



Sachstand

Zum Menschenrecht auf Wohnen

Rechtliche Ausprägungen unter dem VN-Sozialpakt, der Europäischen Sozialcharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention

Zum Menschenrecht auf Wohnen

Rechtliche Ausprägungen unter dem VN-Sozialpakt, der Europäischen Sozialcharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 054/18
Abschluss der Arbeit: 4. Juni 2018 (zugleich letzter Zugriff auf die Internetquellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

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.	Sechster Staatenbericht Deutschlands zum VN-Sozialpakt	4
1.1.	Themenauswahl	4
1.2.	Diskriminierungen bei Zwangsräumungen	5
1.3.	Wohnungslosigkeit nach Jahr, Geschlecht und Bundesland	6
1.4.	Wohnungslosigkeit von Kindern	6
1.5.	Auswertung	6
2.	Deutscher Bericht zur Europäischen Sozialcharta	8
3.	Rechtsprechung des EGMR zu Art. 8 EMRK	10
3.1.	Der Begriff des Wohnens und der Unterkunft	10
3.2.	Art. 8 EMRK als Abwehrrecht	10
3.3.	Leistungsrechtliche Dimension des Art. 8 EMRK	11
3.4.	Bewertung	12

Dieser Sachstand befasst sich mit den menschenrechtlichen Implikationen des Wohnens unter Berücksichtigung der neueren Entwicklungen auf internationaler (VN-Sozialpakt) und europäischer (ESC, EMRK) Ebene. Der Beitrag ergänzt und aktualisiert den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste (Fachbereich WD 6) vom 1. August 2016 zum Thema „**Soziales Menschenrecht auf angemessene Unterkunft nach dem VN-Sozialpakt**“¹ um Ausführungen zum **sechsten Staatenbericht Deutschlands zum VN-Sozialpakt** vom 9. Dezember 2016 (dazu 1.), sowie zur Europäischen Sozialcharta (ESC) (dazu 2.) und zu Art. 8 der EMRK (dazu 3.).

1. Sechster Staatenbericht Deutschlands zum VN-Sozialpakt

Der **Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (IPWSKR bzw. VN-Sozialpakt) wurde am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet. Er umfasst wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, darunter in Art. 11 ein Recht auf angemessene Unterbringung. Art. 11 Abs. 1 lautet:

„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich (...) Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten (...).“

Deutschland hat bislang **sechs Staatenberichte** an den **Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (WSK-Ausschuss) übermittelt, welcher die Umsetzung und Einhaltung des VN-Sozialpakts überwacht. Der sechste Staatenbericht ist am 9. Dezember 2016 vom Bundeskabinett beschlossen worden.²

1.1. Themenauswahl

Der sechste Staatenbericht befasst sich im Hinblick auf Art. 11 VN-Sozialpakt mit drei Themenfeldern: Die Diskriminierung bei Zwangsräumungen sowie die Wohnungslosigkeit im Allgemeinen und speziell bei Kindern. Diese Auswahl greift auf die Auswertung des WSK-Ausschusses zum fünften Staatenbericht zurück.

1 Sachstand WD 6 -3000 – 088/16 „Soziales Menschenrecht auf angemessene Unterkunft nach dem VN-Sozialpakt“ vom 1. August 2016 (vgl. **Anlage**), abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/438938/ff96108c09b70d5da14aa9d6c865265c/wd-6-088-16-pdf-data.pdf>.

2 Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 2016, Berichtszeitraum: 2008 bis Ende 2015 (teilweise Mitte 2016), S. 55-59, abrufbar unter: <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Internationales/sechster-staatenbericht.pdf;jsessionid=5E0452DDC3A6440D71A482E8B30386FA?blob=publicationFile&v=1>.

Der WSK-Ausschuss hatte auf den fünften Staatenbericht³ hin diverse Sorgen geäußert: Er hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der Berechnung des Existenzminimums zur Kenntnis genommen, war aber besorgt darüber, dass dies keinen angemessenen Lebensstandard sichere. Er forderte Deutschland daher auf, Methoden und Maßnahmen im Hinblick auf die Berechnungsmodalitäten regelmäßig zu prüfen und anzupassen. Außerdem sei es besorgniserregend, dass 13 Prozent der Menschen unter der Armutsgrenze lebten. Daher forderte der WSK-Ausschuss Deutschland auf, ein umfassendes Programm zur Armutsbekämpfung zu entwickeln und die Höhe der Sozialleistungen zu überprüfen. Er forderte ferner, im nächsten Bericht die Entwicklung der Wohnungslosigkeit zu erörtern und konkrete Lösungen sowie Programme zu benennen, was auch schon eine Empfehlung zum vierten Bericht⁴ war. Er wiederholte seine frühere Forderung nach einer Aufschlüsselung der Zahlen nach bestimmten Kategorien.⁵

Ausgehend von dieser Kritik ging der sechste Staatenbericht Deutschlands auf folgende drei Hauptpunkte ein.

1.2. Diskriminierungen bei Zwangsräumungen

Der Bericht führte hierzu das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) bei Vermietungen an und erwähnte die Sonderregelungen des § 19 Abs. 3 AGG, wonach bei der Vermietung eine unterschiedliche Behandlung zulässig ist, wenn es um die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse geht. Insgesamt bestehe ein ausgewogener Diskriminierungsschutz.

-
- 3 Fünfter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 2008, S. 9 ff., S. 73 ff., abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_5_2008_de.pdf.
 - 4 Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 11.1.2000, (Doc. E/C12/4/Add.3) Berichtszeitraum: Ende 1994 (teilweise Mitte 1995) bis Ende 1998 (teilweise Mitte 1999), S. 3f., 51-61, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_4_2000_de.pdf; Prüfung des vierten Staatenberichts nach Artikel 16 und 17 des Paktes, Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, S. 4, 6, 10, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_4_2000_cobs_2001_de.pdf.
 - 5 Prüfung des 5. Staatenberichts nach Artikel 16 und 17 des Paktes, Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 2011, S. 2f., 6-8, abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_5_2008_cobs_2011_de.pdf.

1.3. Wohnungslosigkeit nach Jahr, Geschlecht und Bundesland

Es wurde berichtet, dass es in Deutschland keine bundesweite amtliche Statistik über die Wohnungslosigkeit gebe. Es gebe lediglich Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAGW), deren Berechnungsgrundlage allerdings nicht mehr aktuell sei, sodass die Bundesregierung plane, eine Machbarkeitsstudie in Auftrag zu geben. Der Bitte des Ausschusses entsprechend folgten Ausführungen zu Maßnahmen, um der Wohnungslosigkeit entgegenzuwirken, wobei präventive Mittel im Vordergrund stehen und auf das SGB II und SGB XII verwiesen wird. Daneben habe man ein Forschungsvorhaben in Auftrag gegeben, um die Höhe der Kosten für Heizung und Unterkunft besser ermitteln zu können. Der WSK-Ausschuss hatte in der Vergangenheit bemängelt, dass die gewährten Sozialleistungen für einen angemessenen Lebensstandard nicht ausreichen würden. Der Bericht wies ferner darauf hin, dass die Bundesregierung diverse Träger unterstütze, die Einrichtungen für Wohnungslose betreiben. Außerdem sei ein „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ geschaffen worden, dem eine Wohnungsbauoffensive folgte.⁶

1.4. Wohnungslosigkeit von Kindern

Im Hinblick auf die Wohnungslosigkeit von Kindern erörterte der Bericht vier Modellprojekte, welche die Bundesregierung seit 2015 fördere. Diese Projekte seien auf Straßenkinder zugeschnitten. Ziel sei es, die Dunkelziffer zu erforschen. Es gehe aber auch darum, den genannten Personenkreis besser zu verstehen und an der richtigen Stelle zu unterstützen. Die Evaluation der Projekte nimmt das Deutsche Jugendinstitut (DJI) vor. Daneben hat es ein eigenes Projekt entwickelt.⁷

1.5. Auswertung

Ein Dialog zum eingereichten sechsten Staatenbericht ist während der Sitzung des WSK-Ausschusses vom 24. September bis 12. Oktober 2018 geplant.⁸

6 Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 2016, Berichtszeitraum: 2008 bis Ende 2015 (teilweise bis Mitte 2016), S. 55-59, abrufbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Internationales/sechster-staatenbericht.pdf;jsessionid=5E0452DDC3A6440D71A482E8B30386FA?_blob=publicationFile&v=1.

7 Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 2016, Berichtszeitraum: 2008 bis Ende 2015 (teilweise bis Mitte 2016), S. 55-59, abrufbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Internationales/sechster-staatenbericht.pdf;jsessionid=5E0452DDC3A6440D71A482E8B30386FA?_blob=publicationFile&v=1.

8 Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), abrufbar unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte/sozialpakt/staatenberichtspruefung-2018/>.

Die erörterten Themenbereiche stehen im Zusammenhang mit Antworten der Bundesregierung auf den Fragenkatalog des Ausschusses im Anschluss an die Auswertung des fünften deutschen Staatenberichts.⁹ Zu den allgemeinen Fragen des Ausschusses gehörte nach Prüfung des fünften Berichts die Bitte nach Angaben zu Gerichtsentscheidungen, die Bezug auf den Pakt nehmen, und nach Angaben über die Integrierung des Pakts in den juristischen Ausbildungsplänen für Anwälte, Richter und Staatsanwälte. Laut Bundesregierung seien keine solchen Gerichtsentscheidungen bekannt. Auch gebe es **keine speziellen Fortbildungen für Juristen zu den WSK-Rechten**, vielmehr werde allgemein und punktuell auf internationale Verträge bei Fortbildungsveranstaltungen eingegangen.

Der WSK-Ausschuss hatte bereits in den Auswertungen früherer Berichte nach Bezügen von Art. 11 VN-Sozialpakt zu deutschen Gerichtsentscheidungen und auch nach der Sensibilisierung für den VN-Sozialpakt in den juristischen Berufen gefragt. Deutschland hatte angegeben, dass die juristische Ausbildung Grundzüge des Völkerrechts zum Gegenstand habe. **Im deutschen Rechtssystem sei es unüblich, direkt auf internationale Verträge einzugehen, es sei denn, es besteht eine Lücke im innerstaatlichen Recht oder eine Person beruft sich explizit auf eine solche Rechtsverletzung.** Die Bundesregierung hatte in früheren Berichten auch klargestellt, dass sie den Gerichten nicht vorschreiben könne, in den Entscheidungen explizit auf den VN-Sozialpakt einzugehen.¹⁰ Die fehlende Bezugnahme ist seit dem dritten Bericht ein kontinuierlich bestehender Kritikpunkt des WSK-Ausschusses.

Speziell zu Art. 11 des VN-Sozialpakts wollte der WSK-Ausschuss wissen, wie viele Menschen seit 2004 **unterhalb der Armutsgrenze** leben und welche Maßnahmen es gebe, um dagegen anzukämpfen. Die Bundesregierung schlüsselte die einzelnen Zahlen und Vergleiche auf. Sie berichtete speziell zu der Situation Älterer, behinderter Menschen, Alleinerziehender, Langzeitarbeitsloser und von Menschen mit Migrationshintergrund. Darüber hinaus erwähnte sie die staatlichen Hilfen des SGB II und SGB XII, mit denen ein menschenwürdiges Leben gewährleistet würde.

Des Weiteren erkundigte sich der WSK-Ausschuss nach der **Entwicklung der Obdachlosenzahl** seit 2006 und nach der Zahl der Zwangsräumungen seit 2006, wobei es ihn auch interessierte, ob den Betroffenen eine Wohnalternative zur Verfügung gestellt worden sei. Die Bundesregierung antwortete, dass es keine offizielle Statistik zu Obdachlosenzahlen gebe, man diese nur schätzen könne und es bisher nur Schätzungen für 2006-2008 gebe.

9 Antwort der Regierung der Bundesrepublik Deutschland auf die vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Dokument E/C.12/DEU/Q/5 formulierten Fragen zum fünften deutschen Bericht über die Anwendung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Dokument E/C.12/DEU/5), S. 4, 32-43, abrufbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/antworten-bundesregierung-zum-5-staatenbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 .

10 Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 11. Jan. 2000, (Doc. E/C12/4/Add.3) Berichtszeitraum: Ende 1994 (teilweise Mitte 1995) bis Ende 1998 (teilweise Mitte 1999), S. 3 f., abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_4_2000_de.pdf.

Hinsichtlich der Frage nach den **Zwangsräumungen** sei der Verlust von Wohnraum zum Teil auf Mietschulden zurückzuführen. Es gebe jedoch unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, dass diese nach dem SGB XII übernommen werden. Eine genaue Aufschlüsselung von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen im Hinblick auf Zwangsräumungen gebe es nicht.

Auch der sechste deutsche Staatenbericht und die Antworten zu den Fragen bezüglich des fünften Berichts zeigen, dass sich Deutschland mit einer Definition des Begriffs „Armut“ schwer tut und eher versucht, eine **Armutsgrenze** zu definieren. Die fehlende Definition dieser Grenze war schon nach dem dritten Bericht bemängelt worden.¹¹ Bereits im fünften Bericht hatte die Bundesregierung eine Empfehlung des Ausschusses nach der Schaffung einer Definition dahingehend aufgegriffen, dass Armut zu vielschichtig sei, als dass man sie definieren könne. Der fünfte Bericht ist auf Sozialhilfe eingegangen und hat die Wohnsituation in Deutschland sowie Aspekte des Mietrechts dargestellt. Nach Prüfung des vierten Berichts hatte der Ausschuss die Sozialleistungen als nicht ausreichend bemängelt und die Benennung einer expliziten Armutsgrenze gefordert.

Insgesamt weisen die deutschen Staatenberichte immer wieder darauf hin, dass Deutschland kontinuierlich bemüht sei, **effektiv gegen Wohnungslosigkeit vorzugehen** und bereits **im Vorfeld aktiv** werde. Insgesamt wird eine **Verbesserung der Wohnungssituation** konstatiert. Die Angaben zu den Kernthemen in den Berichten, wie Obdachlosigkeit, Armut, Sozialhilfe und staatliche Förderprojekte, werden aktualisiert und erweitert.

2. Deutscher Bericht zur Europäischen Sozialcharta

Die Europäische Sozialcharta (ESC) trat am 26. Februar 1965 in Kraft und ergänzt die EMRK um **soziale Rechte**. Die Vertragsstaaten berichten im Abstand von zwei Jahren über den Stand der Anwendung der ESC im Inland. Individualbeschwerden sind nicht vorgesehen.¹²

Das Recht auf Wohnen ist in Art. 16 ESC geregelt:

„Um die erforderlichen Voraussetzungen für die Entfaltung der Familie als einer Grundeinheit der Gesellschaft zu schaffen, verpflichten sich die Vertragsparteien, den wirtschaftlichen, gesetzlichen und sozialen Schutz des Familienlebens zu fördern, insbesondere durch Sozial- und Familienleistungen, steuerliche Maßnahmen, Förderung des Baus familiengerechter Wohnungen (...) und andere geeignete Mittel jeglicher Art.“

11 Consideration of Reports submitted by State Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1998, S. 3, abrufbar unter: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1%2fAdd.29&Lang=en.

12 Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Auflage 2015, Sozialcharta, Europäische (ESC), I. II., IV.

Deutschland hat sich zu Art. 16 ESC zuletzt im Jahr 2014 geäußert und über den Zeitraum Januar 2010 bis Dezember 2013 berichtet.¹³

Der 32. Bericht behandelte die 4. Gruppe der ESC, die neben Art. 16 auch die Artikel 7, 8, 17 und 19 ESC umfasst, und widmete jedem Artikel eine kurze Schilderung der gegenwärtigen Situation. Deutschland äußerte sich dabei zur gegenwärtigen **Situation des Wohnungsmarktes** und erläuterte darin hauptsächlich die **Zwangsräumung** nach deutschem Recht, wobei intensiv auf den Schutz des Mieters bei Kündigungen, Räumungen und Möglichkeiten des Rechtsschutzes eingegangen wurde. Demnach sei eine Zwangsräumung nur nach erfolgreicher Räumungsklage möglich. Dem Mieter stünden ausreichend Möglichkeiten des Rechtsschutzes und unter bestimmten Voraussetzungen Prozesskostenhilfe zu. Abschließend werden denkbare Ansprüche des Mieters bei unrechtmäßiger Zwangsräumung skizziert.

Weitergehende Angaben zur Wohnungssituation enthält der Bericht nicht. Mit den ausführlichen Erläuterungen unter Bezugnahme der einschlägigen Normen folgt der Bericht den „*Conclusions*“ des Ausschusses aus dem Jahr 2011¹⁴ zum 28. Bericht (den Zeitraum 2005 bis 2009 betreffend), der sich ebenfalls mit Art. 16 ESC befasst hatte.¹⁵ In den *Conclusions* aus dem Jahr 2011 zum 28. Bericht hatte der Ausschuss ausdrücklich darum gebeten, im nächsten Bericht die Details einer Zwangsräumung („*eviction*“) zu erläutern, um die Vereinbarkeit mit Art. 16 ESC beurteilen zu können.

Der Ausschuss zeigte sich mit der Erörterung der Zwangsräumung in der Prüfung des 32. Berichts zufrieden.¹⁶ Allerdings wiederholte der Ausschuss seine Forderung aus den *Conclusions* von 2011, wonach Deutschland auf die Situation der Roma-Asylbewerber aus Nicht-EU-Staaten, insbesondere auf Kinder, eingehen solle. Der Ausschuss verlangt mit Nachdruck für den kommenden Bericht eine Darstellung dazu.

-
- 13 32nd National Report on the implementation of the European Social Charter submitted by the Government of Germany (Articles 7, 8, 16, 17, 19) for the period 01/01/2010 – 31/12/2013), abrufbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680489fd>.
- 14 Conclusions XIX-4 - Germany - Article 16, 2011, Reference Period: 01/01/2005 - 31/12/2009, abrufbar unter: <http://hudoc.esc.coe.int/eng#%22tabview%22:%22document%22,%22ESCDcIdentifier%22:%22XIX-4/def/DEU/16//EN%22>].
- 15 CHARTE SOCIALE EUROPEENNE 28ieme Rapport national sur l'application de la Charte Sociale européenne pour la période du 01/01/2003 – 31/12/2009 sur les articles 7, 8 et 17 pour la période du 01/01/2005 – 31/12/2009 sur les articles 16 et 19, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680489f6>.
- 16 Conclusions XX-4 - Germany - Article 16, 2015, Reference Period: 01/01/2010 - 31/12/2013, abrufbar unter: <http://hudoc.esc.coe.int/eng#%22tabview%22:%22document%22,%22ESCDcIdentifier%22:%22XX-4/def/DEU/16//EN%22>].

3. Rechtsprechung des EGMR zu Art. 8 EMRK

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält in Art. 8 EMRK das Recht auf **Achtung des Privat- und Familienlebens**, wozu auch der **Schutz der Wohnung** gehört:

„(1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung (...).“

3.1. Der Begriff des Wohnens und der Unterkunft

Was genau unter „Wohnen“ und „Unterkunft“ zu verstehen ist, regelt die EMRK nicht. Beide Begriffe werden vielmehr durch die Rechtsprechung des **Europäischen Menschenrechtsgerichts** (EGMR) konturiert. Der Gerichtshof hat einen **Leitfaden zu Art. 8 EMRK** herausgegeben und geht darin unter anderem auf das Thema „home“ und „housing“ ein.¹⁷ Er versteht darunter einen **räumlich abgrenzbaren Bereich für das Privatleben und Familienleben**. Es komme nicht darauf an, ob die Wohnung regelmäßig bewohnt oder vermietet werde.¹⁸

Der EGMR stellt klar, dass es sich um einen autonomen Begriff handelt, unabhängig vom Rechtsverständnis der einzelnen Nationalstaaten. Der Begriff „home“ habe zudem in den einzelnen Sprachen verschiedene Tragweiten:

“Furthermore, the word “home” appearing in the English version of Article 8 is a term that is not to be strictly construed as the equivalent French term, “domicile”, has a broader connotation (Niemietz v. Germany, § 30).”¹⁹

3.2. Art. 8 EMRK als Abwehrrecht

Art. 8 EMRK ist vom Grundsatz her als **Abwehrrecht** ausgestaltet. Der EGMR stellt in seinem Leitfaden einen Katalog für Beispiele von **(staatlichen) Eingriffen** auf, vor denen Art. 8 EMRK klassischerweise schützt. Dazu zählen u.a. die Zerstörung von Wohnobjekten, die Verhinderung des Zugangs zur Wohnung für heimgekehrte Vertriebene, Durchsuchungen, Besetzung und

17 Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, Right to respect for private and family life, Stand 30. April 2017, IV. B., S. 58-62, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf.

18 Ibid., S. 55 f., Rn. 272-274; Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer, Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Auflage 2017, Art. 8 Rdnr. 89-93.

19 Ibid., S. 55 f., Rn. 272-274; Meyer-Ladewig/Nettesheim/Raumer, Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Auflage 2017, Art. 8 Rdnr. 89-93.

Zerstörung von Eigentum, Zwangsräumungen, Aufforderung zum Verlassen von Wohnungen, Bungalows, Hütten o.ä., die illegal über Jahre hinweg bewohnt worden sind.²⁰

Art. 8 EMRK gewährt aber **auch die ungestörte Nutzung von Wohnraum** und sieht auch Immissionen (wie Lärm) **von Seiten Dritter** (Flughäfen etc.) als **konventionsrelevante Beeinträchtigung** an.²¹ Gleichwohl weist der EGMR in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Schutz des Art. 8 EMRK **nicht uferlos** sei:

„The Court has laid down certain limits on the extension of the protection of Article 8. It does not apply to property on which it is intended to build a house, or to the fact of having roots in a particular area (Loizidou v. Turkey (merits), § 66) (...)“

3.3. Leistungsrechtliche Dimension des Art. 8 EMRK

Der EGMR neigt dazu, einzelne Rechte der EMRK dahingehend auszulegen, dass sich ein Anspruch auf staatliches Handeln zum Schutz dieser Rechte vor Beeinträchtigungen Privater ableiten lasse. Der Gerichtshof begründet dies mit dem Ziel des effektiven Schutzes. Auch Art. 8 EMRK **entfalte unter bestimmten Umständen eine leistungsrechtliche Dimension**. Dazu heißt es im Leitfaden:

„Whilst Article 8 protects individuals against interference by public authorities, it may also entail the State’s adoption of measures to secure the right to respect for one’s “home” (Novoseletskiy v. Ukraine, § 68), even in the sphere of relations between individuals (Surugiu v. Romania, § 59).“

Im Fall *Özgür Gündem v. Turkey* bekräftigte der EGMR im Grundsatz eine **leistungsrechtliche Dimension** des Art. 8 EMRK:

„The Court has long held that, although the essential object of many provisions of the Convention is to protect the individual against arbitrary interference by public authorities, there may in addition be positive obligations inherent in an effective respect of the rights concerned. It has found that such obligations may arise under Article 8 (...)“²²

20 Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, Right to respect for private and family life, Stand 30. April 2017, IV. B., S. 56 f., Rn. 278-280, verfügbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf.

21 Ibid., S. 58 Rn. 282.

22 *Özgür Gündem v. Turkey*, no. 23144/93, 12 March 2000, Rdnr. 42; Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Auflage 2017, Einleitung, Rdnr. 30.

Ogleich der EGMR bei Art. 8 EMRK neben der abwehrrrechtlichen Funktion auch ein Leistungsrecht sieht, stellt er ausdrücklich klar, dass **die Norm keine Anspruchsgrundlage für den Erhalt einer Wohnung** bilde.

“The Court recalls that Article 8 does not in terms recognize a right to be provided with a home (Chapman, § 99), let alone a specific home or category of home (...). It recalls that the scope of any positive obligation to house the homeless is limited (...).”²³

Die Bereitstellung von Wohnraum sei angesichts der bisherigen Rechtsprechung des EGMR **nicht einklagbar**:

“(...) Nor does any of the jurisprudence of the Court acknowledge such a right. (...) Whether the State provides funds to enable everyone to have a home is a matter for political not judicial decision.”²⁴

3.4. Bewertung

Art. 8 EMRK enthält nach bisheriger Auffassung des EGMR – ungeachtet einiger leistungsrechtlicher Ansätze in seiner Rechtsprechung zu Art. 8 – im Ergebnis **kein soziales Menschenrecht auf Wohnraum**, welches einen dahingehenden **konkreten Anspruch** begründen würde. Der EGMR macht deutlich, dass dessen **leistungsrechtliche Dimension begrenzt** sei. Die Bereitstellung von Wohnraum sei durch politische Lösungen zu erreichen und könne **nicht durch „soziale Menschenrechtsinterpretation“** erzwungen werden.

In welche Richtung sich die EGMR-Rechtsprechung entwickeln wird, lässt sich heute nicht sicher prognostizieren. Beim Schutz der Menschenrechte stehen die „klassischen“ Abwehrrechte der EMRK **gleichrangig** neben den sozialen Rechten der ESC.²⁵ In diesem Sinne betont der EGMR stets die **Abgrenzung der sozialen Menschenrechte von den „klassischen“ EMRK-Rechten**, die nicht zu einer Art „Neben-ESC“ weiterentwickelt werden können.

23 *Codona v. the United Kingdom* (dec.), No. 485/05, 7 February 2006.

24 *Chapman v. the United Kingdom* [GC], No. 27238/95, ECHR 2001-I, Rn. 99.

25 So explizit Staatenbericht, vorgelegt nach Nummer 5 der Anlage zu Resolution 16/21 des Menschenrechtsrats abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1995874/5009a675b4c24709867f3e01685685da/180418-upr-ausstellung1-data.pdf>.