



Sachstand

Soziales Menschenrecht auf angemessene Unterkunft nach dem VN-Sozialpakt

Soziales Menschenrecht auf angemessene Unterkunft nach dem VN-Sozialpakt

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 088/16
Abschluss der Arbeit: 1. August 2016
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Angemessene Unterbringung nach Artikel 11 VN- Sozialpakt	4
2.1.	Allgemeine Bemerkungen (General Comments) zum Recht auf angemessene Unterkunft	4
3.	Staatenberichte und Schlussfolgerungen	6
4.	Rechte aus dem VN-Sozialpakt	12
5.	Rechtsprechung	14

1. Vorbemerkung

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (VN-Sozialpakt) wurde im Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und ist im Jahre 1976 in Deutschland in Kraft getreten. Dabei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) verabschiedet und von Deutschland ratifiziert wurde.¹ Wie der Name bereits aussagt, enthält der Pakt neben wirtschaftlichen und kulturellen auch soziale Rechte, unter anderem das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard. Dieses schließt das Recht auf eine angemessene Unterkunft ein. Der Sachstand erläutert unter Einbeziehung der ergänzenden General Comments das im Sozialpakt verankerte Recht auf Unterkunft und dessen Umsetzung in die bundesdeutsche Rechtspraxis.

2. Angemessene Unterbringung nach Artikel 11 VN-Sozialpakt

Der Artikel 11 des VN-Sozialpakts benennt unter anderem das Recht auf eine angemessene Unterbringung:

„(1) Die Vertragsstaaten erkennen 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. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.“

2.1. Allgemeine Bemerkungen (General Comments) zum Recht auf angemessene Unterkunft

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) veröffentlicht ergänzende Allgemeine Bemerkungen (**General Comments**), die den Sozialpakt näher auslegen.

Im Dezember 1991 hat der WSK-Ausschuss die Allgemeine Bemerkung „**General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**“ veröffentlicht.² Der Ausschuss machte deutlich, dass die Angemessenheit einer Unterkunft zum Teil von sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, klimatischen, ökologischen und anderen Faktoren bestimmt wird. Dennoch sei der Ausschuss der Auffassung, dass es möglich sei, bestimmte Aspekte des Rechts auf Unterkunft zu präzisieren. Hierzu würden die folgenden Punkte gehören: die Sicherheit im Hinblick auf die Wohnverhältnisse (Schutz vor Zwangsräumungen, Schikanen und anderen Bedrohungen), die Verfügbarkeit von Dienstleistungen, Anlagen und Infrastruktur (z. B. Trinkwasser, sanitäre Einrichtungen, Energie zum Kochen, Heizung, Beleuchtung, Müllentsorgung), die Erreichbarkeit (angemessene Kosten), die Bewohnbarkeit (physische Sicherheit und ausreichender Platz, sowie Schutz gegen Kälte, Feuchtigkeit, Hitze, Regen, Wind, andere Gefahren für

1 Umsetzung im „Gesetz zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ vom 23. November 1973 (BGBl. II S. 1569), zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

2 Abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>, , zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

die Gesundheit), die Zugänglichkeit (Berücksichtigung von benachteiligten und marginalisierten Gruppen), die Örtlichkeit (Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten, Gesundheitsdiensten, Schulen, Kindertagesstätten und anderen sozialen Einrichtungen) sowie die kulturelle „Angemessenheit“ (Berücksichtigung der kulturellen Identität).

Im Mai 1997 hat der WSK-Ausschuss die Allgemeine Bemerkung „**General comment No. 7: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): Forced evictions**“ bekannt gegeben.³ In diesem Falle betreffen die Allgemeinen Bemerkungen Zwangsräumungen, die sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern verbreitet seien. Der Begriff Zwangsräumungen ist hier definiert als dauerhafte oder vorübergehende Entfernung gegen den Willen von Einzelpersonen, Familien und / oder Gemeinschaften aus ihren bewohnten Häusern und / oder Land, ohne die Bereitstellung eines Zugangs zu geeigneten Formen eines rechtlichen Schutzes. Insbesondere auch Artikel 2. 1 des Sozialpakts verpflichte die Staaten, „alle geeigneten Mittel“ einzusetzen, die das Recht auf eine Unterkunft fördern würden. Die Regelungen sollten Maßnahmen umfassen, die den Bewohnern von Häusern und Grundstücken eine größtmögliche Sicherheit verschaffen und eng definieren, unter welchen Umständen Räumungen durchgeführt werden dürfen. In Übereinstimmung mit dem Sozialpakt werden die Staaten gebeten, dem Ausschuss Informationen zur Verfügung zu stellen über (a) die Zahl von Personen, die innerhalb der letzten fünf Jahre zur Räumung gezwungen wurden, und die Zahl von Personen, die zurzeit rechtlichen Schutz gegen die willkürliche Vertreibung oder jede andere Art der Vertreibung suchen, (b) Gesetzgebung hinsichtlich von Mieterrechten zum Schutz vor Räumung und c) Gesetzgebung, die jede Form der Vertreibung verbietet.

Im Juli 2009 veröffentlichte der WSK-Ausschuss die Allgemeine Bemerkung „**General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)**“.⁴ Unter Nr. 11 werden Maßnahmen gegen Diskriminierungen im privaten Bereich gefordert: *„(...) Akteure im privaten Wohnungssektor (z.B. private Vermieter, Kreditgeber und öffentliche Wohnungsträger) können aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit, des Familienstands, einer Behinderung oder der sexuellen Orientierung direkt oder indirekt den Zugang zu Wohnraum oder Hypotheken verweigern, (...). Die Vertragsstaaten müssen daher Maßnahmen und nach Möglichkeit auch Rechtsvorschriften beschließen, um sicherzustellen, dass weder Einzelpersonen noch Institutionen im privaten Bereich Menschen aus unzulässigen Gründen diskriminieren.“*⁵

3 Abrufbar unter: United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11, zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

4 Abrufbar unter: United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F20&Lang=en, zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

5 Die Allgemeine Bemerkung Nr. 20 ist in deutscher Sprache abrufbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_Generel_Comment_20_2009_de.pdf, zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

3. Staatenberichte und Schlussfolgerungen

Die Staaten müssen nach Artikel 16 und 17 des Sozialpakts zwei Jahre nach Inkrafttreten einen Erstbericht (Initial report) einreichen, anschließend alle fünf Jahre einen periodischen Staatenbericht (Periodical reports). Der WSK-Ausschuss kontrolliert die Umsetzung des Sozialpakts durch die Vertragsstaaten durch Überprüfung der Staatenberichte. Die Überprüfung endet mit den schriftlich verfassten Schlussfolgerungen des Ausschusses (Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights). Seit Inkrafttreten des Sozialpakts hat Deutschland fünf Staatenberichte eingereicht.

Der WSK-Ausschuss hat sich im Rahmen seiner **Schlussfolgerungen zum dritten deutschen Staatenbericht** besorgt über die Not der obdachlosen Menschen in Deutschland gezeigt, deren tatsächliche Anzahl noch unbekannt sei, wie auch über die Notlage der Hausbesetzer in vielen Teilen des Landes, vor allem in den neuen Ländern (Absatz 24).⁶

Die Bundesrepublik Deutschland hat daraufhin im Zuge ihres **vierten Staatenberichts** umfassend zu den kritischen Anmerkungen des Ausschusses Stellung genommen: *„Zu Abs. 24 der Bemerkungen und Schlussfolgerungen wird folgendes ausgeführt: Die Wohnraumversorgung in der Bundesrepublik ist quantitativ und qualitativ insgesamt gut. Allerdings gab es in der ersten Hälfte der neunziger Jahre - vor allem wegen hoher Zuwanderungen - eine erhebliche Wohnungsknappheit; so sind im Zeitraum 1988 bis 1998 allein 2,5 Millionen deutschstämmige Aussiedler aus Mittel- und Osteuropa zugezogen (davon 415.000 in den Jahren 1996 bis 1998). Die dadurch entstandenen Engpässe am Wohnungsmarkt konnten weitgehend überwunden werden. Insbesondere wurde der Wohnungsbau, unterstützt durch staatliche Fördermaßnahmen, stark ausgeweitet: Die Zahl der neu gebauten Wohnungen ist von 313.000 im Jahr 1988 auf 603.000 im Jahr 1995 gestiegen. In den Jahren 1996 bis 1998 sind nochmals rund 1,65 Millionen Wohnungen fertiggestellt worden. Die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf der Bevölkerung ist im Zeitraum 1990 bis 1997 in den alten Ländern auf knapp 40 Quadratmeter und in den neuen Ländern auf knapp 34 Quadratmeter angestiegen.*

Auch bei insgesamt guter Versorgungslage gibt es aber Haushalte, die sich aus eigener Kraft - insbesondere wegen geringen Einkommens - nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Auf diesen Personenkreis wird nunmehr die Förderung verstärkt konzentriert. Die wichtigsten Instrumente sind der soziale Wohnungsbau (Neubau und Bestandsmodernisierung) und das Wohngeld. Zum wohnungspolitischen Instrumentarium ist auf die Ausführungen im Dritten Staatenbericht (Abs. 310) sowie auf die Antworten zur Frage 33 des Dokuments E/C.12/Q/GER.1 zu verweisen.

Aufgrund der Ausweitung des Wohnungsangebots ist auch die Zahl wohnungsloser Haushalte deutlich gesunken, wie vorliegende Statistiken zeigen. Eine bundesweite Gesamtstatistik gibt es bisher nicht; die Bundesregierung bemüht sich, gemeinsam mit den Ländern die Datengrundlagen zu erweitern.

6 Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 4. Dezember 1998, Bemerkung Nr. 24, abrufbar unter http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1%2fAdd.29&Lang=en, zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

Aus einigen Ländern liegen statistische Angaben, auch über einen längeren Zeitraum, vor. So wird in Nordrhein-Westfalen (mit 17,9 Mio. Einwohnern das bevölkerungsstärkste Bundesland) jeweils zum 30. Juni jeden Jahres die Zahl der Personen erfasst, die in Notunterkünften untergebracht sind. Dies sind vor allem Personen, die ihre Wohnung infolge Gerichtsbeschluss verloren haben (etwa weil sie die Miete nicht bezahlt haben oder weil es Probleme im Zusammenleben mit den Nachbarn gab), aber z.B. auch Personen, die ihre Wohnung wegen notwendiger baulicher Sanierungsmaßnahmen verlassen mussten oder deren Wohnung durch einen Unglücksfall (z.B. Feuer) zerstört wurde. Diese Zahl ist von 37.882 Personen am 30. Juni 1988 auf 62.396 Personen am 30. Juni 1994 angestiegen, seither aber wieder gesunken bis auf 36.063 Personen am 30. Juni 1998.

Die Unterbringung in Notunterkünften ist in der Regel nur vorübergehend. Die zuständigen kommunalen Stellen sind bestrebt, die betroffenen Einzelpersonen und Familien möglichst schnell wieder mit normalem Wohnraum zu versorgen oder durch Übernahme von Mietschulden und andere soziale Hilfen (z.B. Schuldenbelastung) den Verlust der Wohnung von vornherein zu verhindern.

Auch die Obdachlosenverbände gehen von sinkenden Zahlen aus. So hat die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Wohnungslosenhilfe die Gesamtzahl Wohnungsloser für das Jahr 1997 auf rund 860.000 Personen geschätzt, für das Jahr 1998 auf 690.000 Personen.

Bei diesen Zahlen ist folgendes zu beachten:

Die Schätzung der BAG Wohnungslosenhilfe ist mit vorhandenen Statistiken nicht kompatibel. Sie bezieht sich nicht auf einen bestimmten Stichtag, sondern auf den Verlauf eines gesamten Jahres, und bezieht einen breiten Personenkreis ein, nämlich alle Personen, die im Laufe des Jahres (mindestens zeitweise) keine eigene Wohnung mit eigenem Mietvertrag hatten. Dies sind u.a. Personen, die ohne Obdach auf der Straße lebten (von der BAG geschätzt: 1997 ca. 35.000, 1998 ca. 31.000, während des gesamten Jahres), Personen in Notunterkünften, aber auch Aussiedler (s.o., die in den ersten Wochen oder Monaten nach der Einreise in Unterkünften leben, bis sie eine eigene Wohnung erhalten.

In Deutschland wird der Vermeidung und dem Abbau von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit ein hoher Stellenwert eingeräumt. So gilt die im Grundgesetz vorgegebene Sozialstaatsklausel (Art. 20 Abs. 1 GG) auch als Schutzprinzip für die wirtschaftlich Schwachen. Sie verlangt staatliche Vor- und Fürsorge für Einzelne und Gruppen der Gesellschaft, die aufgrund persönlicher Lebensumstände oder gesellschaftlicher Benachteiligung in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung behindert sind, wie beispielsweise die sog. Randgruppen. Ausfluss des Sozialstaatsprinzips ist das Sozialhilferecht. Danach wird den Personen oder Haushalten durch die öffentliche Hand geholfen, die ihre Grundbedürfnisse nicht selbst oder mit Hilfe von anderen oder durch Leistungen der vorrangigen sozialen Sicherungssysteme befriedigen können. Als letztes Auffangnetz für alle ist es Aufgabe der Sozialhilfe, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht:

Im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sind daher verschiedene Hilfen für Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen geregelt. So stellt die Hilfe zum Lebensunterhalt (§ 11 ff. BSHG) dem Bedürftigen die finanziellen Mittel zur Erhaltung seiner angemessenen Wohnung bereit. Ferner steht mit § 15 a BSHG ein Normprogramm zur Verfügung, das besondere Bedeutung

als Instrument zur Vermeidung und zum Abbau von Wohnungs- und Obdachlosigkeit hat. Danach sollen rückständige Mieten dann von der Sozialhilfe übernommen werden, wenn ansonsten Wohnungslosigkeit einzutreten droht. § 15 a BSHG enthält ferner die gesetzliche Grundlage dafür, dass die Amtsgerichte Räumungsklagen wegen Zahlungsverzugs nach § 554 Bürgerliches Gesetzbuch den örtlich zuständigen Trägern der Sozialhilfe zu melden haben, damit diese rechtzeitig vorbeugend tätig werden können. Des Weiteren haben Personen, bei denen besondere Schwierigkeiten der Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft entgegenstehen, die sie nicht aus eigenen Kräften überwinden können, einen Anspruch auf Hilfe gem. § 72 BSHG. Die Hilfe umfasst alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen oder zu mildern. Dazu gehören vor allem Beratung und persönliche Betreuung der Hilfesuchenden sowie Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung.

Fälle von Hausbesetzungen sind sehr selten. In den neuen Ländern hatte es Anfang der neunziger Jahre in einigen Altbauquartieren mit schlechter Bausubstanz derartige Besetzungen gegeben, insbesondere aus Furcht, dass einkommensschwache Bewohner in Folge von Eigentümerwechsel oder Modernisierungen aus diesen Wohnungsbeständen verdrängt werden könnten. Inzwischen sind viele Altbauquartiere mit hohem Förderaufwand erneuert worden, ohne dass die befürchteten Entwicklungen eingetreten wären. Hierzu haben insbesondere auch besonders wirksame Wohngeldregelungen in den neuen Ländern beigetragen.

Insgesamt musste im Wohnungsbestand der neuen Länder eine erhebliche „Erblast“ bewältigt werden: Ein überalterter Wohnungsbestand (mehr als die Hälfte aller Wohnungen stammte aus der Zeit vor 1948), in dessen Erhaltung und Erneuerung nicht investiert worden war, unattraktive Neubausiedlungen mit unzureichendem Wohnumfeld und zerstörte Eigentumsstrukturen. Die Qualität der Wohnungen und der Wohnquartiere ist nach der deutschen Einheit in den neuen Ländern grundlegend verbessert worden. Zu Abs. 28 der Bemerkungen und Schlussfolgerungen ist zu bemerken, dass das in Art. 11 des Paktes niedergelegte und im Allgemeinen Kommentar des Ausschusses überzeugend präzierte Recht auf ausreichende Unterbringung seiner Natur nach die angemessene Versorgung der dauerhaft oder zumindest für längere Zeit in einem Vertragsstaat des Paktes lebenden Bevölkerung mit Wohnraum zum Gegenstand hat. Für von vornherein nur auf vorübergehenden von Naturkatastrophen betroffene Personen können naturgemäß die im Allgemeinen Kommentar 4 entwickelten Grundsätze allenfalls mit Einschränkungen gelten.

Auch Gemeinschaftsunterkünfte für Asylbewerber dienen nicht dem dauerhaften Wohnen, sondern nur einem vorübergehenden Unterkunftsbedarf. Der Asylbewerber muss daher - wie auch in der Verfassungsrechtsprechung in Deutschland geklärt ist - die mit der Wohnsitznahme in Gemeinschaftsunterkünften typischerweise verbundenen Nachteile hinnehmen.“⁷

7 Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 11. Januar 2000, (Dok. E/C12/4/Add.3), Berichtszeitraum: Ende 1994 (teilweise Mitte 1995) bis Ende 1998 (teilweise Mitte 1999), Stellungnahme zur angemessenen Unterkunft ab S. 57, abrufbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Da-teien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_4_2000_de.pdf, zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

Der **WSK-Ausschuss** prüfte den **vierten Staatenbericht** und zeigte sich erneut besorgt „über die steigende Anzahl und die Not obdachloser Menschen in Deutschland, (...). Des Weiteren fordert der Ausschuss den Vertragsstaat nachdrücklich dazu auf, wirksame Maßnahmen zu ergreifen und Programme zu entwerfen, durch die das Ausmaß und die Ursachen der Obdachlosigkeit in Deutschland untersucht werden können, um den Obdachlosen einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten.“⁸

Die Bundesrepublik Deutschland hat den **fünften Staatenbericht** zum Sozialpakt im Jahre 2008 eingereicht und wiederum ausführlich zu den Kritikpunkten des Ausschusses Stellung genommen: „Aufgrund der stetigen Verbesserung der Wohnraumversorgung sowie zielgenaue Maßnahmen für besonders gefährdete Menschen hat sich auch die Zahl wohnungsloser Haushalte in den letzten Jahren weiter vermindert. So wird im größten Bundesland Nordrhein-Westfalen zum 30. Juni jeden Jahres die Zahl der Personen erfasst, die in Notunterkünften untergebracht sind. Diese Zahl ist von 36.063 Personen am 30. Juni 1998 (vgl. Vierter Staatenbericht 1999) bis auf 13.807 Personen am 30. Juni 2007 gesunken. Zudem ist die Unterbringung in Notunterkünften in der Regel nur vorübergehend, weil die Betroffenen zumeist mit Wohnraum versorgt werden können.“

Die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Wohnungslosenhilfe legt regelmäßig Schätzungen der Gesamtzahl aller Personen vor, die während des gesamten Jahres mindestens zeitweise keine eigene Wohnung mit eigenem Mietvertrag hatten. Zwar sind diese Schätzungen nicht mit anderen Statistiken kompatibel, weil sie sich statt auf einen bestimmten Stichtag auf das ganze Jahr beziehen und zudem einen breiteren Personenkreis einschließen; auch diese Schätzungen bestätigen aber, dass die Zahl der Wohnungslosen von Jahr zu Jahr sinkt. Die Jahresgesamtzahl 1998 wurde auf 530.000 Personen (680.000 Personen mit Aussiedlern) geschätzt (vgl. Vierter Staatenbericht 1999), bis zur letzten vorliegenden Schätzung für das Jahr 2006 hat sie sich auf 254.000 Personen (265.000 Personen mit Aussiedlern) erheblich vermindert.

Das Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz sowie die Leistungen für Unterkunft nach den Sozialgesetzbüchern stellen in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen sicher, dass die Wohnkostenbelastung tragbar ist. Auf diese Leistungen besteht ein Rechtsanspruch.

In Deutschland werden mittlerweile über 90 % aller Haushalte über den allgemeinen - freien - Wohnungsmarkt mit angemessenem Wohnraum versorgt. Haushalte, die sich aus eigener Kraft am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und die keine Transferleistungen beziehen, welche die Unterkunftskosten berücksichtigen, werden durch Wohngeld (geregelt im Wohngeldgesetz bzw. Wohngeldverordnung) und durch die Bereitstellung preiswerter Mietwohnungen mit Hilfe der sozialen Wohnraumförderung unterstützt. Seit Kriegsende wurden insgesamt rd. 9,3 Mio. Wohnungen (Eigentümer- und Mietwohnungen in allen Förderwegen) im sozialen Wohnungsbau/soziale Wohnraumförderung gefördert. Rechtsgrundlage für die soziale Wohnraumförderung ist das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG), das mit Wirkung vom 1. Januar 2002 das bis dahin für den sozialen Wohnungsbau maßgebliche Zweite Wohnungsbaugesetz abgelöst

8 Schlussfolgerungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum vierten Staatenbericht vom 31. August 2001, Absätze 28 und 46, abrufbar in deutscher Sprache unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_4_2000_cobs_2001_de.pdf, zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

hat. Zielgruppen der Förderung sind insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen sowie Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere Menschen, behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen (§ 1 WoFG).

Außerdem sieht das Sozialrecht verschiedene Hilfen für Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen vor. Für die Bundesregierung haben dabei präventive Maßnahmen grundsätzlich Vorrang, um das Entstehen von Wohnungsnot und sozialen Problemlagen von vornherein zu vermeiden. Seit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) gilt die überwiegende Zahl (nach Schätzung der BAG W etwa 2/3) der Wohnungslosen als erwerbsfähig und gehört deshalb dem Rechtskreis dieses Sozialleistungssystems an. Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sichern den Lebensunterhalt der Hilfebedürftigen. Dazu gehört, sie bei der Beschaffung und Beibehaltung einer Wohnung zu unterstützen. Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Sozialhilfe werden daher u.a. Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der angemessenen tatsächlichen Aufwendungen erbracht. Ausnahmsweise können bzw. sollen sogar Schulden des Hilfebedürftigen beglichen werden, soweit dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist bzw. sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht (§ 22 Abs. 5 SGB II sowie § 34 SGB XII).

Darüber hinaus haben die Betroffenen häufig auch Anspruch auf Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 bis 69 SGB XII. Dazu zählen auch Maßnahmen zur Beschaffung einer Wohnung. Es wird ein breiter Maßnahmenkatalog zur Verfügung gestellt, der sich von der Feststellung der Ursachen der sozialen Schwierigkeiten bis zu einer Vielzahl von Hilfestellungen zu ihrer Überwindung erstreckt.

Das Mietrecht ist in §§ 535 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) geregelt. Der Vermieter kann Mietverträge über Wohnraum grundsätzlich nur bei Vorliegen eines Kündigungsgrundes unter Einhaltung einer Kündigungsfrist kündigen. Die Räumung einer Mietwohnung ist nur dann zulässig, wenn das Mietverhältnis beendet und der Mieter vom Gericht zur Räumung verurteilt worden ist. Der Mieter kann eine angemessene Räumungsfrist bzw. unter Umständen Vollstreckungsschutz beantragen. Die Veräußerung einer Immobilie wirkt sich jedoch grundsätzlich nicht auf das Mietverhältnis aus, da der neue Eigentümer in alle Rechte und Pflichten des Voreigentümers eintritt.

Der verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 GG) gibt über das Institut der Drittwirkung von Grundrechten auch im Bereich von privatrechtlichen Beziehungen Schutz vor Diskriminierung, d.h. auch bei der Vermietung von Wohnraum ist eine Ungleichbehandlung generell nicht zulässig. Dieser Schutz gilt für alle Gruppen gleichermaßen; Gruppen, die traditionsgemäß nicht geschützt sind, gibt es in Deutschland nicht. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), durch das die Antidiskriminierungsrichtlinien der EU umgesetzt worden sind.⁹

9 Fünfter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Seiten 73-75, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_5_2008_de.pdf, zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

Die Prüfung des **fünften Berichts** fand in der 46. Sitzung des **Fachausschusses** im Mai 2011 statt. Der Ausschuss verlieh „*erneut seiner Besorgnis darüber Ausdruck, dass der Vertragsstaat auf seine Empfehlung von 2001, über den Umfang und die Ursachen der Wohnungslosigkeit in dem Vertragsstaat Bericht zu erstatten und Programme und Maßnahmen zur Lösung dieses Problems zu entwickeln, nicht eingegangen ist (Art. 11).*

Der Ausschuss wiederholt seine Empfehlung und fordert den Vertragsstaat dazu auf, über den Umfang und die Ursachen der Wohnungslosigkeit Bericht zu erstatten und konkrete Maßnahmen zu deren Bekämpfung zu treffen. In diesem Zusammenhang ersucht der Ausschuss den Vertragsstaat, in seinem nächsten periodischen Bericht Angaben über Wohnungslosigkeit, einschließlich nach Jahr, Geschlecht und Bundesland aufgeschlüsselte Daten, zu übermitteln.“¹⁰

Die Bundesrepublik Deutschland ist der Aufforderung des Ausschusses gefolgt und hat entsprechend Stellung genommen:

„Eine offizielle Statistik zur Zahl der Obdachlosen gibt es in der Bundesrepublik Deutschland nicht. Es wird daher – wie bereits berichtet – auf Schätzung der durch öffentliche Mittel geförderten Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe zurückgegriffen. Danach ergeben sich folgende Schätzzahlen für die Zahl der Obdachlosen:

2006 - 256.000 Menschen (aktualisierte Schätzung gegenüber früheren Angaben von 254.000 Menschen),

2007 - 242.000 Menschen,

2008 - 227.000 Menschen. Schätzungen für 2009 und 2010 liegen noch nicht vor.

Zur Frage der Zwangsräumungen: Nach dem 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von 2008 beruhte der Wohnungsverlust bei 15 % der von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen auf Räumung wegen Mietschulden und bei 16 % auf anderen Gründen.

Wie bereits früher berichtet, teilt ein Gericht, bei dem eine Klage auf Räumung von Wohnraum im Falle der Kündigung des Mietverhältnisses eingeht, dies dem zuständigen örtlichen Grundbesitzsträger oder Träger der Sozialhilfe oder der von diesem beauftragten Stelle zur Wahrnehmung der Aufgaben zur Sicherung der Unterkunft unverzüglich mit. Für Geringverdiener, Arbeitslosengeldbezieher oder Selbständige können Mietschulden nach dem SGB XII übernommen werden, wenn dies zur Sicherung der Unterkunft notwendig ist, dies gerechtfertigt ist und sonst Wohnungslosigkeit droht. Die Leistungen werden für Leistungsberechtigte nach dem SGB II nur als Darlehen und für Leistungsberechtigte und Hilfesuchende nach dem SGB XII als Beihilfe oder als Darlehen erbracht.

10 Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 12. Juli 2011, Absatz 25, abrufbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Datien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_5_2008_cobs_2011_de.pdf, zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

Im Rahmen der Geschäftsstatistik der Gerichtsvollzieher stehen lediglich die Zahlen zur Verfügung, die nach dem sogenannten „Bad Nauheimer Schlüssel“ bundesweit zur Ermittlung der Geschäftsbelastung der Gerichtsvollzieher festgelegt worden sind. Darin wird bei den Zwangsvollstreckungsmaßnahmen nicht nach Zwangsräumungen differenziert. Zahlen über die seit 2006 erfolgten Zwangsräumungen liegen deshalb nicht vor.

Der Gerichtsvollzieher hat bei der Durchführung der Räumungsvollstreckung u. a. die Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher (GVGA) (...) zu beachten, die mit Wirkung vom 1. April 1980 in sämtlichen Ländern bundeseinheitlich gilt. Danach hat der Gerichtsvollzieher unverzüglich die für die Unterbringung von Obdachlosen zuständige Verwaltungsbehörde zu benachrichtigen, wenn zu erwarten steht, dass der Räumungsschuldner durch die Vollstreckung des Räumungstitels obdachlos werden wird. Unter engen Voraussetzungen ist der Gerichtsvollzieher auch befugt, die Zwangsvollstreckung kurzfristig aufzuschieben, zum Beispiel dann, wenn die Vollstreckungsmaßnahme das Leben oder die Gesundheit des Schuldners oder seiner Angehörigen unmittelbar gefährden würde.

Nimmt die für die Unterbringung von Obdachlosen zuständige Behörde die bisherigen Räume des Schuldners ganz oder teilweise für dessen vorläufige Unterbringung auf ihre Kosten in Anspruch, so unterlässt der Gerichtsvollzieher die Zwangsvollstreckung hinsichtlich der in Anspruch genommenen Räume.“¹¹

4. Rechte aus dem VN-Sozialpakt

Der VN-Sozialpakt wurde von Deutschland ratifiziert. Der deutsche Bundesgesetzgeber hat damit den VN-Sozialpakt durch sein Zustimmungsgesetz gemäß Art. 59 Absatz 2 Grundgesetz (GG) in die deutsche Rechtsordnung im Range einfachen Bundesrechts einbezogen. „Unmittelbar anwendbar (self-executing, BVerfGE 29, 348 (360); Sachs/Streinz Rn. 66 ff. mwN) sind die Bestimmungen des völkerrechtlichen Vertrages hingegen nur dann, wenn sie auch von ihrem Wortlaut her so hinreichend bestimmt sind, dass sie unmittelbar vom Adressaten ohne weitere nationale Vollzugsregelungen angewendet werden können. Dies gilt namentlich dann, wenn die Vertragsbestimmungen die Individuen berechtigen oder verpflichten sollen.“¹²

„Doch selbst wenn man die unmittelbare Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im innerdeutschen Recht mangels hinreichender Bestimmtheit der jeweils maßgeblichen Vorgabe verneint, ist der Sozialpakt von deutschen Gerichten in ihrer Entscheidungsfindung heranzuziehen. Denn es handelt sich auch bei ihm jedenfalls um eine völkervertragliche Verpflichtung der Bundesrepublik

11 Die Antwort ist abrufbar unter: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/antworten-bundesregierung-zum-5-staatenbericht.pdf? blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/antworten-bundesregierung-zum-5-staatenbericht.pdf?blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

12 Pieper, Stefan Ulrich (2015) in Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Epping/Hillgruber, Art. 59 GG, Rn. 42.

Deutschland. Als solche ist er von den Gerichten zu berücksichtigen und sind innerstaatliche Gesetze im Einklang mit seinen Regelungen auszulegen.“¹³

Das Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen hat in einer aktuellen Entscheidung zum VN-Sozialpakt ausgeführt: *„Für die Anwendung dieser Vorschriften auf einen konkreten Fall fehlt es bereits an der sog. self-executing Funktion (vgl. LSG Baden-Württemberg, Urteil vom 18.07.2013 - L 7 SO 4642/12 m.w.N. zum Erfordernis sog. self-executing Funktion von völkerrechtlichen Bestimmungen). Die unmittelbare Anwendbarkeit einer Völkervertragsbestimmung ist danach nur dann zu bejahen, wenn sie alle Eigenschaften besitzt, welche ein Gesetz nach innerstaatlichem Recht haben muss, um berechtigen oder verpflichten zu können. Die Vertragsbestimmung muss nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet sein, rechtliche Wirkungen auszulösen. Insbesondere ist eine unmittelbare Vollzugsfähigkeit einer Vertragsbestimmung nur gegeben, wenn sie zur Entfaltung rechtlicher Wirkungen hinreichend bestimmt ist. Dagegen fehlt es an der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Vertragsbestimmung, wenn diese zu ihrer Ausführung noch einer normativen Ausfüllung bedarf (vgl. BVerwG¹⁴, Beschluss vom 05.10.2006 - 6 B 33.06 - und Urteil vom 03.12.2003 - 6 C 13/03). Dies ist hinsichtlich der in Art. 7, 8, 9, 11 IPwskR geregelten Ansprüche der Fall.“*¹⁵

Die parallel dazu bestehenden sozialen Rechte im Sozialgesetzbuch können insoweit als Transponierung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik in das innerstaatliche Recht angesehen werden und gehen den in die deutsche Rechtsordnung übernommenen Regelungen des Sozialpakts und der Europäischen Sozialcharta als speziellere Regelungen vor.¹⁶

Im Rahmen des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende – SGB II, Sozialhilfe – SGB XII), die das menschenwürdige Existenzminimum in Deutschland sichern sollen, werden die Kosten für Unterkunft und Heizung von den jeweiligen Leistungsträgern bei Bedürftigkeit übernommen.

Für den Fall der Räumungsklage enthält § 22 Abs. 9 SGB II Regelungen zur Sicherung der Unterkunft. Dies ist entscheidend im Falle einer fristlosen Kündigung und einer sich anschließenden Räumungsklage. Das Amtsgericht ist nach dem Gesetz verpflichtet, dem Grundsicherungsträger

13 Keßler, Stefan (2008), in Hofmann/Hoffmann, Kommentar zum Ausländerrecht, Nomos: Baden-Baden, Kommentierung zu Anhang 1: Soziale Leistungsrechte von Migranten: I. Internationales und Europäisches Recht: 1. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Rn. 1, Text entnommen der Ausarbeitung WD 6-076-15, S. 9.

14 BVerwG = Bundesverwaltungsgericht.

15 Landessozialgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 29. Februar 2016 – L 19 AS 1536/15, Rn. 60, juris.

16 Schneider, Jakob (2004), Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Studie Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 38, abrufbar unter http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_die_justiziabilitaet_wirtschaftlicher_sozialer_u_kultureller_menschenrechte.pdf, zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

unverzüglich Tatsachen und näher bezeichnete Einzelheiten einer Räumungsklage nach der Kündigung von Wohnraum wegen Zahlungsverzugs mitzuteilen. Obdachlosigkeit soll so verhindert werden, indem ggf. Mietrückstände übernommen werden.

Als kommunale Eingliederungsleistung (§ 16a SGB II) ist eine Schuldnerberatung (z.B. bei Mietschulden) zur Verwirklichung einer umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit möglich.

Im Rahmen der Sozialhilfe werden die Hilfeleistungen für wohnungslose Menschen überwiegend nach den §§ 67 bis 69 SGB XII (Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) erbracht.

5. Rechtsprechung

Auf Bundesebene ist ein einklagbares Recht auf eine Wohnung nicht normiert, weder im Grundgesetz noch in einfach-gesetzlichen Normen. Bei dem in Art. 13 GG garantierten Wohnungsgrundrecht handelt es sich lediglich um ein Abwehrrecht des Bürgers gegen staatliche Eingriffe. Es beinhaltet keinen mit verfassungsrechtlicher Kraft ausgestatteten Leistungsanspruch auf Wohnraum gegen die öffentliche Gewalt.

Das 2008 verabschiedete Fakultativprotokoll zum VN-Sozialpakt (in Kraft seit 5. Mai 2013) eröffnet die Möglichkeit einer Individualbeschwerde. Einzelpersonen können sich nach Ausschöpfung nationaler rechtlicher Möglichkeiten an den WSK-Ausschuss wenden und im Rahmen einer Individualbeschwerde darlegen, warum sie der Auffassung sind, durch ihren Staat in einem oder mehreren Konventionsrechten verletzt worden zu sein. Deutschland hat das Fakultativprotokoll nicht ratifiziert, so dass die Möglichkeit einer Individualbeschwerde nicht gegeben ist.¹⁷

Bisher haben deutsche Gerichte kaum Bezug auf den VN-Sozialpakt genommen.

Hinsichtlich einer sozialrechtlichen Gewährleistung des Grundrechts auf Wohnen kann die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ansatzweise herangezogen werden, auch wenn der Sozialpakt nicht ausdrücklich genannt wird. Das Gericht hat in seiner Entscheidung zum menschenwürdigen Existenzminimum ausgeführt, dass dessen grundrechtliche Garantie aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG sowohl „die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, **Unterkunft, Heizung**, Hygiene und Gesundheit, (...)“ umfasse. Es sei dem Grunde nach unverfügbar und müsse eingelöst werden. Es benötige aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten habe. Dabei stehe ihm ein Gestaltungsspielraum zu.¹⁸

17 Text des Fakultativprotokolls ist abrufbar unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_op1_dt.pdf, zuletzt abgerufen am 1. August 2016.

18 BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 135.

Ende der Bearbeitung