

## **Armutsbekämpfung und Menschenrechte: Wie hängen sie zusammen, und wie können sie sich gegenseitig befördern?**

von Michael Krennerich

In dem vorliegenden Essay geht es um den Zusammenhang zwischen Armut und Menschenrechten – ein Thema, das in den vergangenen Jahren vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung gewonnen hat. Auf der Situation in Entwicklungsländern wird dementsprechend auch der Schwerpunkt meiner Ausführungen liegen. Dabei möchte ich zeigen, dass Armutsbekämpfung und Menschenrechtsschutz eng miteinander verwoben sind und sich gegenseitig bedingen.

Um uns dem Thema anzunähern, sollten wir uns zunächst vergegenwärtigen, was wir unter Armut verstehen. Denn Armut ist ein schillernder Begriff, der unterschiedliche Dimensionen aufweist.

### **Armut – ein schillernder Begriff**

Gleich vorab: Es gibt keine allgemein gültige Definition von Armut. Das Verständnis davon, was Armut ist und wer als arm gilt, wird doch sehr von den jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnissen und auch individuellen Vorstellungen geprägt. Zugleich ist die Armutsmessung immer auch ein politischer Vorgang.

Der Einfachheit und Vergleichbarkeit halber wird Armut oft statistisch an wirtschaftlichen Kennziffern gemessen. So bezeichnet die Weltbank beispielsweise Menschen als absolut oder extrem arm, wenn ihr Einkommen pro Tag unter 1 ¼ US-Dollar an lokaler Kaufkraft (Kaufkraftparität) liegt. Das heißt: Wer nicht in der Lage ist, pro Tag die Menge an Gütern zu kaufen, die umgerechnet 1,25 US-Dollar kosten würde, ist laut Weltbank absolut oder extrem arm. Diese Marke ist auch die Messlatte für das erste der so genannten Millenniumsentwicklungsziele, die gegenwärtig den Rahmen für die weltweite Entwicklungspolitik bilden: Demnach soll weltweit die Zahl der Menschen in absoluter Armut bis zum Jahr 2015 um die Hälfte gesenkt werden, gemessen an dem Wert von 1990. Laut dem jüngsten UN-Bericht zur Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele sank die Zahl der extrem

armen Menschen von 1,8 Mrd. im Jahre 1990 auf 1,4 Mrd. Menschen im Jahre 2005. Davon sind übrigens 70% Frauen. Aktuellere Angaben liegen nicht vor, doch geht der Bericht davon aus, dass bis 2015 das Ziel global erreicht werden könnte. Allerdings würden einige Regionen dahinter weit zurückbleiben. Besonders ausgeprägt ist das Problem noch im sub-saharischen Afrika, wo jeder zweite Mensch als extrem arm gilt.

Von der absoluten Armut ist die relative Armut zu unterscheiden. Auch sie wird meist am Einkommen festgemacht. Im Unterschied zur absoluten Armut wird hier aber nun keine feste Armutsgrenze festgelegt, sondern – nicht minder willkürlich – ein gewisser Prozentsatz des durchschnittlichen oder des mittleren Einkommens in einem Land. Je nach Messung gilt dann beispielsweise derjenige als relativ arm oder als armutsgefährdet, der weniger als 50% des Durchschnittseinkommens oder – wie bei jüngeren EU-Messungen - weniger als 60% des gewichteten mittleren Einkommens zur Verfügung hat<sup>1</sup>. Unter der so genannten Armutsrisiko- oder Armutsgefährdungsschwelle von 60% des nationalen mittleren Einkommens fallen rund 16% der EU-Bevölkerung. In Deutschland sollen es etwa 13% sein<sup>2</sup>.

Gemessen am Wohlstand der jeweiligen Volkswirtschaft, sagt relative Armut wohlgerne nicht wirklich etwas über die konkrete Armutslage der Menschen aus, stattdessen aber etwas über die soziale Ungleichheit in einer Gesellschaft – in diesem Fall der Einkommensschere zwischen „arm“ und „reich“. Solange es soziale Ungleichheit gibt, wird es also per Definition immer auch relative Armut geben, selbst bei steigendem Wohlstand aller.

Ohne Zweifel ist Einkommensarmut ein wichtiger Bestandteil der Armut. Der Armutsbegriff beschränkt sich aber nicht nur auf mangelndes Einkommen und Vermögen. Er umfasst darüber hinaus auch soziale Komponenten, etwa den Zugang zu Nahrung, zu sauberem Trinkwasser, zu menschenwürdigen Unterkünften, zu Gesundheit und Bildung. Die entsprechende Versorgung hängt zwar auch, aber nicht nur vom Einkommen ab. Die jeweiligen Güter und Dienstleistungen müssen zudem verfügbar und an die jeweiligen Bedürfnisse der Menschen angepasst sein – und vor allem müssen sie für jedermann und jede Frau diskriminierungsfrei zugänglich sein.

Im Hinblick auf die sozialen Dimensionen von Armut wird der Zusammenhang zu menschlichen Grundbedürfnissen deutlich, die in der Entwicklungsdebatte seit den 1970er Jahren eine große Rolle

---

<sup>1</sup> Als mittleres oder Medianeinkommen wird das Einkommen der Person bezeichnet, die in der Mitte einer Reihe steht, nachdem man alle Personen nach der Einkommenshöhe sortiert hat, also z.B. bei 99 Personen das Einkommen der mittleren 50. Person.

<sup>2</sup> So der letzte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung aus dem Jahre 2008. Gemessen an dem mittleren Einkommen auf Bundesebene, gelten in Bayern – laut dem jüngsten Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern, galten im Jahre 2008 10,8% der hiesigen Bevölkerung als armutsgefährdet; gemessen an dem mittleren Einkommen der Bayern waren es 13,6%.

spielen. So betrachtet, gelten Menschen als extrem arm, die ihre Grundbedürfnisse nicht hinreichend erfüllen können. Gerade in Entwicklungsländern hat Armut dabei oft existenzbedrohende Ausmaße: Es sind gerade Menschen in extremer Armut, die dort an Hunger und Unterernährung leiden, an leicht vermeidbaren und heilbaren Krankheiten erkranken und sterben, und unter höchst prekären, oft erbärmlichen Bedingungen leben, wohnen und arbeiten. Wir haben vermutlich alle die entsprechenden Bilder aus Entwicklungsländern vor Augen, sei es aus eigener Anschauung oder auch vermittelt, manchmal auch verzerrt durch die Medien.

Extreme Armut ist übrigens auch in reichen Ländern nicht gänzlich unbekannt, aber weit weniger verbreitet. Hier stellen sich die sozialen Dimensionen der Armut seltener als existentielle Not dar, sondern meist eher als soziale Benachteiligungen. Man denke hier etwa an die soziale Schieflage im Bildungsbereich (auch hierzulande) oder auch an Phänomene einer höheren Krankheitsanfälligkeit und schlechteren Gesundheitsversorgung armer Menschen. In Europa leidet übrigens die Gruppe der Roma am meisten unter Armut, und ihr Bildungs- und Gesundheitsstand ist vergleichsweise schlecht. Allgemein stellt sich Armut in reichen Ländern vor allem als Beschränkung beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen dar, die gewöhnlich vom Rest der Gesellschaft genutzt werden. Das Europaparlament sprach hier in einer Presseerklärung vor kurzem von „bedingter Armut“ im Unterschied zu „extremer Armut“.

Armut beschreibt aber nicht nur einen ökonomischen und sozialen Mangelzustand, sondern bezieht sich auch auf die damit verbundenen eingeschränkten Freiheiten, Fähigkeiten und Möglichkeiten der Menschen, ihr Leben und ihr Lebensumfeld nach den eigenen Ansprüchen zu gestalten. Bereits mangels Kapital, Boden, bezahlter Arbeit oder auch des Zugangs zu Gesundheitsversorgung und Bildung haben Menschen in extremer Armut sehr eingeschränkte Möglichkeiten, ihre wirtschaftliche und soziale Lage zu verbessern und ihre körperlichen und geistigen Fähigkeiten voll zu entfalten. Zugleich leben sie oft in einem unsicheren Umfeld, kaum geschützt vor wirtschaftlichen Risiken, Gewalt, Katastrophen, Umweltgefahren oder auch Diskriminierungen, Ausbeutung und Unterdrückung. Eingeschränkt sind oft auch ihre Möglichkeiten, sich an den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen effektiv zu beteiligen, geschweige denn, diese in ihrem Sinne maßgeblich zu beeinflussen.

So sind in extremer Armut lebende Menschen in ihren wirtschaftlichen, sozialen und politischen Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten und -freiheiten ganz maßgeblich eingeschränkt – und in vielerlei Hinsicht machtlos gegenüber den Ereignissen und Menschen, die ihr alltägliches Leben bestimmen. Das heißt nun nicht, dass sie zu einem Leben in Abhängigkeit und Armut unwiderruflich verdammt wären. Aber sich daraus zu befreien, ist unter den gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen meist äußerst schwierig. Eine konsequente Armutsbekämpfung hebt demnach nicht

nur auf Wirtschaftswachstum und eine verbesserte Sozialversorgung ab, sondern strebt auch ein *empowerment* der Betroffenen an. Diese sollen sich gegen widrige Verhältnisse behaupten und das Gemeinwesen in ihrem Sinne mitgestalten können, mit dem Ziel, ein selbstbestimmtes Leben in Gemeinschaft anderer zu führen. Ein solcher „Befähigungs- und Ermächtigungsansatz“ bietet Anknüpfungspunkte für eine menschenrechtliche Ausrichtung der Armutsbekämpfung. Denn einem Menschenrechtsansatz geht es gerade darum, dass Menschen nicht als Opfer, sondern als Akteure auftreten, nicht als Bittsteller, sondern als Inhaber von Rechten, die eingefordert werden können.

Ein solch erweiterter Armutsbegriff wird im Übrigen auch den subjektiven Dimensionen der Armut gerecht. Im Rahmen einer Studie mit dem Titel „Die Stimmen der Armen“ ließ die Weltbank vor einigen Jahren rund 60.000 in Armut lebende Menschen aus 20 Ländern befragen. Was ergaben die Befragungen? Nun, die Betroffenen fühlten sich oft schutzlos den Risiken des Lebens ausgeliefert, erlebten ihre Lage vielfach als aussichts- und perspektivlos, fühlten sich an den Rand der Gesellschaft gedrängt, ausgegrenzt von Wohlstand und Mitbestimmung und machtlos gegenüber Korruption, Willkür und Gewalt. Die Befragten wünschten sich daher nicht nur materielle Leistungen, sondern auch Schutz vor Bedrohungen und Risiken und eine Chance, ihr Leben selbst zu bestimmen und ihr Lebensumfeld mitzugestalten.

## Menschenrechte – eine Verständnisklärung

So weit einige Anmerkungen zu einem weiten Armutsbegriff, der bereits eine große inhaltliche Nähe zur Menschenrechtsproblematik aufweist. Bevor ich auf den Zusammenhang aber eingehe, möchte ich zum besseren Verständnis einige allgemeine Anmerkungen zu Menschenrechten verlieren.

Menschenrechte sind ihrem Wesen nach universell, d.h. sie erheben den Anspruch, für jeden Menschen zu gelten. Menschenrechte sind weiterhin unteilbar, d.h. die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gehören zusammen und bedingen sich wechselseitig. Ohne die einen, verlieren die anderen erheblich an Wert. Mit Nachdruck möchte ich betonen, dass die – lange Zeit vernachlässigten und teilweise immer noch skeptisch beäugten – wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte *echte* Menschenrechte darstellen. Ebenso wie die uns möglicherweise stärker vertrauten bürgerlich-politischen Rechte schützen auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte die Menschen vor staatlichen oder nicht-staatlichen Übergriffen, Diskriminierung, Erniedrigung, Ausbeutung und Unterdrückung. Zugleich zielen sie darauf ab, die minimalen realen Bedingungen dafür zu schaffen, damit die Menschen sich frei entfalten und ein selbstbestimmtes Leben in Gemeinschaft mit anderen führen können.

Menschenunwürdige Arbeitsbedingungen, krasse Formen wirtschaftlicher Ausbeutung bis hin zu modernen Formen der Sklaverei und der Zwangsarbeit, willkürliche Zwangsräumungen und Landvertreibungen, in Kauf genommene Gesundheitsgefährdungen durch staatliche Organe oder auch Wirtschaftsunternehmen sowie vielfache Diskriminierungen im Bildungsbereich belegen, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte weltweit verletzt und zu wenig geschützt werden. Zugleich verdeutlichen Abermillionen Hungernde, Obdachlose, unbehandelte kranke Menschen oder schwer arbeitende Kinder, dass die Staaten und die Staatengemeinschaft zu wenig tun, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zu gewährleisten. Ressourcenknappheit kann und darf dabei nicht als pauschale Entschuldigung dafür herhalten, untätig zu bleiben. Vielmehr haben die Staaten die Pflicht, im Rahmen ihrer Möglichkeiten so schnell und wirksam wie möglich, auch die sozialen Menschenrechte umzusetzen, ggf. auch unter Inanspruchnahme internationaler Hilfe. Einzelne Bestandteile der jeweiligen sozialen Menschenrechte sind und lassen sich dabei umgehend verwirklichen, zumal wenn sie sich auf Diskriminierungstatbestände oder auf Unterlassungs- und Schutzpflichten beziehen. Salopp ausgedrückt: Man muss nicht furchtbar viel Geld in die Hand nehmen, um Menschen *nicht* von ihrem Grund und Boden zu vertreiben oder bestimmten Bevölkerungsgruppen *nicht* den gleichberechtigten Schul- oder Universitätsbesuch zu verwehren.

Mit den Begriffen Achtung-Schutz-Gewährleistung haben wir auch gleich die menschenrechtlichen Staatenpflichten angesprochen, die für ein zeitgemäßes Verständnis der Menschenrechte unabdingbar sind. Während Achtungspflichten dem Staat untersagen, den Einzelnen direkt oder indirekt an der Ausübung seiner Menschenrechte zu hindern und somit vor allem staatliche Unterlassungspflichten darstellen, verlangen Schutzpflichten vom Staat, die Einzelnen gegen Eingriffe in ihre Menschenrechte durch Dritte, gerade nicht-staatliche Akteure, aktiv zu schützen. Gewährleistungspflichten fordern darüber hinaus vom Staat, die gesetzgeberischen, administrativen und nicht zuletzt materiellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Menschen ihre Rechte auch tatsächlich – und so weit wie möglich – nutzen können. Völkerrechtlich setzt sich mehr und mehr die Ansicht durch, dass diese Pflichtentrias im Prinzip für alle Menschenrechte gilt<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Schwierig wird es allerdings mitunter bei der Feststellung, wann eine Verletzung der Menschenrechte vorliegt: Während sich Verletzungen menschenrechtlicher Achtungs- und auch Schutzpflichten vergleichsweise einfach feststellen lassen, lassen sich Verletzungen der Gewährleistungspflichten meist nur in deutlichen Fällen von politischer Untätigkeit als eine Rechtsverletzung vor Gerichten oder in Beschwerdeverfahren geltend machen. Das heißt aber nicht, dass die Gewährleistungspflichten nicht bindend wären. Die Staaten sind nicht nur verpflichtet, die Menschenrechte nicht selbst zu verletzen und zu schützen, sondern müssen eben auch aktive Maßnahmen ergreifen, um allen Menschen die Nutzung ihrer Menschenrechte zu ermöglichen. Unzureichendes Handeln lässt sich, selbst wenn dies juristisch schwer zu bemessen ist, völkerrechtlich mit Fug und Recht kritisieren, und aktives Handeln lässt sich aktiv einfordern. Juristisch wird die Schwelle zur

## Armut und Menschenrechtsverletzungen

Inwieweit hängen nun Armut und Menschenrechtsverletzungen zusammen? Betrachten wir zunächst den Umstand, dass Armut Menschenrechtsverletzungen hervorrufen oder befördern kann. Eine Benachteiligung von Armen findet beinahe in allen Lebensbereichen statt. Ja, einem umfassenden Armutsbegriff, so wie ich vorhin dargelegt habe, liegt selbst bereits ein diskriminierendes, freiheitsbeschränkendes Element inne. Armut beschreibt, so verstanden, immer auch einen sozial ausgrenzenden, die Freiheiten einschränkenden Mangel – und stellt als solches bereits ein Menschenrechtsproblem dar. Einem umfassenden Armutsverständnis zufolge hindert Armut also bereits per Definition die Betroffenen daran, am wirtschaftlichen Wohlstand und an lebensnotwendigen Gütern teilzuhaben und ihre eigene Lebensentwicklung und ihr Umfeld so mitzugestalten, dass sie ihre Menschenwürde wahren und ihre Menschenrechte nutzen können.

Armut beschreibt dabei immer auch eine besondere Verletzlichkeit: Menschen in extremer Armut befinden sich – das ist offensichtlich – in einer besonders prekären Lage. Sie entbehren oft jeglicher Absicherung im Falle von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität oder auch nur Alter. Ihr Leben ist geprägt von dauernder Unsicherheit. Sie sind nicht nur von Naturkatastrophen und Umweltproblemen, sondern auch von Gewalt und Kriminalität weit stärker und ungeschützt betroffen als der Rest der Gesellschaft und entbehren oft jeglicher Rechtssicherheit selbst bezüglich ihres wenigen Besitzes, ihrer unterbezahlten Arbeit, ihrer mitunter erbärmlichen Unterkünfte und ihrer bedrohten Gesundheit. Menschen, die in extremer Armut leben, genießen dabei keinen wirklichen Schutz vor denjenigen, die Macht über sie ausüben. Sie sind, so schreibt die ehemalige Generalsekretärin von Amnesty International Irene Khan, „... als landlose Bauern der Gnade der Großgrundbesitzer oder als Tagelöhner den Wechselfällen des unregulierten Markts für Gelegenheitsarbeiten ausgeliefert, werden als Slumbewohner von Bauunternehmern aus ihren Hütten vertrieben, und als Frauen sind sie von Missbrauch durch Arbeitgeber, Nachbarn und Familienghörige bedroht.“<sup>4</sup> Quasi rechtlos führten sie, so Khan, ein Leben ohne jede Sicherheit, und diese Unsicherheit wiederum hindere sie daran, sich wirksam gegen Benachteiligungen und Unrecht zu wehren.

Es geht also nicht nur darum, dass Menschen, die in extremer Armut leben, zu wenig besitzen. Da die Menschen arm sind, wird ihnen das wenige, was sie besitzen, oft auch noch genommen – und das wenige, auf das sie ein Recht hätten, oft auch noch verwehrt. In vielen Ländern schützen staatliche

---

Verletzung dabei für gewöhnlich höher angesetzt als im gesellschafts- und entwicklungspolitischen Diskurs. Gleichwohl sind auch Menschenrechtsausschüsse und Gerichte mitunter gewillt, die unzureichende Umsetzung staatlicher Gewährleistungspflichten als Menschenrechtsverletzung zu bezeichnen.

<sup>4</sup> Irene Khan: Die unerhörte Wahrheit. Armut und Menschenrechte, Frankfurt/M. 2010, S. 23.

Organe gerade arme Menschen nicht hinreichend und missachten zugleich ihre rechtlich verankerten Ansprüche auf Zugang zu öffentlichen Leistungen. Und obwohl es vieler Differenzierung bedürfe, stoßen Arme möglicherweise besonders häufig auf indifferentes, abweisendes oder willkürliches Verhalten staatlicher Funktionsträger, Behörden und Ämter, die arme Menschen eben als Bittsteller und nicht als Träger einforderbarer Rechte betrachten.

Die menschenrechtliche Verletzlichkeit der in extremer Armut lebenden Menschen betrifft dabei wohlgerne nicht nur die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, wie die Rechte auf Gesundheit, Wasser, angemessene Unterkunft oder Bildung. Es gibt unzählige Belege dafür, dass Menschen in Armut auch die effektive Nutzung ihrer Justizgrundrechte, ihrer bürgerlichen Freiheiten und ihrer politischen Beteiligungsrechte verwehrt bleibt. Gerade sozial benachteiligten Menschen fällt es vielerorts schwer – und wird es schwer gemacht –, ihre Rechte politisch und juristisch einzufordern, durchzusetzen und zu nutzen. Trotz der formalen Gleichheit vor dem Gesetz erstreckt sich vielerorts die Bindungs- und Schutzwirkung des Rechts *de facto* nicht auf alle Menschen gleichermaßen. In vielen Entwicklungsländern weist das Recht und die Rechtsdurchsetzung eine ausgeprägte soziale Schieflage auf. Arme werden unverhältnismäßig oft Opfer von Amtsmissbrauch, Polizeibrutalität oder rechtsstaatlichen Verfahrensmängeln. Bezeichnenderweise sind die dortigen Gefängnisse voller Menschen, die aus Armutsverhältnissen stammen und unter rechtsstaatlich zweifelhaften Bedingungen inhaftiert wurden und festgehalten werden.

Zugleich fällt es Menschen in Armut schwer – und wird es ihnen erschwert –, sich politisch Gehör zu verschaffen. Selbst unter demokratischen Vorzeichen mangelt es vielfach an einer effektiven politischen *Partizipation* oder nur einer angemessenen politischen *Repräsentation* armer Bevölkerungsschichten. Unter den Bedingungen massiver sozialer Ungleichheit, wie sie gerade auch für Entwicklungsländer kennzeichnend ist, kann die Demokratie einen ausgeprägten sozialen *bias* aufweisen. Dies war und ist mitunter noch ein grundlegendes Problem der Demokratie in Lateinamerika. Umgekehrt nährte dort – gerade auch in den vergangenen Jahren – der Unmut mit den traditionellen politischen Eliten die Gefahr des Populismus, also einer Politik, die sich als Antipolitik profiliert und auf die Unterstützung ärmerer Bevölkerungsschichten setzt, dabei aber wiederum demokratische und rechtsstaatliche Institutionen in Mitleidenschaft zieht.

Wechseln wir nun den Blickwinkel: Armut begründet und befördert nicht nur Menschenrechtsverletzungen, sie kann auch aus Menschenrechtsverletzungen resultieren und durch diese ihrerseits befördert werden. Unterdrückung, Diskriminierung und Ausgrenzung tragen wesentlich dazu bei, dass Menschen in Armut leben müssen und sich nicht aus sozialen Notlagen befreien können. Das Armutsrisiko steigt erheblich, wenn Menschen schutzlos massiven und unberechenbaren Bedrohungen ihrer physischen Sicherheit und Integrität ausgesetzt sind und

unterdrückt, verfolgt oder vertrieben werden. Besonders schlimm ist die Lage in zerfallenden oder von Kriegen und Konflikten zerrissenen Staaten, in denen der Menschenrechtsschutz daniederliegt und es zu humanitären Katastrophen kommt, wie wir dies beispielsweise aus einigen afrikanischen Ländern kennen. Menschen büßen hier in kürzester Zeit ihre Existenzgrundlage ein. Gerade Flüchtlinge und Binnenvertriebene leben vielfach in Armut.

Aber auch unter weniger dramatischen Bedingungen können Menschenrechtsverletzungen Armut befördern. In zahlreichen Ländern werden Menschen mit Gewalt daran gehindert, sich zu organisieren, für ihre Rechte einzutreten und bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen zu erkämpfen. Bezeichnenderweise werden in vielen Ländern nicht nur politische Oppositionelle verfolgt. Bedroht, kriminalisiert und verfolgt werden auch Gewerkschaftsführer, die für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen eintreten, Kleinbauern- und Landarbeitervertreter, die sich für Landrechte oder Landarbeiterrechte einsetzen, Umweltschützer, die gegen Gesundheits- und Umweltgefahren protestieren, und viele weitere Menschen, die sich gegen an ihnen begangenes Unrecht zur Wehr setzen. Es ist nicht genug zu betonen, dass Menschen immer wieder – durch staatliche Organe oder nicht-staatliche Akteure – aktiv daran gehindert werden, ein existenzsicherndes Einkommen zu erarbeiten, sich selbständig zu ernähren, ein sicheres Wohnumfeld zu bewahren und sich vor massiven Gesundheitsschädigungen zu schützen.

Nehmen wir als Beispiel das Recht auf Wohnen und hier das Problem staatlich durchgeführter oder geduldeter Zwangsräumungen. Weltweit werden jährlich Hunderttausende, wenn nicht gar Millionen an Menschen aus ihren Unterkünften oder von ihrem Land vertrieben, müssen Stadtentwicklungen und Stadtsanierungen, Baulanderschließungen, Grundstücksaufwertungen oder Immobilienspekulationen weichen, vielfach auch Infrastrukturmaßnahmen, Bewässerungsprojekten, Landreformen oder Maßnahmen zur Rohstoff- oder Energiegewinnung, wie beispielsweise Staudämmen. Nicht selten sind auch Räumungen im Vorfeld sportlicher oder diplomatischer Großereignisse. Die Zwangsräumungen im Vorfeld der Olympiade in China sind uns wahrscheinlich noch alle in Erinnerung.

Das Recht auf angemessene Unterkunft verbietet nun zwar nicht *per se* Zwangsräumungen und Umsiedlungen, zumal wenn diese entwicklungspolitisch sinnvoll sind. Es knüpft diese aber an strenge Auflagen. Dazu gehören: die ernsthafte Prüfung von Alternativen zur Räumung, seriöse Folgeabschätzungen, Risiko- und Schadensminimierungen, die Information, Konsultation und Mitwirkung der Betroffenen, eine rechtsstaatlich angemessene Durchführung der Räumung – also keine „Nacht-und-Nebel-Aktionen“ – sowie die umgehende Bereitstellung angemessener Alternativunterkünfte, etwaige Entschädigungen und der Zugang zu Rechtsmitteln. Eine offenkundige Verletzung der Achtungspflichten stellt demnach die weit verbreitete Praxis staatlicher



Zwangsräumungen dar, bei denen die betroffenen Menschen gewaltsam vertrieben werden, ohne hinreichend konsultiert, informiert und entschädigt zu werden und ohne dass geprüft wurde, ob weniger einschneidende Alternativen möglich sind.

Vor widerrechtlichen Zwangsräumungen sind, entsprechend dem Menschenrecht auf angemessene Unterkunft, wohlgermerkt auch BewohnerInnen informeller Armutsviertel zu schützen, die meist keine Mietverträge oder formellen Bodenrechtstitel besitzen. Der Staat darf deren Unterkünfte nicht einfach zerstören und die Menschen der Obdachlosigkeit aussetzen, wie dies aber häufig geschieht. Und er darf sie auch nicht einfach auf stadtfernes Brachland umsiedeln, wo es nicht nur an grundlegenden Infrastrukturen (Wasser, Strom etc.), sondern auch an Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten mangelt. Auch darf er Betroffene, die gegen widerrechtliche Zwangsräumungen protestieren, nicht bedrohen oder verfolgen. Tatsächlich sind aber Armutsviertel, in denen – laut dem Weltbevölkerungsbericht – weltweit über eine Milliarde Menschen leben, besonders betroffen von widerrechtlichen Zwangsräumungen. Das *slum cleaning* ist in vielen Ländern gängige Praxis der Stadtentwicklung, von den Philippinen und Thailand über Indien und Pakistan, Kenia und Nigeria bis nach Brasilien und Peru. Die Art und Weise der Räumungen verstößt dabei häufig gegen menschenrechtliche Standards und verschärft nicht selten die Armutproblematik der betroffenen Menschen.

Menschenrechtlich ebenso wenig hinnehmbar wie willkürliche Zwangsräumungen ist die politische Praxis des Ignorierens städtischer Armutsviertel. Die Gewährleistungspflichten des Staates verlangen, dass der Staat die Wohnproblematik in Armutsvierteln angeht und nicht einfach ignoriert. Hier wäre es also notwendig, dass gemeinsam mit den Betroffenen konkrete Pläne zur Überwindung der Wohnnotlagen erarbeitet werden und letztlich auch ein angemessener Anteil des Staatshaushalts (und internationaler Hilfen) für geeignete Fördermaßnahmen zielgerichtet ausgegeben wird, um die Wohnbedingungen auch und gerade in Armutsvierteln zu verbessern – sofern ein solches „*slum upgrading*“ nicht kontraproduktiv ist und arme Menschen zum Verlassen der Slums zwingt. Indem Staaten weltweit versäumen, die Problematik anzugehen und Stadtteile oder Gebiete, in denen arme Menschen leben, etwa in puncto Gesundheits-, Trinkwasser-, Sanitär- und Elektrizitätsversorgung systematisch vernachlässigen und benachteiligen, verstetigen oder verschärfen sie die Armutproblematik der dort lebenden Menschen ganz erheblich. So fordern Menschenrechtsorganisationen zu Recht die Regierungen auf, sicher zu stellen, dass Slumbewohner in gleicher Weise Zugang zu Wasser, sanitärer Grundversorgung, zu Gesundheitsdiensten, Wohnraum, Bildung und einer rechtsstaatlich arbeitenden Polizei haben wie andere Menschen auch.

Allgemein lässt sich also sagen: Indem Staaten selbst die Menschenrechte verletzen, sich nicht schützend vor ihre Bevölkerung stellen oder zu wenig dafür tun, damit die Menschen ihre Rechte tatsächlich nutzen können, tragen sie maßgeblich dazu bei, dass Armut entsteht und andauert.

Aus dem bisher Gesagten geht hervor, wie wichtig es ist, den Menschenrechtsschutz und die Armutsbekämpfung enger zusammenzuführen. Für die Menschenrehtarbeit bedeutet dies, dass sie den Armutskontext systematischer berücksichtigt. Gerade arme Menschen gehören zu den besonderen verletzlichen Gruppen, und Armutssituationen bilden einen besonders schlechten Nährboden für den Schutz der Menschenrechte. Der Armutskontext ist also *per se* ein sehr menschenrechtsfeindlicher. Sollen Menschenrechtsnormen für einen großen Teil der Weltbevölkerung, die nun mal in extremer Armut leben, praktische Bedeutung gewinnen, muss sich an der Armutssituation etwas ändern, müssen die sozialen und politischen Voraussetzungen für den Menschenrechtsschutz in extremer Armut lebender Menschen stärker verändert werden.

Umgekehrt muss sich die Armutsbekämpfung stärker der Menschenrechtsproblematik zuwenden.

## Ansatzpunkte für eine menschenrechtsorientierte Armutsbekämpfung

Für letzteres bieten die bereits genannten Millenniumsentwicklungsziele einen möglichen Ansatzpunkt. Ich möchte sie hier kurz aufgreifen, da sie für die weltweite Bekämpfung der extremen Armut eine zentrale Rolle spielen. Abgeleitet von der Millenniumserklärung des Jahres 2000 stellen sie seit einigen Jahren die wichtigsten politischen Zielvorgaben globaler Armutsbekämpfung dar, auf die sich die internationale Staatengemeinschaft geeinigt hat. Der Sache nach sind die einzelnen Forderungen nicht wirklich neu, wurden also entwicklungspolitisch schon erhoben. Neu ist freilich, dass sich die Regierungen auf ein ganzes Paket politisch verbindlicher, messbarer Entwicklungsziele geeinigt hat – quasi als Versuch eines entwicklungspolitischen Befreiungsschlages.

Zweifelsohne sind die Ziele von menschenrechtlicher Relevanz, insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Nicht nur das Versprechen, die extreme Armut auf der Welt bis zum Jahre 2015 zu halbieren, ist aus menschenrechtlicher Sicht hoch bedeutsam. Auch die weiteren Ziele weisen menschenrechtliche Bezüge auf. Die Verwirklichung produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit weisen einen engen Zusammenhang zu den Rechten auf Arbeit und gerechte Arbeitsbedingungen auf, das Ziel der Bekämpfung des Hungers einen zum Recht auf Nahrung. Die Ziele der Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung und der Förderung der Geschlechtergleichheit auf allen Bildungsebenen sind Bestandteile menschenrechtlicher Forderungen der Umsetzung des Rechts auf Bildung. Zielvorgaben zur Verringerung der Kindersterblichkeit, zur Verbesserung der Gesundheit von Müttern, zur

Bekämpfung von HIV/AIDS und des Zugangs zu entsprechenden Medikamenten haben wiederum unmittelbaren Bezug zum Recht auf Gesundheit. Das Ziel, den nachhaltigen Zugang der Menschen zu sauberem Trinkwasser zu ermöglichen, ist eine wichtige Forderung zur Umsetzung der Rechte auf Gesundheit, Nahrung und Wasser. Die angestrebten Verbesserungen der Lebensbedingungen von Slumbewohnern fügen sich ein in Forderungen zum Recht auf angemessenes Wohnen.

Indes: So eng der implizite inhaltliche Zusammenhang auch sein mag, sind die Millenniumsentwicklungsziele nicht mit Menschenrechten identisch. Warum nicht? Zunächst einmal fehlt ihnen der *explizite Bezug* auf international verankerte *Menschenrechte* und menschenrechtliche *Pflichten* der Staaten und der Staatengemeinschaft. Zugleich bleiben die Millenniumsentwicklungsziele *inhaltlich* hinter den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten zurück. Die Staaten haben also über die Millenniumsentwicklungsziele hinausgehende menschenrechtliche Verpflichtungen. So ignoriert beispielsweise das Ziel der Grundschulbildung die menschenrechtlich verbindliche Verpflichtung, den Grundschulunterricht allen *unentgeltlich* und *verpflichtend* zugänglich zu machen. Oder das Recht auf Nahrung beschränkt sich nicht darauf, die Zahl der Hungernden, die im Jahre 2009 ein geschätztes Rekordhoch von 1 Mrd. Menschen umfasste, zu halbieren. Menschenrechtlich geht es auch um die verbleibende Hälfte der Hungernden – und es geht auch nicht nur darum, den Hunger zu bekämpfen, sondern darum, dass es den Menschen möglich ist, sich selbst zu ernähren. Ähnlich hinsichtlich des Ziels der Verbesserung der Lebensbedingungen von 100 Mio. Slumbewohnern. Menschenrechtliche Verpflichtungen beziehen sich natürlich auch auf die restlichen 900 Mio. Menschen in Armutsvierteln.

Auch erfassen die quantitativen Zielvorgaben, so wichtig sie als politische Zielsetzungen sind, nicht *qualitative* Aspekte bei der Umsetzung der Menschenrechte. So geht es etwa bei dem Recht auf Bildung gerade auch darum, dass die Bildung bestimmte Mindeststandards erfüllt, kulturell angemessen und an die Bedürfnisse der Menschen angepasst ist. Ähnliches gilt für andere soziale Menschenrechte, wie die Rechte auf Gesundheit, Nahrung etc.

Da die Millenniumsentwicklungsziele vor allem auf quantitative Ergebnisse abheben, besteht weiterhin die Gefahr, dass wichtige menschenrechtliche Prinzipien (wie Nicht-Diskriminierung, Partizipation und Rechenschaftspflicht) bei der Umsetzung der Ziele vernachlässigt werden. Die menschenrechtlich bedeutsame prozessuale Frage, wie die Ziele erreicht und von wem sie überprüft werden, bleibt nämlich weitgehend ausgeblendet.

So geraten durch die Fixierung auf quantitative Zielvorgaben möglicherweise diskriminierte oder benachteiligte Bevölkerungsgruppen aus dem Blick, die statistisch nicht ins Gewicht fallen. Menschenrechtlich bedeutsam ist in diesem Zusammenhang also nicht nur die Frage, wer von den

Fortschritten in der Armutsbekämpfung profitiert, sondern auch die Frage, wer nicht davon profitiert und außen vor bleibt – und ob dies möglicherweise in Machtstrukturen oder Diskriminierungen begründet liegt, die es zu überwinden bzw. zu bekämpfen gilt. Salopp gesprochen: Ob Dalits, die sog. „Unberührbaren“ von der Senkung der Armutsquote in Indien profitieren, ist noch längst nicht ausgemacht. Nicht immer verbessert sich dort, wo die Verminderung der Armut gemäß national aggregierter Daten zu gelingen scheint, auch die Lage von Minderheiten und diskriminierenden Gruppen, die uns menschenrechtspolitisch besonders interessieren.

Auch ist die menschenrechtliche gebotene Beteiligung der Betroffenen an der Armutsbekämpfung und an der Prüfung des Entwicklungsprozesses nicht per se gewährleistet. Die gesellschaftlichen und machtpolitischen Verhältnisse stehen einer solchen Beteiligung mitunter entgegen. Menschenrechtsorganisationen wie FIAN beklagen etwa, dass Betroffene, die sich in den Prozess der Umsetzung der Millenniumsziele einbringen möchten oder auch nur Rechenschaftspflicht einfordern, bedroht oder verfolgt werden.

Kurzum: Die menschenrechtliche Verpflichtung, gegen Diskriminierung von einzelnen Bevölkerungsgruppen anzugehen, bleibt in den Millenniumsentwicklungszielen unterbelichtet, ebenso wie die Verpflichtung, die in Armut lebenden Menschen zu schützen, wenn sie sich für ihre Rechte stark machen. Auch erfolgt keine Prüfung des Entwicklungsprozesses durch diejenigen, um deren Rechte es geht.

Dies alles soll wohlgermerkt kein Plädoyer gegen die Millenniumsentwicklungsziele sein. Es ist vielmehr ein Plädoyer dafür, einen Menschenrechtsansatz stärker in die Erreichung dieser Ziele zu integrieren.

## Ein Menschenrechtsansatz in der staatlichen Armutsbekämpfung

So lassen Sie mich abschließend noch kurz die Elemente identifizieren, die einen ausgewiesenen Menschenrechtsansatz in der Armutsbekämpfung ausmachen würden.

Entsprechend eines solchen Ansatzes müssten Menschenrechte zunächst einmal als wichtiger Referenzrahmen der Armutsbekämpfung fungieren. Die Armutsbekämpfung müsste sich dementsprechend ausdrücklich und konsequent an bereits etablierten Menschenrechtsnormen ausrichten und wichtige Menschenrechtsprinzipien – wie Nicht-Diskriminierung, Partizipation und Rechenschaftspflicht – konsequent einhalten. Um die Menschenrechte für die Armutsbekämpfung in Wert zu setzen, ist es dabei unabdingbar, dass die einschlägigen Menschenrechtsverträge und die inhaltliche Bedeutung der jeweiligen Menschenrechtsnormen und -prinzipien wirklich bekannt sind

und sich die Politik an diesen auch tatsächlich ausrichtet. Der Hinweis ist trivial, aber leider notwendig. Noch immer gibt es unter den politischen und administrativen Entscheidungsträgern erhebliche Defizite, was Menschenrechtskenntnisse anbelangt. Die Missverständnisse zum Inhalt gerade der sozialen Menschenrechte sind Legion, obwohl entsprechende Konkretisierungen auf UN-Ebene längst vorgenommen wurden. Vielfach mangelt es auch an einem anwendungsbezogenen Verständnis dieser Rechte.

Weiterhin erkennt eine menschenrechtsbasierte Armutsbekämpfung bedürftige Menschen ausdrücklich als Träger von Menschenrechten an, die es zu achten, zu schützen und zu gewährleisten bzw. fördern gilt. Der Perspektivenwechsel vom Bittsteller zum Rechteinhaber ist zentral für einen Menschenrechtsansatz. Die Menschen fordern demnach keine Wohltaten ein, die nach Gutdünken der Machthaber und der Gebergemeinschaft gewährt werden, sondern Rechte, die es umzusetzen gilt. Damit wird zugleich das Handlungsinstrumentarium der Betroffenen (und ihrer Unterstützerguppen) erweitert, und zwar nicht um genuin rechtliche Maßnahmen (Klagen, Beschwerden etc.), sondern auch um gesellschaftspolitische Mitwirkungsformen. Menschenrechte haben immer auch aufklärende, appellative und politische Funktionen. Man denke hier nur an öffentliche Proteste und Kampagnen gegen armutsbedingte oder armutsfördernde Menschenrechtsverletzungen oder an die gezielte Einflussnahme auf nationale und internationale Entscheidungen, welche die Menschenrechte und die Armutsproblematik direkt oder indirekt betreffen. Indem arme Menschen fähig werden, ihre Rechte einzufordern und durchzusetzen, werden zugleich deren *empowerment* und Partizipation gestärkt. Diese stellen sowohl menschenrechtliche als auch entwicklungspolitische Kernprinzipien dar<sup>5</sup>.

Im Sinne eines Menschenrechtsansatzes sind weiterhin Pflichtenträger und Verantwortlichkeiten deutlich zu benennen. Aus der Natur des Völkerrechts ergibt es sich, dass die Staaten die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Menschenrechte tragen. Auch im Rahmen der Armutsbekämpfung lassen sich diese Pflichten einfordern. Gerade hinsichtlich der Achtungs- und Schutzpflichten gibt es eindeutige Empfehlungen, was die Staaten bezogen auf die einzelnen Rechte unterlassen oder tun müssen. Schwieriger wird es bei den Gewährleistungspflichten, die den Staaten bewusst einen großen Ermessens- und Handlungsspielraum einräumen. Das offenkundige Untätigsein trotz massiver Notlagen ist aber auch hier nicht hinnehmbar. Selbst bei knappen Ressourcen stehen die Staaten, wie ich eingangs erwähnt habe, in der Pflicht, im Rahmen ihrer Möglichkeiten tätig zu werden und über die eingeleiteten Maßnahmen Rechenschaft abzulegen. Das traditionell stark sozioökonomisch ausgerichtete Monitoring der Armutsbekämpfung lässt sich so um

---

<sup>5</sup> Sie finden ihren rechtlichen Ausdruck u.a. im Recht auf Mitwirkung an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten, in der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, dem Recht auf Gewerkschaften und nicht zuletzt im Recht auf Bildung, das ein „*empowerment right*“ schlechthin darstellt.

menschenrechtliche Kriterien erweitern, die prüfen und sicherstellen sollen, dass sowohl der Prozess als auch die Resultate der Armutsbekämpfung menschenrechtskonform sind.

Obwohl sich die menschenrechtliche Verantwortung der Staaten vornehmlich auf das eigene Hoheitsgebiet bezieht, sollten die Staaten auch „extraterritoriale Staatenpflichten“ anerkennen oder sich zumindest zu einer entsprechenden politischen Verantwortung bekennen. So haben die Staaten sicherzustellen, dass durch ihr internationales Handeln nicht die Menschenrechte in anderen Ländern verletzt (Achtungspflichten) werden; dass private Akteure, etwa Unternehmen, in ihrem Kontroll- und Einflussbereich nicht die Menschenrechte in anderen Ländern verletzen (Schutzpflichten); und dass sie durch bilaterale wie multilaterale Zusammenarbeit andere Staaten darin unterstützen, die Menschenrechte umzusetzen und zu gewährleisten (unterstützende Gewährleistungspflichten).

Solche Forderungen beziehen sich – dies sei abschließend hervorgehoben - nicht nur auf die Armutsbekämpfung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, sondern auf die gesamte Politik. So muss eine menschenrechtsbasierte Armutsbekämpfung gezielt der Kohärenzproblematik politischen Handelns Aufmerksamkeit zu schenken: also der Frage, inwiefern etwa die Sicherheitspolitik, die internationale Finanzpolitik, die Außenwirtschafts- und Energiepolitik, die Umwelt- und die Migrationspolitik etwaige Armut- und Menschenrechtsprobleme aufwirft oder verschärft. Immerhin gehen mit globalisierten Märkten, Wirtschafts- und Finanzkrisen, Handels- und Patentregeln, Rohstoffabbau, Ressourcenkonflikten, *land grabbing*, Nahrungsmittelkrisen und Umweltzerstörung erhebliche Armut- und Menschenrechtsprobleme einher. Diese Probleme müssen politisch erkannt und „angepackt“ werden.

Es bleibt also viel zu tun!