die Inflation vorgenommen wurden.

Die fehlende Bedarfsdeckung für eine gesunde Ernährung betrifft ausdrücklich **sämtliche Bedarfsgruppen**.<sup>29</sup> Hervorzuheben ist aber, dass diverse Studien gerade bei **Kindern** erhebliche Bedarfsunterdeckungen feststellen.<sup>30</sup> Dies ist deswegen besonders dramatisch, weil Mangelernährung in der Kindheit zu Entwicklungsstörungen führen kann, die nicht mehr reparabel sind, wie z.B. Wachstumsstörungen und Beeinträchtigungen der kognitiven Entwicklung, die bei armutsbetroffenen Kindern in Deutschland feststellbar sind.<sup>31</sup>

In der Gesamtschau der Studienlage bestehen keine vernünftigen Zweifel daran, dass eine gesundheitsfördernde Ernährung mit den im Bürgergeld hierfür berücksichtigten finanziellen Mitteln nicht realistisch möglich ist. Dies erkennt nun wohl auch die Bundesregierung grundsätzlich an, die sich in den Antworten auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion aus dem Juli 2023 im Wesentlichen auf die Argumentation zurückzieht, dass es sich bei den Regelsätzen um eine Gesamtpauschale handele, gesunde Lebensmittel also auch aus den anderen Beträgen (z.B. für Kleidung, Strom oder soziale Teilhabe) finanziert werden könnten.<sup>32</sup>

#### **IV. (Un-)Vereinbarkeit der Regelsätze des Bürgergelds mit dem Recht auf ausreichende Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt**

Angesichts der dargestellten ernährungswissenschaftlichen Studienlage ist zu prüfen, ob die Regelsätze des Bürgergelds mit dem Recht auf ausreichende Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt vereinbar sind. Der UN-Sozialpakt ist ein völkerrechtlich verbindliches Menschenrechtsübereinkommen, das in Deutschland im Jahr 1973 ratifiziert wurde.<sup>33</sup> Ein Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und angemessene Ernährung enthält schon Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte;<sup>34</sup> Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt gibt diesem Recht eine völkerrechtlich verbindliche Form.

---

<sup>29</sup> WBAE, Politik für nachhaltige Ernährung, Juni 2020, S. 104.

<sup>30</sup> Siehe nur die zitierten Studien bei Wissenschaftlicher Dienst, Kosten einer Ernährung nach den Empfehlungen der DGE, 20.12.2022, WD 5 - 3000 - 143/22, S. 12, 17, 19 ff.

<sup>31</sup> Ausführlich Biesalski, Ernährungsarmut bei Kindern – Ursachen, Folgen, COVID-19, Aktuelle Ernährungsmedizin 2021, S. 317 ff.; siehe auch Monetti, Ernährungsarmut in Deutschland, Kritischer Agrarbericht 2023, S. 331 (333); Wissenschaftlicher Dienst, Kosten einer Ernährung nach den Empfehlungen der DGE, 20.12.2022, WD 5 - 3000 - 143/22, S. 19.

<sup>32</sup> BT-Drs. 20/7638, S. 3, 4, 6, 8 f. Siehe zu diesem Einwand noch unten, IV.2.

<sup>33</sup> BGBl 1973 II, S. 1569.

<sup>34</sup> UN Generalversammlung, Resolution vom 10.12.1948, 217 A (III). Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.

Im Folgenden ist zunächst der Inhalt dieses Rechts und die daraus folgenden staatlichen Pflichten herauszuarbeiten (1.) und sodann zu prüfen, inwieweit die derzeitigen Regelsätze diesen völkerrechtlichen Anforderungen genügen (2.).

### **1. Inhalt des Rechts auf ausreichende Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt und daraus folgende staatliche Pflichten**

Das Recht auf ausreichende Ernährung ist ein Teilbereich des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, das insgesamt in Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt verankert ist. Nach dieser Vorschrift erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Trotz des scheinbar restriktiveren Wortlauts („ausreichend“) in der deutschen Übersetzung verbürgt das Recht eine „angemessene“ Ernährung. Dies ergibt sich aus der systematischen Einordnung in das Recht auf einen „angemessenen“ Lebensstandard sowie aus dem als Amtssprache maßgeblichen englischen Wortlaut („adequate food“).

Es ist freilich interpretationsbedürftig, welcher Ernährungsstandard „angemessen“ ist und welche staatlichen Pflichten daraus folgen. Eine wichtige Interpretationsquelle für völkerrechtliche Verträge sind die Allgemeinen Bemerkungen („*General Comments*“), welche die autoritativen Auffassungen der zuständigen UN-Ausschüsse wiedergeben. Daher ist vor allem die **Allgemeine Bemerkung des UN-Sozialausschusses** zum Recht auf angemessene Ernährung zu betrachten, die der UN-Sozialausschuss im Jahr 1999 veröffentlicht hat.<sup>35</sup> Diese stellt die wichtigste Interpretationsquelle zum Recht auf angemessene Ernährung dar.<sup>36</sup> Die Rechtsauffassung des Ausschusses ist nicht zuletzt deswegen von besonderer Bedeutung, weil er über Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt entscheidet (dazu unten, V.).<sup>37</sup> Ergänzend zur Allgemeinen Bemerkung des UN-Sozialausschusses werden weitere Quellen herangezogen, insbesondere ein Fact Sheet des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) und der UN-Welternährungskommission (FAO) aus dem Jahr 2010, das die Anforderungen an die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung bestätigt und weiter ausbuchstabiert.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), 12.05.1999, Doc. E/C.12/1999/5.

<sup>36</sup> Söllner, The „Breakthrough“ of the Right to Food: The meaning of General Comment No. 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food, Max Planck UNYB 11 (2007), S. 391 (396).

<sup>37</sup> Einzelfallentscheidungen des UN-Sozialausschusses zum Recht auf Ernährung im Rahmen von Beschwerdeverfahren liegen bislang, soweit ersichtlich, nicht vor.

<sup>38</sup> OHCHR/FAO, The Right to Adequate Food, Fact Sheet, 2010, S. 2.

### a. Inhalt des Rechts auf angemessene Ernährung

In seiner Allgemeinen Bemerkung stellt der UN-Sozialausschuss zunächst fest, dass das Recht auf angemessene Nahrung von entscheidender Bedeutung für die Wahrnehmung aller (Menschen-)Rechte ist.<sup>39</sup> Zugleich träten Probleme von Unter- und Mangelernährung keineswegs nur in Entwicklungsländern auf, sondern

*„auch in einigen der wirtschaftlich am meisten entwickelten Länder (...). Im Grunde liegt die Wurzel des Problems von Hunger und Mangelernährung nicht in einem Mangel an Nahrungsmitteln, sondern im mangelnden Zugang großer Teile der Weltbevölkerung zu den verfügbaren Nahrungsmitteln, der unter anderem auf Armut zurückzuführen ist.“<sup>40</sup>*

Das Recht auf angemessene Ernährung betrifft daher ganz wesentlich auch den wirtschaftlichen Zugang zu angemessener Nahrung. Die Angemessenheit ist dabei ein relatives Konzept, das unter anderem von den im Vertragsstaat vorherrschenden sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen abhängt.<sup>41</sup>

Als „**Wesensgehalt**“ (englische Fassung: „*core content*“) des Rechts auf angemessene Nahrung betrachtet der UN-Sozialausschuss die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln „in ausreichender Menge und Qualität, um die individuellen Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen.“<sup>42</sup> Qualitativ bedeutet dies ausdrücklich mehr als eine Mindestration notwendiger Kalorien.<sup>43</sup> Die **Befriedigung der Ernährungsbedürfnisse** umfasst vielmehr

*„eine Mischung von Nährstoffen für Wachstum, Entwicklung und Erhaltung von Körper und Geist (...), die den physiologischen Bedürfnissen des Menschen in allen Lebensphasen gerecht wird und die seinem Geschlecht und seinem Beruf entspricht.“<sup>44</sup>*

Eine angemessene Ernährung ist also eine gesunde Ernährung. Der OHCHR und die FAO bestätigen in ihrem Fact Sheet, dass eine angemessene Ernährung die Ernährungsbedürfnisse befriedigen muss und illustrieren dies mit Beispielen: Unangemessen ist demnach etwa eine Ernährung, welche Kindern nicht die für ihre körperliche und geistige Entwicklung notwendigen Nährstoffe liefert sowie allgemein eine zwar energiedichte, aber nährstoffarme Ernährung.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), 12.05.1999, Doc. E/C.12/1999/5, Rn. 1, 4.

<sup>40</sup> UN-Sozialausschuss, a.a.O., Rn. 5.

<sup>41</sup> UN-Sozialausschuss, a.a.O., Rn. 7.

<sup>42</sup> UN-Sozialausschuss, a.a.O., Rn. 8.

<sup>43</sup> UN-Sozialausschuss, a.a.O., Rn. 6.

<sup>44</sup> UN-Sozialausschuss, a.a.O., Rn. 9.

<sup>45</sup> OHCHR/FAO, The Right to Adequate Food, Fact Sheet, 2010, S. 3.

Der Zugang zu einer angemessenen Ernährung ist staatlich zu gewährleisten, und zwar ausdrücklich auch der **wirtschaftliche Zugang**:

*„Wirtschaftlicher Zugang bedeutet, dass die mit dem Erwerb von Nahrungsmitteln für eine angemessene Ernährung verbundenen finanziellen Aufwendungen einer Person oder eines Haushalts nicht so hoch sein sollen, dass die Befriedigung anderer grundlegender Bedürfnisse gefährdet oder beeinträchtigt wird. Sozial schwachen Gruppen (...) wird möglicherweise im Rahmen besonderer Programme Beachtung geschenkt werden müssen.“<sup>46</sup>*

Daraus ergibt sich bereits, dass der UN-Sozialausschuss auch die staatlichen sozialen Sicherungssysteme in der Pflicht sieht, das Recht auf angemessene Ernährung zu verwirklichen. Der OHCHR und die FAO bestätigen die Notwendigkeit eines wirtschaftlichen Zugangs zu einer angemessenen Ernährung, ohne dass dies mit Abstrichen bei anderen Grundbedürfnissen erkaufte werden muss und nennen als Instrumente ausreichende Mindestlöhne und Sozialleistungen.<sup>47</sup>

## **b. Staatliche Verpflichtungen**

Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung ergeben sich aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Danach verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um fortschreitend mit allen geeigneten Mitteln die volle Verwirklichung der im UN-Sozialpakt anerkannten Rechte zu erreichen. In diesem Zusammenhang ist auch die Allgemeine Bemerkung des UN-Sozialausschusses zu den staatlichen Pflichten gemäß Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt relevant.<sup>48</sup>

Systematisch unterscheidet der UN-Sozialausschuss auf Ebene der Verpflichtungen der Vertragsstaaten Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten.<sup>49</sup> Die Achtungspflicht verbietet eine staatliche Verhinderung des Zugangs zu Nahrungsmitteln, die Schutzpflicht gebietet Maßnahmen gegen eine Verhinderung dieses Zugangs durch Private. Vorliegend einschlägig ist die **Gewährleistungspflicht**, die als aktive Förderungspflicht verlangt, dass der Staat darauf hinwirkt, den Menschen eine angemessene Ernährung zu ermöglichen.

---

<sup>46</sup> UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), 12.05.1999, Doc. E/C.12/1999/5, Rn. 13.

<sup>47</sup> OHCHR/FAO, The Right to Adequate Food, Fact Sheet, 2010, S. 2.

<sup>48</sup> UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14.12.1990, Doc. E/1991/23, 14.12.1990, Doc. E/1991/23.

<sup>49</sup> UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), 12.05.1999, Doc. E/C.12/1999/5, Rn. 15.

Für die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt enthält Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt das Gebot einer „**fortschreitenden**“ **Verwirklichung** („*progressive realisation*“). Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass eine sofortige vollständige Umsetzung zahlreiche Staaten überfordern würde.<sup>50</sup> Allerdings berechtigt dies keineswegs zur Untätigkeit, sofern Handlungsmöglichkeiten bestehen. Denn Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt verlangt die **Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten**, die einem Staat zur Verfügung stehen („*to the maximum of its available resources*“).

Besonders streng legt der UN-Sozialausschuss das gebotene staatliche Verhalten mit Blick auf die grundlegenden **Mindestverpflichtungen** („*minimum core obligations*“) der im UN-Sozialpakt gewährleisteten Rechte aus. Werden diese Mindestanforderungen eines Rechts nicht gewahrt, liegt regelmäßig ein Verstoß vor.<sup>51</sup> Bezogen auf das Recht auf angemessene Ernährung betrifft dies die Freiheit von Hunger. Ein schrittweises Vorgehen ist hier nur dann gerechtfertigt, wenn ein sofortiges Handeln unmöglich ist:

*„Um festzustellen, welche Handlungen oder Unterlassungen eine Verletzung des Rechts auf Nahrung darstellen, ist es wichtig, zwischen der Unfähigkeit und der mangelnden Bereitschaft eines Vertragsstaats zur Einhaltung seiner Verpflichtungen zu unterscheiden. Sofern ein Vertragsstaat geltend macht, dass es ihm auf Grund unzureichender Mittel unmöglich ist, Menschen Zugang zu Nahrungsmitteln zu verschaffen, die selbst dazu nicht in der Lage sind, muss der Staat nachweisen, dass alle Anstrengungen zum Einsatz aller ihm zu Gebote stehenden Mittel unternommen wurden, um diesen Mindestverpflichtungen mit Vorrang nachzukommen. Dies folgt aus Artikel 2 (1) des Paktes, der die Vertragsstaaten, (...) dazu verpflichtet, die erforderlichen Schritte bis zum Höchstmaß ihrer verfügbaren Ressourcen zu unternehmen.“<sup>52</sup>*

**Außerhalb der Mindestverpflichtungen** ist eine derart streng verstandene vollständige Erschöpfung der Mittel bis hin zum Höchstmaß verfügbarer Ressourcen wohl nicht erforderlich. Gleichwohl gilt die Verpflichtung zur Ausschöpfung aller Möglichkeiten dem Wortlaut nach allgemein und nicht nur für den Mindeststandard. Dementsprechend betont auch der UN-Sozialausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung zur Anwendung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, dass der Zweck

---

<sup>50</sup> Söllner, The „Breakthrough“ of the Right to Food: The meaning of General Comment No. 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food, Max Planck UNYB 11 (2007), S. 391 (401).

<sup>51</sup> UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14.12.1990, Doc. E/1991/23, Rn. 10.

<sup>52</sup> UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), 12.05.1999, Doc. E/C.12/1999/5, Rn. 17.

der Vorschrift darin besteht, den Vertragsstaaten klare Verpflichtungen im Hinblick auf die volle Verwirklichung der darin enthaltenen Rechte aufzuerlegen und sie somit verpflichtet, so **schnell und wirksam wie möglich** auf dieses Ziel hinzuwirken.<sup>53</sup> Bezogen auf das Recht auf Ernährung führt der UN-Sozialausschuss aus:

*„Wenngleich jeder Vertragsstaat bei der Wahl seines eigenen Herangehens einen gewissen Ermessensspielraum besitzt, verlangt der Pakt doch eindeutig von jedem Vertragsstaat, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, (...) dass jeder so bald wie möglich in den Genuss des Rechts auf angemessene Nahrung kommt.“<sup>54</sup>*

Daran wird deutlich, dass die Verpflichtung zur „fortschreitenden“ Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung **nicht zur Untätigkeit berechtigt**. Vielmehr müssen Schritte, die sofort möglich sind, grundsätzlich auch sofort eingeleitet werden.<sup>55</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch relevant, dass die Verpflichtung „Maßnahmen zu treffen“ (Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt) von vornherein nicht unter Vorbehalt steht, sondern unbedingt ist.<sup>56</sup> Als beispielhafte Pflichten, die den Staaten hieraus erwachsen können, werden genannt: die umfängliche Erhebung des derzeitigen Stands der Verwirklichung des Rechts auf Ernährung, die Erarbeitung von darauf gerichteten Strategien und Plänen sowie die Verabschiedung entsprechender Gesetze.<sup>57</sup> In seiner Allgemeinen Bemerkung hebt der UN-Sozialrat die Notwendigkeit einer **nationalen Strategie** zur Verwirklichung des Rechts auf Ernährung hervor, die ausdrücklich auch die soziale Sicherheit umfassen soll.<sup>58</sup>

### c. Freiwillige Leitlinien der FAO

Der Vollständigkeit halber erwähnt seien zudem die Freiwilligen Leitlinien der FAO zum Recht auf Nahrung.<sup>59</sup> Wie aus der Bezeichnung bereits deutlich wird, handelt es sich hierbei nicht um verbindliches Völkerrecht, sondern „nur“ um Soft

---

<sup>53</sup> UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14.12.1990, Doc. E/1991/23, Rn. 9.

<sup>54</sup> UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), 12.05.1999, Doc. E/C.12/1999/5, Rn. 21.

<sup>55</sup> OHCHR/FAO, The Right to Adequate Food, Fact Sheet, 2010, S. 19 f.; Söllner, The „Breakthrough“ of the Right to Food: The meaning of General Comment No. 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food, Max Planck UNYB 11 (2007), S. 391 (402).

<sup>56</sup> UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14.12.1990, Doc. E/1991/23, Rn. 2.

<sup>57</sup> OHCHR/FAO, The Right to Adequate Food, Fact Sheet, 2010, S. 21.

<sup>58</sup> UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), 12.05.1999, Doc. E/C.12/1999/5, Rn. 22 ff., 25.

<sup>59</sup> FAO, Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, 2004.

Law, das den Staaten eine Orientierung bei der Umsetzung des Rechts auf Nahrung geben soll.<sup>60</sup> Zu diesem Zweck nennen die Leitlinien verschiedene Bereiche, in denen Staaten Maßnahmen zur Verwirklichung des Rechts auf angemessene, d.h. den Ernährungsbedürfnissen entsprechende Ernährung ergreifen können und sollen. Dies betrifft unter anderem den Schutz vulnerabler Gruppen sowie die Gewährleistung eines sozialen Sicherheitsnetzes, welches das Recht auf Ernährung – abhängig von den Möglichkeiten des jeweiligen Staates – angemessen verwirklicht.<sup>61</sup> Allerdings bleiben die Ausführungen recht allgemein und gehen insbesondere nicht näher auf die Situation und Anforderungen in reichen Industriestaaten ein.

## 2. Unvereinbarkeit der Regelsätze des Bürgergelds mit den völkerrechtlichen Anforderungen

Anhand der oben dargestellten Maßstäbe ist zu prüfen, ob die Regelsätze des Bürgergeldes in Deutschland gegen das Recht auf Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt verstoßen.

Zunächst ist insoweit festzustellen, dass jedenfalls der für Nahrungsmittel berechnete Anteil an den Regelsätzen in Deutschland **unzureichend ist, um das Recht auf Ernährung zu verwirklichen**. Nach ernährungswissenschaftlichen Erkenntnissen ist eine gesunde und nährstoffreiche Ernährung mit den dafür (rechnerisch) vorgesehenen Mitteln nicht finanzierbar (siehe oben, III.). Die bei der Berechnung des Bürgergeldes für Nahrungsmittel veranschlagten Beträge sind ungeeignet, um die Ernährungsbedürfnisse der Bezieher\*innen von Bürgergeld zu befriedigen, wie es das Recht auf angemessene Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt verlangt (siehe oben, IV.1.).

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, inwiefern sich die Bundesregierung auf das von ihr primär vorgebrachte Argument berufen kann, dass es sich bei den ausgezahlten Beträgen um eine **Gesamtpauschale** handle, die Betroffenen also (rechtlich) nicht daran gehindert seien, in anderen Bereichen zu „sparen“, um mehr Geld für gesunde Lebensmittel ausgeben zu können.<sup>62</sup> Dieser Einwand kann indes nicht verfangen. Zum einen bezieht sich das Gesetz verschiedentlich auf die Bedarfe für Ernährung, misst diesen also durchaus eine eigenständige Bedeutung zu (§§ 68 SGB II, 27a Abs. 4, 142 SGB XII, siehe oben unter II.). Vor allem aber soll (und muss) das Bürgergeld **insgesamt das soziokulturelle Existenzminimum** gewährleisten. Zu diesem Zweck wird für alle in die Berechnung einbezogenen Leistungen

---

<sup>60</sup> Näher Söllner, The „Breakthrough“ of the Right to Food: The meaning of General Comment No. 12 and the Voluntary Guidelines for the Interpretation of the Human Right to Food, Max Planck UNYB 11 (2007), S. 391 (408 f.).

<sup>61</sup> FAO, Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, 2004, Guidelines 13 und 14, S. 25 ff.

<sup>62</sup> Siehe zu diesem Argument BT-Drs. 20/7638, S. 3, 4, 6, 8 f.



jeweils das Existenzminimum zugrunde gelegt. Zwar muss das Bürgergeld es verfassungsrechtlich ermöglichen, punktuelle Unterdeckungen aus einem Bereich durch Rückgriff auf einen anderen Bereich auszugleichen<sup>63</sup> und individuell überdurchschnittliche Ausgaben in einem Bereich durch Verzicht in einem anderen Bereich auszugleichen.<sup>64</sup> Um derartige Besonderheiten geht es hier aber nicht: Die Bürgergeld-Regelsätze sind allgemein und nicht nur individuell unzureichend, um eine angemessene Ernährung zu ermöglichen. Für eine dauerhafte „Querfinanzierung“ ist das Bürgergeld, das sich an der Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen bewegt,<sup>65</sup> aber nicht konzipiert.

Damit ist die Finanzierung einer ausreichenden Ernährung aus den Regelsätzen allenfalls dann möglich, wenn dauerhaft **Einschnitte bei anderen Grundbedürfnissen** in Kauf genommen werden. Eben dies ist nach dem UN-Sozialausschuss aber **unzureichend**, um den wirtschaftlichen Zugang zu einer angemessenen Ernährung zu gewährleisten. Denn hierfür dürfen die mit einer gesunden Ernährung verbundenen finanziellen Aufwendungen einer Person oder eines Haushalts nicht so hoch sein, dass sie die Befriedigung anderer grundlegender Bedürfnisse gefährden oder beeinträchtigen (siehe oben, IV.1.).<sup>66</sup> Dies wäre aber der Fall, wenn ein höherer Teil der Regelsätze für Ernährung ausgegeben würde als die Berechnungen zugrunde legen. In seinen Abschließenden Bemerkungen („*Concluding Observations*“) zum Sechsten Staatenbericht Deutschlands hat der UN-Sozialausschuss die Sorge geäußert, dass die damalige (2018) Höhe der Regelleistungen insgesamt nicht ausreicht, um einen angemessenen Lebensstandard im Sinne des Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt zu finanzieren.<sup>67</sup> In diesem Zusammenhang beanstandete das Gremium auch, dass zahlreiche Haushalte insbesondere in der Grundsicherung von Energiearmut betroffen sind.<sup>68</sup> Dementsprechend besteht kein Spielraum, um eine gesunde Ernährung bei gleichzeitiger Wahrung eines angemessenen Lebensstandards im Übrigen zu finanzieren. Hinzuweisen ist darauf, dass der UN-Sozialpakt in Art. 15 Abs. 1 auch das Recht auf kulturelle Teilhabe schützt und Beträge für soziokulturelle Bedarfe daher – wie im Verfassungsrecht<sup>69</sup> – auch völkerrechtlich keine Verfügungsmasse sind, mit der Unterdeckungen in anderen Bereichen gerechtfertigt werden könnten. Das Recht auf kulturelle Teilhabe nach Art. 15 UN-Sozialpakt verlangt selbst die finanzielle Zugänglichkeit („*accessibility*“) kultureller Teilhabe für alle Menschen.<sup>70</sup>

---

<sup>63</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12 = NJW 2014, 3425 (Rn. 117).

<sup>64</sup> BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09 = NJW 2010, 505 (Rn. 172).

<sup>65</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12 = NJW 2014, 3425 (Rn. 121).

<sup>66</sup> UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), 12.05.1999, Doc. E/C.12/1999/5, Rn. 13.

<sup>67</sup> UN-Sozialausschuss, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, 27.11.2018, Doc. E/C.12/DEU/CO/6, Rn. 46.

<sup>68</sup> UN-Sozialausschuss, a.a.O., Rn. 56.

<sup>69</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12 = NJW 2014, 3425 (Rn. 118).

<sup>70</sup> UN-Sozialausschuss, General Comment No. 21, Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 21.12.2009, E/C.12/GC/21, S. 5.

Sind die Regelsätze des Bürgergeldes demnach unzureichend, um das Recht auf Ernährung zu verwirklichen, stellt sich die Anschlussfrage, ob hierin auch eine **Verletzung** von Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt liegt. Hierfür ist maßgeblich, ob zumindest dem Erfordernis einer „schrittweisen“ Verwirklichung Rechnung getragen wird. Dies würde voraussetzen, dass die Finanzierung einer den Ernährungsbedürfnissen entsprechenden Ernährung zumindest angestrebt und so schnell und wirksam wie möglich darauf hingewirkt wird (siehe oben, IV.1.b.).

Dies ist allerdings nicht der Fall. Die Finanzierung einer gesunden Ernährung wird bei der Berechnung des Bürgergelds vielmehr schon methodisch **nicht einmal angestrebt**. Bezugspunkt des für Ernährung vorgesehenen rechnerischen Anteils der Regelsätze sind nicht die (geringsten) Kosten, zu denen eine gesunde Ernährung realistisch möglich ist, weder für Erwachsene noch für Kinder. Vielmehr werden als Maßstab die – zudem gekürzten – tatsächlichen Ausgaben der einkommensschwächsten 15 % der Einpersonenhaushalte bzw. 20 % der Familienhaushalte herangezogen (siehe oben, II.). Damit ist nicht eine gesunde Ernährung das Ziel der Berechnung, sondern eher „eine Gleichstellung in der Mangelernährung“.<sup>71</sup> Die realen Kosten einer gesunden, ausgewogenen Ernährung haben keinen Einfluss auf die Bemessungsgrundlage der Regelsätze.<sup>72</sup> In den Worten der Parlamentarische Staatssekretärin Kerstin Griese aus dem BMAS:

*„Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe enthält jedoch keine Angaben darüber, inwieweit die ermittelten Verbrauchsausgaben auch Ausgaben für gesundheitsfördernde bzw. nachhaltige Produkte enthalten.“<sup>73</sup>*

Den methodischen Ansatz zur Berechnung der Regelsätze kritisiert auch der UN-Sozialausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen zum Sechsten Staatenbericht Deutschlands und zeigt sich besorgt hinsichtlich der Berechnungsmethode des Existenzminimums, weil diese auf einer Kürzung der tatsächlichen Ausgaben der einkommensschwächsten Haushalte beruht.<sup>74</sup> Die Kritik ist zwar nicht spezifisch auf das Recht auf Ernährung bezogen, sondern auf die Gesamthöhe der Leistungen. Sie gilt damit aber auch für einzelne Posten wie Nahrungsmittel.

Eine Rechtfertigung der Berechnungsmethode kommt nicht etwa deswegen in Betracht, weil der Gesetzgeber – so die Bundesregierung – die Bürgergeldempfänger\*innen nicht „besserstellen“ könne als die einkommensschwachen Haushalte.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> So die Vorbemerkung der Fragesteller zur Kleinen Anfrage in BT-Drs. 20/7638, S. 2.

<sup>72</sup> Monetti, Ernährungsarmut in Deutschland, Kritischer Agrarbericht 2023, S. 331.

<sup>73</sup> Zitiert nach Wissenschaftlicher Dienst, Kosten einer Ernährung nach den Empfehlungen der DGE, 20.12.2022, WD 5 - 3000 - 143/22, S. 30.

<sup>74</sup> UN-Sozialausschuss, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, 27.11.2018, Doc. E/C.12/DEU/CO/6, Rn. 46.

<sup>75</sup> BT-Drs. 20/3847, S. 3.

Zunächst einmal würde es noch lange nicht zu einer Besserstellung von Bürgergeldempfänger\*innen führen, wenn die Berechnung der Regelsätze abweichend ermittelt und sich an den realen Kosten einer gesundheitsfördernden Ernährung orientieren würden. Unabhängig davon ist das Argument aber auch als solches unzulässig. Sollte die Bundesregierung suggerieren, dass auch einkommensschwachen Haushalten in Deutschland keine ausreichenden Mittel für eine gesunde Ernährung zur Verfügung stehen, so verlangt Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt auch insofern Abhilfe zu schaffen. Geboten ist dann nicht die Beschneidung der Grundsicherung, sondern die Verbesserung der Situation von Menschen mit niedrigem Einkommen, z.B. durch eine Erhöhung des Mindestlohns.<sup>76</sup> Die prekäre Situation von Menschen mit niedrigem Einkommen kann es in einem reichen (nur in der Vermögensverteilung sehr ungleichen) Staat wie Deutschland nicht rechtfertigen, bei der Berechnung der Grundsicherung nicht einmal auf eine angemessene Ernährung abzu zielen.

Neben den aufgezeigten Mängeln der Berechnung der Regelsätze sind mit Blick auf die Finanzierung einer angemessenen Ernährung auch **keine Fortschritte** zu verzeichnen. Die nominale Erhöhung im Zuge der Einführung des Bürgergelds in den Jahren 2023 und 2024 dient allein dem Inflationsausgleich, bedeutet also keine reale Kaufkraftsteigerung. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Nahrungsmittel, in denen die Inflation und damit die Kaufkraftverluste überdurchschnittlich hoch waren und sind (siehe oben, III.). Die methodische Berechnung der Regelsätze anhand der EVS wurde durch das Bürgergeld nicht angetastet. Damit ist festzuhalten, dass eine gesunde Ernährung erstens nicht das Ziel der (Berechnung der) Regelsätze ist und in dieser Hinsicht zweitens auch keine realen Verbesserungen erzielt wurden. Dies genügt nicht den Anforderungen an eine „fortschreitende“ Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung aus Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt.

Eine Gelegenheit zur zukünftigen Umsetzung der völkerrechtlichen Vorgaben bietet die derzeit zu erarbeitende **Ernährungsstrategie** der Bundesregierung.<sup>77</sup> Entgegen der Forderungen des UN-Sozialausschusses (siehe oben, IV.1.b.) hat Deutschland bislang keine nationale Strategie zur Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung erarbeitet, sodass das Vorhaben in die richtige Richtung weist. Allerdings muss die Ernährungsstrategie auch Verbesserungen bei der Berechnung und Höhe des Bürgergeldes vorsehen, zumal sie sich nach den Äußerungen des UN-Sozialausschusses auch auf Fragen der sozialen Sicherheit erstrecken soll.<sup>78</sup> Das bislang vorliegende Eckpunktepapier geht auf das Bürgergeld indes nicht weiter ein, sondern spricht nur allgemein davon, dass die „aktuell erheblichen

---

<sup>76</sup> Der Mindestlohn ist ein ausdrücklich genanntes Instrument zur Verwirklichung des Rechts auf Ernährung, siehe OHCHR/FAO, The Right to Adequate Food, Fact Sheet, 2010, S. 2.

<sup>77</sup> Siehe <https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/ernaehrungsstrategie.html>.

<sup>78</sup> UN-Sozialausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 12: Das Recht auf angemessene Nahrung (Art. 11), 12.05.1999, Doc. E/C.12/1999/5, Rn. 25.

Preissteigerungen bei Lebensmitteln in den Blick genommen werden“ sollen, wobei „insbesondere sozialpolitische Maßnahmen“ in Betracht kämen.<sup>79</sup> Es bleibt abzuwarten, ob die Ernährungsstrategie genutzt wird, um die derzeitige Verletzung des Rechts auf angemessene Ernährung gegenüber den Empfänger\*innen von Bürgergeld zu beheben.

## V. Möglichkeit einer Individualbeschwerde gegen Deutschland aufgrund des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt

Das Recht auf angemessene Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt ist ein individuelles Menschenrecht. Es verleiht dem Einzelnen einen Anspruch auf Zugang zu angemessener Nahrung und zu den hierfür notwendigen Ressourcen.<sup>80</sup>

Für die Geltendmachung von Verletzungen der Rechte aus dem UN-Sozialpakt stellt das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt<sup>81</sup> eine völkerrechtliche Beschwerdemöglichkeit bereit. Deutschland hat das Fakultativprotokoll (erst) 2023 ratifiziert.<sup>82</sup> Seit dem 20.07.2023 können Betroffene in Deutschland Verletzungen ihrer sozialen Menschenrechte vor dem UN-Sozialausschuss anzeigen und Abhilfe verlangen.<sup>83</sup> Auch wenn der Ausschuss keine rechtsverbindlichen Urteile fällen, sondern nur Empfehlungen aussprechen kann, ist eine Verurteilung politisch brisant und zwingt den Vertragsstaat jedenfalls zu einer inhaltlichen Befassung mit den Empfehlungen des Ausschusses.<sup>84</sup> Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wer unter welchen Voraussetzungen eine Verletzung des Rechts auf angemessene Ernährung aus Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt geltend machen kann.

Deutschland hat das Fakultativprotokoll nur teilweise ratifiziert, nämlich beschränkt auf die Individualbeschwerde.<sup>85</sup> Eine solche kann gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Fakultativprotokoll **von oder im Namen von** Einzelpersonen oder Personengruppen erhoben werden, die der Hoheitsgewalt des Vertragsstaates unterstehen. Mit Zustimmung der Betroffenen (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Fakultativprotokoll) ist also auch eine Vertretung grundsätzlich möglich. Hierfür kommen insbesondere **Nichtregierungsorganisationen** in Betracht.<sup>86</sup>

---

<sup>79</sup> BMEL, Eckpunktepapier: Weg zur Ernährungsstrategie der Bundesregierung, 21.12.2022, S. 6, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ernaehrung/ernaehrungsstrategie-eckpunktepapier.html>

<sup>80</sup> OHCHR/FAO, The Right to Adequate Food, Fact Sheet, 2010, S. 4.

<sup>81</sup> Resolution A/63/435 vom 10. Dezember 2008.

<sup>82</sup> BGBl 2023 II Nr. 4 vom 12.01.2023.

<sup>83</sup> DIMR, Individualbeschwerden beim UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – Eine Handreichung für Betroffene, Zivilgesellschaft und Anwaltschaft, 2023, S. 1.

<sup>84</sup> DIMR, a.a.O., S. 7.

<sup>85</sup> DIMR, a.a.O., S. 1: Nicht zugelassen sind das Ermittlungsverfahren sowie das zwischenstaatliche Beschwerdeverfahren.

<sup>86</sup> DIMR, a.a.O., S. 2 f.

Damit sich der UN-Sozialausschuss mit einer Beschwerde inhaltlich befasst, müssen zunächst die **Zulässigkeitsvoraussetzungen** gemäß Art. 3 Fakultativprotokoll gegeben sein.

Nach Art. 3 Abs. 1 Fakultativprotokoll ist eine Beschwerde nur zulässig, wenn zunächst alle **innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft** sind, soweit kein Fall überlanger Verfahrensdauer vorliegt. Weiterhin kann eine Ausschöpfung des Rechtsweges unter Umständen entbehrlich sein, wenn der Rechtsschutz ineffektiv ist und keine wirksamen Rechtsmittel im Vertragsstaat zur Verfügung stehen.<sup>87</sup> Im vorliegenden Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Festsetzung der Regelbedarfe durch Gesetz erfolgt, eine gerichtliche Korrektur also allein dem Bundesverfassungsgericht möglich ist.<sup>88</sup> Für Betroffene bedeutet dies, dass sie grundsätzlich den Rechtsweg bis hin zum Bundessozialgericht ausschöpfen müssen (§ 90 Abs. 2 BVerfGG), wenn nicht eines der zuvor befassten Instanzgerichte die Frage dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorlegt (Art. 100 Abs. 1 GG). Dies führt zu einer erheblichen Verfahrensdauer, dürfte aber noch nicht dazu führen, dass die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges verzichtbar wäre. Fraglich ist, wie es zu bewerten ist, dass das Bundesverfassungsgericht die Methode zur Berechnung der Regelsätze – auch im Hinblick auf den darin rechnerisch vorgesehenen Anteil für Nahrungsmittel – im Jahr 2014 für „noch“ verfassungskonform erklärt hat,<sup>89</sup> im Jahr 2016 hielt es zudem die Anrechnung des Einkommens von Familienangehörigen für verfassungskonform.<sup>90</sup> Würden diese Entscheidungen offenkundig auch für die heutige Rechtslage gelten, wäre der Rechtsweg aussichtslos, weil das Bundesverfassungsgericht die Frage bereits entschieden hätte. Allerdings bezogen sich die genannten Entscheidungen nicht auf das derzeit geltende RBEG 2021 (und die zugrunde liegende EVS 2018), sondern auf frühere Gesetzesfassungen und Berechnungen. Die Neuberechnung der Regelsätze auf Grundlage der EVS 2018 ging offenbar auch mit methodischen Neubewertungen einher,<sup>91</sup> erst Recht wurden die Neuregelungen im Zuge der Einführung des Bürgergeldes nicht berücksichtigt. Mit den alten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts kann eine Erschöpfung des Rechtsweges daher wohl nicht (mehr) begründet werden. Sofern und sobald allerdings eine abweisende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum RBEG 2021 bzw. zur Rechtslage seit Einführung des Bürgergeldes vorliegt, wäre der Beschwerdeweg zum UN-Sozialausschuss eröffnet.

Als weitere Voraussetzung müsste die Beschwerde innerhalb einer **Frist** von einem Jahr nach der letztinstanzlichen Entscheidung eingelegt werden (Art. 3 Abs. 2 lit. a) Fakultativprotokoll). Weiterhin müssten die relevanten Tatsachen **nach Inkrafttreten** des Fakultativprotokolls eingetreten sein oder weiterbestehen (Art. 3

---

<sup>87</sup> DIMR, a.a.O., S. 4.

<sup>88</sup> Wrackmeyer-Schoene, in: Grube/Wahrendorf/Flint, SGB XII, 8. Aufl. 2024, § 28 Rn. 81.

<sup>89</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.7.2014, 1 BvL 10/12 = NJW 2014, 3425.

<sup>90</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.7.2016, 1 BvR 371/11 = NJW 2016, 3774.

<sup>91</sup> LSG Hessen, Beschluss vom 1.6.2023, L 4 SO 41/23 B ER = BeckRS 2023, 18022, Rn. 10.

Abs. 2 lit. a) Fakultativprotokoll). Diese Voraussetzung wäre jedenfalls hinsichtlich der Regelsätze ab 2023, also seit Einführung des Bürgergeldes gegeben. Für frühere Verfahren ist dies ebenfalls möglich, sofern der Rechtsweg erst nach Beitritt zum Fakultativprotokoll beendet wird. Dies hat der UN-Sozialausschuss in früheren Fällen bereits ausreichen lassen.<sup>92</sup>

Sofern eine Individualbeschwerde zulässig ist, steigt der UN-Sozialausschuss in die inhaltliche Prüfung ein und gibt dem betroffenen Vertragsstaat Gelegenheit zur Stellungnahme (Art. 8 Abs. 1 Fakultativprotokoll). In diesem Rahmen wird die **Angemessenheit** der getroffenen Maßnahmen beurteilt (Art. 8 Abs. 4 Fakultativprotokoll). In der Rechtsfolge spricht der UN-Sozialausschuss, wie bereits erwähnt, **Empfehlungen** an den Vertragsstaat aus, zu denen sich dieser innerhalb von sechs Monaten schriftlich äußern muss (Art. 9 Abs. 2 Fakultativprotokoll). Ferner sind Umsetzungsüberprüfungen (sogenannte „Follow-Ups“) möglich, bei denen der Ausschuss Fortschrittsberichte zu einer Individualbeschwerde veröffentlicht.<sup>93</sup>

Insgesamt ist das Individualbeschwerdeverfahren damit ein völkerrechtliches Druckmittel, das zur (politischen) Durchsetzung des Rechts auf angemessene Ernährung bei der Berechnung der Bürgergeld-Regelsätze genutzt werden kann. Voraussetzung hierfür ist allerdings die vorherige Erschöpfung des Rechtsweges bis hin zum Bundesverfassungsgericht.

## VI. Fazit

Das vorstehende Gutachten hat gezeigt, dass die Regelsätze des Bürgergelds mit dem Recht auf eine angemessene Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt nicht vereinbar sind. Dieses Menschenrecht verlangt, dass grundsätzlich allen Menschen eine gesunde und nährstoffreiche Ernährung zur Verfügung steht, auch unter dem Aspekt der **finanziellen Zugänglichkeit**. Das Recht auf angemessene Ernährung ist „fortschreitend“ zu verwirklichen, wobei sich die Pflichten des jeweiligen Vertragsstaates an dessen Möglichkeiten orientieren. Geboten ist es aber, das Recht auf angemessene Ernährung **so schnell und wirksam wie möglich** umzusetzen.

Diesen Anforderungen werden die **Regelsätze des Bürgergelds** nicht gerecht, sie **verletzen das Menschenrecht auf angemessene Ernährung**. Die rechnerisch für Nahrungsmittel zugrunde gelegten Beträge ermöglichen eine gesunde Ernährung nach ganz überwiegender wissenschaftlicher Einschätzung nicht, weder für Erwachsene noch für Kinder. Es kann auch nicht darauf verwiesen werden, dass es sich bei der Auszahlung um eine Gesamtpauschale handele und der Staat keine

---

<sup>92</sup> DIMR, Die Spruchpraxis des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Das Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, 2018, S. 3.

<sup>93</sup> Näher DIMR, Individualbeschwerden beim UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 2023, S. 8.

Vorgaben zur Verwendung mache. Denn eine gesunde Ernährung wäre mit den Bürgergeld-Regelsätzen nur unter Verzicht auf andere grundlegende Bedürfnisse möglich. Dies ist aber gerade nicht ausreichend, um den völkerrechtlichen Anforderungen zu genügen, sodass im Ergebnis eine **Erhöhung der Regelsätze** geboten ist.

Eine Verletzung des Rechts auf angemessene Ernährung aus Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt liegt auch darin, dass die Berechnung der Regelsätze nicht einmal darauf ausgelegt ist, die Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen. Stattdessen orientiert sich die Berechnung an den – verschiedentlich gekürzten – tatsächlichen Ausgaben der einkommensschwächsten Haushalte. Diese Methodik hat auch der UN-Sozialausschuss bereits gerügt. Gleichwohl wurde sie beibehalten, sodass die gebotene „fortschreitende“ Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung nicht zu beobachten ist. Auch die jüngste Erhöhung der Regelsätze im Zuge der Einführung des Bürgergeldes hat hieran nichts geändert, weil sie lediglich die Auswirkungen der Inflation abmildert.

Für eine Rüge der Verletzung des Rechts auf angemessene Ernährung steht Betroffenen in Deutschland seit 2023 die **Individualbeschwerde** zum UN-Sozialausschuss zur Verfügung. Voraussetzung hierfür ist allerdings eine vorherige Erschöpfung des Rechtsweges bis hin zum Bundesverfassungsgerichts.

Eine Gelegenheit zur Behebung der völkerrechtswidrigen Situation bietet die derzeitige Erarbeitung einer **Ernährungsstrategie**. Eine solche nationale Strategie wird vom UN-Sozialausschuss als notwendig angesehen, sodass sie auch rechtlich lange überfällig ist. Die Strategie sollte nun genutzt werden, um die Defizite bei der Berechnung und Höhe des Bürgergeldes zu beheben.

Rechtsanwalt  
André Horenburg

Rechtsanwalt  
Dr. Johannes Franke