



Ausarbeitung

**Verfassungsrechtliche Aspekte einer Einschränkung des Anspruchs
auf einen Wohnberechtigungsschein**

Verfassungsrechtliche Aspekte einer Einschränkung des Anspruchs auf einen Wohnberechtigungsschein

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 048/22; WD 7 - 3000 - 032/22
Abschluss der Arbeit: 21.04.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

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.	Fragestellung	4
2.	Aktuelle Rechtslage zum Wohnberechtigungsschein (Fachbereich WD 7)	4
3.	Rechtsprechung zum erforderlichen Aufenthaltsstatus (Fachbereich WD 3)	5
4.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der weiteren Beschränkung (Fachbereich WD 3)	7
4.1.	Gesetzgebungskompetenz	7
4.2.	Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 3 GG bzw. Art. 3 Abs. 1 GG	8
4.2.1.	Herkunftsland	8
4.2.2.	Staatsangehörigkeit	9
4.2.3.	Aufenthaltsstatus	12
4.3.	Grundsätzliche gesetzgeberische Möglichkeiten	13

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung befasst sich mit den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten einer Einschränkung des Anspruchs auf Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins anhand des Herkunftslandes, der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltstitels. Dazu wird zunächst die aktuelle Rechtslage dargestellt (2.), ferner die Rechtsprechung zum Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein im Falle eines bestimmten Aufenthaltsstatus (3.). Schließlich werden verfassungsrechtliche Aspekte einer Einschränkung des Anspruchs durch den Gesetzgeber aufgezeigt (4.).

2. Aktuelle Rechtslage zum Wohnberechtigungsschein (Fachbereich WD 7)

Im Bereich der sozialen Wohnraumförderung darf Wohnraum grundsätzlich nur an Wohnungssuchende vermietet werden, die ihre Bedürftigkeit mittels eines Wohnberechtigungsscheins nachweisen.¹

Die „Föderalismusreform I“ von 2006 verlegte das zuvor in der konkurrierenden Gesetzgebung liegende Recht der sozialen Wohnraumförderung in die **ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer**.² Gesetze wie das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG),³ dessen § 27 Einzelheiten zur Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins zentral regelt, gelten seitdem über Art. 125a Abs. 1 Grundgesetz (GG)⁴ nur fort, soweit die Länder hierzu keine eigenen Bestimmungen in Kraft gesetzt haben.⁵ Soweit ersichtlich haben bis auf Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt die Länder eigene Landeswohnraumförderungsgesetze erlassen.⁶ In allen Ländern können zudem untergesetzliche Sondervorschriften zu berücksichtigen sein.⁷

1 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Internetauftritt), Artikel: Soziale Wohnraumförderung, abrufbar unter: <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html>.

2 Gebhardt, in: Herlitz/Saxinger, Handbuch sozialer Wohnungsbau und Mietrecht, 2019, Kapitel 3 Rn. 40.

3 Wohnraumförderungsgesetz vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), das zuletzt durch Artikel 42 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/wofg/>.

4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100 1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist, abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>.

5 Bister, in: Hannemann/Wiegner, Münchener Anwaltshandbuch Mietrecht, 5. Auflage 2019, § 25 Rn. 2.

6 Beck-Online, Abdruck des Wohnraumförderungsgesetzes, Titelseite, Fußnote 2, abrufbar unter: <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges%2Fwofg%2Fcont%2Fwofg.htm&anchor=Y-100-G-WOFG>. Vgl. darüber hinaus Brandenburgisches Wohnraumförderungsgesetz (BbgWoFG), abrufbar unter: <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgwofg>.

7 Beck-Online, ebenda.

Auf bundesgesetzlicher Ebene zählt § 27 Abs. 2 bis 5 WoFG die Kriterien für die Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins auf. Wichtig ist insbesondere das Unterschreiten bestimmter Einkommensgrenzen (§ 27 Abs. 3 in Verbindung mit § 9 WoFG). In Bezug auf die **Herkunft der Antragsberechtigten** heißt es in § 27 Abs. 2 Satz 2 WoFG:

„Antragsberechtigt sind Wohnungssuchende, die sich **nicht nur vorübergehend im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten** und die rechtlich und tatsächlich in der Lage sind, für sich und ihre Haushaltsangehörigen [...] auf längere Dauer einen Wohnsitz als Mittelpunkt der Lebensbeziehungen zu begründen und dabei einen selbstständigen Haushalt zu führen.“⁸

In den verschiedenen Landeswohnraumfördergesetzen finden sich – soweit ersichtlich – **vergleichbare Anforderungen** zur Definition des notwendigen Ortsbezugs, je nach Gesetz auf das Bundes- oder Landesgebiet beschränkt. Teilweise existieren hierfür auch nähere untergesetzliche Spezifizierungen, etwa in Schleswig-Holstein (Nr. 3.1. Abs. 7 Verwaltungsbestimmungen zum Schleswig-Holsteinischen Wohnraumförderungsgesetz [VB-SHWoFG]⁹) oder Berlin (Ausführungsvorschrift zu § 27 Absatz 2 WoFG¹⁰). In diesem Zusammenhang ermächtigen schließlich manche Ländervorschriften die Landesregierung, in bestimmten Konstellationen Sonderregeln durch Rechtsverordnung zu bestimmen und näher auszugestalten. Bei Erlass einer entsprechenden Landesverordnung soll eine Landesstelle dem über den Wohnraum Verfügungsberechtigten (z. B. der Eigentümer) mindestens drei **konkrete** wohnberechtigte Wohnungssuchende zu dessen Auswahl benennen. Solche Möglichkeiten kennen etwa das hamburgische Landesrecht „bei einer angespannten Versorgungslage von Haushalten, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können“ (§ 16 Abs. 5 Hamburgisches Wohnraumförderungsgesetz [HmbWoFG]¹¹) und das hessische Landesrecht „für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf“ (§ 18 Hessisches Wohnraumförderungsgesetz [HWOFG]¹²).

3. Rechtsprechung zum erforderlichen Aufenthaltsstatus (Fachbereich WD 3)

Das Erfordernis des nicht nur vorübergehenden Aufenthalts und der längeren Dauer der Wohnsitzbegründung in § 27 Abs. 2 Satz 2 WoFG bzw. in den entsprechenden Landesvorschriften verdeutlicht, dass bereits nach der aktuellen Rechtslage Anforderungen an die Art und Dauer des Aufenthalts in Deutschland bestehen. In den Gesetzesmaterialien heißt es dazu:

„Des Weiteren gehört z. B. auch zu den Voraussetzungen nach Satz 2, dass ein Ausländer nur dann antragsberechtigt ist, wenn er sich für längere Zeit berechtigt im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhält.“¹³

8 Hervorhebungen nicht im Original.

9 Abrufbar unter: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=VVSH-2330.67-IM-20120822-SF&psml=bsshoprod.psml&max=true>.

10 Abrufbar unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/wohnen/AV_zu_paragraph27_absatz2_WoFG.pdf.

11 Abrufbar unter: <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/jlr-WoFGHApG2>.

12 Abrufbar unter: <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-WoFGHEpIVZ>.

13 BT-Drs. 14/5538, S. 58.

Da der Wohnberechtigungsschein für die Dauer eines Jahres erteilt wird, kommt es für die Beurteilung des Aufenthalts auf diesen Zeitraum an.¹⁴

In der Rechtsprechung wird danach **unterschieden**, welchen Aufenthaltsstatus der Ausländer hat. Abgegrenzt werden insbesondere Personen mit einem **Aufenthaltstitel** im Sinne des § 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG), Personen, die **vollziehbar ausreisepflichtig** sind und Personen mit einer bloßen **Aufenthaltsgestattung** gemäß § 55 Abs. 1 Satz 1 Asylgesetz (AsylG) zur Durchführung des Asylverfahrens oder einer **Duldung** gemäß § 60a AufenthG. Eine Duldung setzt voraus, dass der Ausländer grundsätzlich ausreisepflichtig ist, die Abschiebung aber aufgrund eines (tatsächlichen oder rechtlichen) Abschiebungshindernisses nicht vollzogen werden kann. Beispiele dafür sind etwa Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG oder dringende humanitäre oder persönliche Gründe.

Nach der herrschenden Rechtsprechung ist für die Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins **kein Aufenthaltstitel erforderlich**.¹⁵ Ist ein Ausländer allerdings **vollziehbar ausreisepflichtig**, so kann von einem dauerhaften Aufenthalt im Bundesgebiet nicht ausgegangen werden, sodass **kein Anspruch** auf einen Wohnberechtigungsschein besteht.¹⁶

Verfügt der Antragsteller nur über eine **Duldung**, so unterscheiden die Gerichte danach, ob das zugrunde liegende Abschiebungshindernis **dauerhaft** oder nur **vorübergehend** ist. Bei einem nur vorübergehenden Hindernis gehen die Gerichte davon aus, dass ein dauerhafter Aufenthalt im Sinne des § 27 Abs. 2 Satz 2 WoFG nicht besteht.¹⁷ Anders beurteilen die Gerichte den Sachverhalt, wenn bei einem Antragsteller ein dauerhaftes Abschiebungshindernis besteht. Bei solchen Personen sei ein längerfristiger Aufenthalt im Sinne von § 27 Abs. 2 Satz 2 WoFG gegeben.¹⁸ Ein dauerhaftes Abschiebungshindernis kann etwa aus familiären Gründen nach 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG i.V.m. Art. 6 GG und Art. 8 EMRK bestehen¹⁹ oder in dem Fall, dass aufgrund der humanitären Zustände im Heimatland bereits seit vielen Jahren keine Abschiebungen dorthin durchgeführt werden.²⁰

Als **nicht hinreichend** für einen dauerhaften Aufenthalt im Sinne von § 27 Abs. 2 Satz 2 WoFG beurteilen die Gerichte grundsätzlich die **Aufenthaltsgestattung**, die nur für die Zeit des Asylverfahrens besteht.²¹ Diese werde zwar grundsätzlich für die Dauer von einem Jahr erteilt, sie erlösche

14 VG Berlin, Urteil vom 15. Juli 2016, VG 8 K 57/16, juris Rn. 16; Otte, in: Fischer-Dieskau/Pergande/Schwender, Wohnungsbaurecht, Band 1, Stand: Januar 2015, § 27 WoFG, Anm. 3.2, S. 12.

15 Siehe etwa OVG Bremen, Beschluss vom 23. August 2004, 1 S 243/04.

16 VG Münster, Beschluss vom 7. Februar 2008, 5 L 19/08, juris Rn. 23.

17 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2013, 3 S 1514/12, juris Rn. 31; OVG Bremen, Beschluss vom 23. August 2004, 1 S 243/04.

18 VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2013, 3 S 1514/12, juris Rn. 32; OVG Bremen, Beschluss vom 23. August 2004, 1 S 243/04; OVG Hamburg, Beschluss vom 8. März 1990, Bs II 36/90, juris Rn. 10; VG Freiburg, Urteil vom 20. Juni 2012, 4 K 1983/11, juris Rn. 25 f.

19 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2013, 3 S 1514/12, juris Rn. 32.

20 Bayerisches OLG, Urteil vom 11. Januar 2005, 4 St RR 176/04, BayObLGSt 2004, 161 (163 ff.).

21 OVG Münster, Urteil vom 26. Januar 1996, 14 A 436/93; VG Freiburg, Urteil vom 20. Juni 2012, 4 K 1983/11.

aber auch kraft Gesetzes mit dem Ende des Asylverfahrens.²² Im Falle einer Ablehnung des Asylanspruchs ergebe sich daraus die Ausreisepflicht. Daher könne im Fall der Aufenthaltsgestattung nicht von einem dauerhaften Aufenthalt gesprochen werden. Ausnahmsweise bestätigt die Rechtsprechung den Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein dann, wenn dem Asylbewerber nach Auskunft der Ausländerbehörde voraussichtlich ein Aufenthaltstitel mit einer Geltungsdauer von mindestens einem Jahr erteilt wird.²³

Festzuhalten dürfte damit sein, dass § 27 Abs. 2 Satz 2 WoFG einen bestimmten Aufenthaltstitel nicht erfordert, die Gerichte die Erteilung aber jedenfalls bei solchen Aufenthaltsarten, die nur vorübergehend sind, sich also noch nicht verfestigt haben, ablehnen. Ein Anspruch besteht demnach nicht, wenn der Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig ist oder über eine Duldung aufgrund eines nur vorübergehenden Abschiebungshindernis verfügt oder eine Aufenthaltsgestattung zur Durchführung eines Asylverfahrens hat und nicht absehbar ist, dass ihm ein Aufenthaltstitel von mindestens einem Jahr Dauer erteilt wird.

4. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der weiteren Beschränkung (Fachbereich WD 3)

4.1. Gesetzgebungskompetenz

Wie bereits erwähnt, ist die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung und damit auch für die Regelungen zum Wohnberechtigungsschein an die Länder übergegangen. Es stellt sich allerdings die Frage nach einer **weiterbestehenden Kompetenz des Bundes** zur Änderung des WoFG. Nach herrschender Meinung kann der Bund, soweit ein von ihm erlassenes Gesetz weiterhin Geltung hat, dieses auch abändern.²⁴ Da das WoFG in den Ländern, die kein eigenes entsprechendes Gesetz erlassen haben, weiterhin Bestand hat, steht dem Bund somit weiterhin eine Gesetzgebungskompetenz für Änderungen des Gesetzes zu.

Im Übrigen bleibt es dabei, dass die Kompetenz für den Erlass von Wohnraumförderungsgesetzen den **Ländern** zukommt. Diese können somit ebenfalls die Voraussetzungen für den Wohnberechtigungsschein einschränken. Für die Landesgesetzgeber gelten dabei grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen wie für den Bundesgesetzgeber. Sie müssen ebenso wie der Bund die Vorgaben des **Grundgesetzes** einhalten. Allerdings ist es möglich, dass sich für Landesgesetzgeber weitere Vorgaben aus den **Landesverfassungen** ergeben. Beispielsweise sehen diese zum Teil ein Recht auf Wohnen bzw. Wohnraum vor.²⁵ Dabei handelt es sich nicht um Grundrechte, sondern um Staatszielbestimmungen. Dies sind Vorschriften, die den Staatsorganen ein bestimmtes Ziel verpflichtend vorgeben, wobei diese aber bei der Wahl ihrer Mittel und der konkreten Umsetzung einen weiten

22 VG Freiburg, Urteil vom 20. Juni 2012, 4 K 1983/11.

23 VG Freiburg, Urteil vom 20. Juni 2012, 4 K 1983/11.

24 Vgl. BVerfG NVwZ 2020, 1342v (1348 f.); Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 125a Rn. 7 m.w.N.

25 Siehe dazu ausführlich den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Recht auf Wohnen – Ausgestaltung und Rechtswirkung in den Verfassungen der Bundesländer und der EU-Mitgliedsstaaten, WD 3 - 3000 - 120/19, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/651544/50f6cb8ef28a8b472f0fa00add53d78a/WD-3-120-19-pdf-data.pdf>.

Spielraum haben.²⁶ Es ist möglich, dass sich aus den Staatszielbestimmungen Vorgaben für die Beurteilung einer Änderung des Anspruchs auf einen Wohnberechtigungsschein ergeben. Da es sich dabei um rein landesrechtliche Fragen handelt, kann dies an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Im Folgenden geht es daher um rein grundgesetzliche Aspekte, wie sie auch für den Bundesgesetzgeber relevant sind.

4.2. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 3 GG bzw. Art. 3 Abs. 1 GG

Fraglich ist, ob Einschränkungen des Anspruchs auf einen Wohnberechtigungsschein aufgrund des **Herkunftslandes**, der **Staatsangehörigkeit** oder des **Aufenthaltstitels** verfassungsrechtlich zulässig wären. Da solche Einschränkungen eine Ungleichbehandlung von Personengruppen zur Folge hätten, müssten sie am Gleichheitsgebot nach Art. 3 GG gemessen werden. Zunächst wäre dabei zu prüfen, ob es sich um eine **nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verbotene Diskriminierung** handelt. Zweck aller in dieser Norm formulierten Diskriminierungsverbote ist es, Angehörige strukturell diskriminierungsgefährdeter Gruppen vor Benachteiligung zu schützen.²⁷

§ 3 Abs. 3 Satz 1 GG zählt Kriterien auf, aufgrund derer eine Ungleichbehandlung grundsätzlich nicht erfolgen darf:

„Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“

Benachteiligung ist jede Beeinträchtigung eines beliebigen Interesses.²⁸ Der Ausschluss vom Zugang zu einem Wohnberechtigungsschein wäre damit eine Benachteiligung gegenüber nicht eingeschränkten Personengruppen. Fraglich ist, ob die zu prüfenden Merkmale „Herkunftsland“, „Staatsangehörigkeit“ und „Aufenthaltstitel“ unter die **verbotenen Unterscheidungskriterien** fallen. Ist keines der in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Merkmale einschlägig, so richtet sich die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Ungleichbehandlung nach dem **allgemeinen Gleichheitssatz** gemäß Art. 3 Abs. 1 GG.

4.2.1. Herkunftsland

Gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG darf niemand wegen seiner Heimat benachteiligt oder bevorzugt werden. Der Begriff der Heimat umfasst die **örtliche Herkunft** nach Geburt oder Ansässigkeit.²⁹ Dabei geht es um „die emotionale Beziehung zu einem geographisch begrenzten, den Einzelnen mit prägenden Raum wie Ort oder Landschaft, nicht jedoch etwa Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt“.³⁰

26 Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 20a Rn. 17.

27 Nußberger, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 3 Rn. 287.

28 Langenfeld, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 3 Abs. 3 Rn. 27.

29 BVerfGE 5, 17 (22).

30 Kischel, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 50. Edition Stand: 15. Februar 2022, Art. 3 Rn. 226.

Das Kriterium des **Herkunftslandes** dürfte somit unter den Begriff der Heimat des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG fallen.

Damit liegt ein grundsätzlich verbotenes Unterscheidungskriterium vor. Allerdings kann die Anknüpfung an eines der genannten Merkmale unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise gerechtfertigt sein.³¹ So nimmt das Bundesverfassungsgericht eine Rechtfertigung unter anderem dann an, wenn ein zwingender Grund für die Ungleichbehandlung vorliegt. Dies ist etwa der Fall, wenn ein Problem gelöst werden soll, das der Natur der Sache nach nur bei einer bestimmten Personengruppe auftreten kann.³² Zum anderen kann Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG durch **kollidierendes Verfassungsrecht** beschränkt werden.³³ Dabei ist jedoch eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen. Auch bei entgegenstehendem Verfassungsrecht muss die Ungleichbehandlung **zwingend erforderlich** sein.³⁴

Für den Ausschluss von Personen aus bestimmten Herkunftsländern vom Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein sind weder zwingende Gründe noch kollidierendes Verfassungsrecht erkennbar. Eine Anknüpfung an dieses Merkmal wäre daher mit hoher Wahrscheinlichkeit verfassungswidrig.

4.2.2. Staatsangehörigkeit

Das Merkmal der **Staatsangehörigkeit** ist von dem des Herkunftslandes zu unterscheiden, da die Staatsangehörigkeit nicht zwingend vom Ort der Geburt abhängt. Im Gegensatz zum Herkunftsland ist die Staatsangehörigkeit zudem veränderbar. Sie unterfällt damit nicht dem Begriff der Heimat des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG.³⁵ Auch die anderen verbotenen Unterscheidungskriterien der Norm sind nicht einschlägig. Damit unterfällt die Staatsangehörigkeit nicht der Prüfung nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG,³⁶ sondern der Prüfung nach dem **allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG**.³⁷

Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln.³⁸ Von diesem Grundsatz darf nur abgewichen werden, wenn ein sachlicher Grund für die (Un-)Gleichbehandlung besteht. Grundsätzlich genügt als sachlicher Grund jede ver-

31 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 3 Rn. 153.

32 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 3 Rn. 153 unter Verweis auf BVerfGE 85, 191 (207).

33 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 3 Rn. 153.

34 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 3 Rn. 153.

35 Vgl. Baer/Markard, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 499.

36 Vgl. BVerfGE 90, 27 (37).

37 Baer/Markard, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 483.

38 Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, siehe nur BVerfGE 132, 72 (81).

nünftige Erwägung des Gesetzgebers bzw. jeder objektiv vorliegende Grund. Bei der Ungleichbehandlung von Personengruppen (anstelle von Sachverhalten) werden jedoch **erhöhte Anforderungen an den Differenzierungsgrund** gestellt.³⁹

Wie hoch die Rechtfertigungsanforderungen sind, bestimmt sich danach, inwiefern das Differenzierungskriterium an eine **unabänderliche Eigenschaft von Personen** anknüpft und inwieweit es für den Betroffenen damit unausweichlich ist.⁴⁰ Je weniger der Betroffene in der Lage ist, durch sein Verhalten die Verwirklichung der Kriterien zu beeinflussen, desto höher sind die Anforderungen an die Rechtfertigung.⁴¹ Je mehr sich zudem ein personenbezogenes Merkmal den in **Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG** genannten Merkmalen **annähert**, desto höher ist die Gefahr, dass eine Ungleichbehandlung zur Diskriminierung einer Minderheit führt. Entsprechend höher sind auch hier die Rechtfertigungsanforderungen.⁴²

Die **Staatsangehörigkeit** kann der Einzelne **nicht nach Belieben erwerben**. Sie hängt grundsätzlich entweder von der Staatsangehörigkeit der Eltern oder dem Ort der Geburt ab, also von Umständen, die der Einzelne nicht beeinflussen kann.⁴³ Eine Änderung der Staatsangehörigkeit ist zwar möglich, allerdings nur unter Voraussetzungen, die nicht allein dem Einfluss des Betroffenen unterstehen.⁴⁴ Zudem kommt die Staatsangehörigkeit den Differenzierungskriterien des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG im Einzelfall nahe.⁴⁵ Damit bestehen **strenge Anforderungen** an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit.⁴⁶

Zweck einer einschränkenden Regelung für den Zugang zu einem Wohnberechtigungsschein könnte sein, die knappe Ressource des sozial geförderten Wohnraums einem **Verteilungskriterium** zu unterwerfen. Im Grundsatz dürfte es sich dabei insbesondere auf **angespannten Wohnungsmärkten** um einen **legitimen gesetzgeberischen Zweck** handeln. Allerdings müsste es einen sachlichen Grund dafür geben, gerade Personen mit bestimmter Staatsangehörigkeit von dem Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein auszunehmen.

Das **Bundesverfassungsgericht** hat sich bereits in einigen Entscheidungen zur unterschiedlichen Behandlung von Personengruppen in Bezug auf staatliche Ansprüche geäußert. Zwar ging es in den Entscheidungen um Familien- bzw. Sozialleistungen, wozu der Zugang zum sozial geförderten Wohnungsbau im engeren Sinne nicht gehört; da es sich bei der sozialen Wohnraumförderung aber um eine Maßnahme handelt, die der Unterstützung von Haushalten dienen soll, die sich nicht aus

39 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 3 Rn. 19,

40 Boysen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 3 Rn. 107 f.

41 BVerfGE 129, 49 (69).

42 BVerfGE 88, 87 (96); Boysen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 3 Rn. 107 f.

43 Baer/Markard, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 483.

44 BVerfGE 130, 240 (255).

45 BVerfGE 130, 240 (255).

46 Baer/Markard, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 483.

eigener Kraft mit angemessenem Wohnraum versorgen können,⁴⁷ und damit eine Maßnahme mit ähnlicher sozialer Zielrichtung vorliegt, dürften die Grundsätze der Urteile für die Wohnraumförderung ebenso anwendbar sein.

Rein finanzielle Gründe sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **nicht ausreichend** dafür, bestimmte Personengruppen von staatlichen Ansprüchen auszuschließen.⁴⁸ Das Gericht hat dazu ausgeführt:

„Soweit der Gesetzgeber eine Leistung freiwillig gewährt, darf er zwar durchaus berücksichtigen, welche finanziellen Mittel er angesichts der sonstigen Staatsaufgaben einsetzen kann [...]. Finanzpolitische Belange dürfen aber nur dergestalt zur Geltung kommen, dass Berechtigte, die die Voraussetzungen eines Leistungsbezugs gleichermaßen erfüllen wie andere, nicht aufgrund sachfremder Differenzierung von der Leistung ausgeschlossen werden. Die bloße Absicht, das Leistungsvolumen zum Zwecke der Reduzierung staatlicher Ausgaben zu verringern, genügt für sich genommen nicht, um eine differenzierende Behandlung verschiedener Personengruppen zu rechtfertigen [...]. Ansonsten liefe das allgemeine Gleichbehandlungsgebot im Bereich staatlicher Geldleistungen leer, da sich der Gesetzgeber zur Begründung von Ungleichheiten stets auf die Absicht berufen könnte, staatliche Ausgaben durch Teileinsparungen verringern zu wollen [...]. Staatliche Ausgaben zu vermeiden, ist ein legitimer Zweck, der jedoch eine Ungleichbehandlung von Personengruppen nicht zu rechtfertigen vermag. Ist ein darüber hinausgehender sachlicher Differenzierungsgrund nicht vorhanden, muss der Gesetzgeber finanzpolitischen Belangen durch eine Beschränkung der Leistungshöhe oder der Bezugsdauer für alle Berechtigten Rechnung tragen.“⁴⁹

Auch **migrationspolitische Erwägungen** sind **kein hinreichender Grund** für einen Ausschluss bestimmter Personengruppen von staatlichen Ansprüchen. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu dargelegt, das Ziel, „Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden“, könne kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen.⁵⁰

Ein sachlicher Grund könnte allerdings darin liegen, nur solchen Personen einen Zugang zu einem Wohnberechtigungsschein zu erteilen, die **dauerhaft im Bundesgebiet leben**. Dies entspricht auch bereits der geltenden Rechtslage. Das Bundesverfassungsgericht hat die Intention, Ansprüche gegenüber dem Staat von einer bestimmten Aufenthaltsdauer abhängig zu machen, als verfassungsgemäß angesehen: „Grundsätzlich kann die unterschiedliche Bleibedauer in Deutschland eine ungleiche Behandlung rechtfertigen [...].“⁵¹ Das Gericht begründete dies – da die Entscheidung sich auf Familienleistungen bezog – mit dem Bedürfnis einer nachhaltigen Bevölkerungsentwicklung.⁵² Demnach

47 Vgl. BT-Drs. 14/5538, S. 30.

48 BVerfGE 130, 240.

49 BVerfGE 130, 240 (258 f.).

50 BVerfGE 132, 134 (173).

51 BVerfGE 132, 72 (83).

52 BVerfGE 132, 72 (83).

könnte in Bezug auf den Wohnberechtigungsschein das Erfordernis eines dauerhaften Aufenthalts mit dem Ziel der **nachhaltigen Entwicklung** des sozial geförderten Wohnungsmarktes begründet werden. Entsprechend stuft die verwaltungsrechtliche Rechtsprechung die Beschränkung des Zugangs zu staatlich gefördertem Wohnraum auf dauerhaft im Bundesgebiet lebende Personen als legitim ein.⁵³ § 1 Abs. 2 des WoFG nenne als Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung Haushalte, die sich nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und daher auf Unterstützung angewiesen sind. Diese Zielsetzung habe nur in Bezug auf solche Personen einen Sinn, die das Bundesgebiet nicht unverzüglich verlassen müssten.⁵⁴

Die **Staatsangehörigkeit** gibt allerdings **keinen Aufschluss** über den Aufenthaltsstatus und die (voraussichtliche) Dauerhaftigkeit des Aufenthalts im Bundesgebiet. Aufgrund dieses fehlenden Zusammenhangs ist das Kriterium der Staatsangehörigkeit nicht geeignet, dem angestrebten Zweck zu dienen. Vielmehr käme die Ungleichbehandlung einer Diskriminierung aufgrund der Heimat nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG nahe, für die keine Rechtfertigung ersichtlich ist (siehe unter 4.2.1.). Eine Einschränkung des Anspruchs auf einen Wohnberechtigungsschein aufgrund der Staatsangehörigkeit dürfte damit **verfassungswidrig** sein.

4.2.3. Aufenthaltsstatus

Ebenso wie die Staatsangehörigkeit ist auch der **Aufenthaltsstatus** nicht von Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG geschützt.⁵⁵ Die Prüfung einer Ungleichbehandlung erfolgt daher anhand des **allgemeinen Gleichheitssatzes** gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, wobei aufgrund der Nähe zu den nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verbotenen Kriterien ebenso wie bei der Staatsangehörigkeit strenge Anforderungen an die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung bestehen.

Fraglich ist demnach, ob Unterscheidungen anhand der Art des Aufenthalts zulässig wären, etwa indem nur im Falle bestimmter Aufenthaltstitel ein Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein bestünde oder Personen, die nur über eine Duldung verfügen, vom Anspruch ausgenommen wären. Wie bereits unter 4.2.2. festgestellt, sieht das Bundesverfassungsgericht bei staatlichen Leistungen eine **Unterscheidung** anhand der **Aufenthaltsdauer** im Gegensatz zu einer Unterscheidung anhand der Staatsangehörigkeit für **grundsätzlich zulässig** an. Das Kriterium der Aufenthaltsdauer müsste daher der Maßstab für eine Einschränkung anhand des Aufenthaltsstatus sein.

Ein Ausschluss von Ausländern, die über einen **bestimmten Aufenthaltstitel** verfügen, gegenüber Ausländern mit anderen Aufenthaltstiteln, dürfte **nicht zulässig** sein. Das Bundesverfassungsgericht hat Regelungen zum Elterngeld, die Ansprüche nur Ausländern mit einem bestimmten Aufenthaltstitel gewährten, Ausländer mit anderen Aufenthaltstitel aber grundsätzlich davon ausnahmen bzw. für diese Gruppe den Anspruch nur unter weiteren Anforderungen gewährte, für mit Art. 3 Abs. 1

53 VG Münster, Beschluss vom 7. Februar 2008, 5 L 19/08, BeckRS 2008, 34163 Rn. 20; VG Berlin, Urteil vom 15. Juli 2016, 8 K 57/16, juris Rn. 18.

54 VG Münster, Beschluss vom 7. Februar 2008, 5 L 19/08, BeckRS 2008, 34163 Rn. 20.

55 Vgl. Baer/Markard, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 482.

GG unvereinbar erklärt.⁵⁶ Dies wurde mit der Tatsache begründet, dass die **Art des Aufenthaltstitels keine Prognose über die Dauerhaftigkeit** des Aufenthalts erlaube.⁵⁷

Zulässig dürfte damit nur eine Unterscheidung sein, die darauf abstellt, zu welcher Aufenthaltsdauer der Ausländer tatsächlich berechtigt ist. Dies ist allerdings bereits nach der **bisherigen Rechtsprechung** der Fall (siehe unter 3.): Danach sind Personen, die nur über eine Aufenthaltsgestattung während des Asylverfahrens oder über eine Duldung aufgrund eines vorübergehenden Abschiebungshindernisses verfügen, vom Anspruch ausgeschlossen. Nur wenn die Duldung aufgrund eines dauerhaften Hindernisses besteht oder wenn im Falle der Aufenthaltsgestattung von einem Erfolg des Asylverfahrens und damit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis mit einer Mindestdauer von einem Jahr auszugehen ist, wird der Anspruch von der Rechtsprechung anerkannt. Diese letztgenannten Fälle vom Anspruch auszunehmen, dürfte verfassungsrechtlich unzulässig sein, da sie das Kriterium des dauerhaften Aufenthalts erfüllen und somit kein sachlicher Grund für ihren Ausschluss besteht.

Zulässig dürfte damit allein eine **gesetzgeberische Klarstellung** sein, die die bisher nur durch die Rechtsprechung herausgearbeiteten Grundsätze in Bezug auf die Aufenthaltsgestattung und die Duldung aufgrund eines nur vorübergehenden Abschiebungshindernisses in Gesetzeswortlaut fasst.

4.3. Grundsätzliche gesetzgeberische Möglichkeiten

Allgemein lassen sich zu den Möglichkeiten des Gesetzgebers (auf Bundes- oder Landesebene) im Bereich der Unterscheidung zwischen verschiedenen Personengruppen bezüglich staatlicher Ansprüche die folgenden **Grundsätze** festhalten.

Eine Unterscheidung aufgrund der in **Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG** genannten Kriterien ist grundsätzlich eine **unzulässige Diskriminierung**. Im Einzelfall kann sie gerechtfertigt sein, wenn zwingende Gründe für die Ungleichbehandlung bestehen, weil ein Problem gelöst werden soll, das der Natur der Sache nach **nur bei einer bestimmten Personengruppe** auftreten kann.⁵⁸ Außerdem kann Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG durch **andere Verfassungsnormen** beschränkt werden, etwa durch das Gleichberechtigungsgesetz nach Art. 3 Abs. 2 GG.⁵⁹ Auch in diesem Fall muss die Ungleichbehandlung allerdings zwingend erforderlich sein.⁶⁰

Eine unterschiedliche Behandlung aufgrund von Merkmalen, die nicht in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG genannt sind, ist am **allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG** zu messen. Danach muss für die Ungleichbehandlung ein **sachlicher Grund** bestehen. Die Anforderungen an die Rechtfertigung

56 BVerfGE 111, 176.

57 BVerfGE 111, 176 (185).

58 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 3 Rn. 153.

59 Vgl. BVerfGE 85, 191 (207).

60 Jarass, in: Jarass/Pieroth, 16. Auflage 2020, Art. 3 Rn. 153.

tigung sind umso strenger, je weniger der Einzelne den Grund der Unterscheidung selbst beeinflussen kann.⁶¹ Sie sind auch dann besonders hoch, wenn sich das Unterscheidungsmerkmal einem nach Art. 3 Abs. 3 GG verbotenen Unterscheidungskriterium annähert, da dadurch eine höhere Gefahr der Diskriminierung einer Minderheit ergibt.⁶²

Soweit es um Ansprüche gegenüber dem Staat geht, die aus sozialen Gründen gewährt werden, ist zudem das **Sozialstaatsprinzip** nach Art. 20 Abs. 1 GG zu beachten. Grundsätzlich gesteht das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen **weiten Gestaltungsspielraum** hinsichtlich des „Ob“ und des „Wie“ der Gewährung von Sozialleistungen zu.⁶³ Es möchte verhindern, ihm „im Bereich darreichender Verwaltung über den Gleichheitsgrundsatz zusätzliche oder neuartige Leistungsverpflichtungen aufzuerlegen oder ihm zu verwehren, einmal gewährte Leistungsarten oder Leistungshöhen wieder ganz oder teilweise zurückzunehmen“.⁶⁴ Der Umfang existenzsichernder Leistungen hänge von verschiedenen Faktoren ab, die der Gesetzgeber bestimmen müsse – etwa von den gesellschaftlichen Anschauungen darüber, was „erforderlich“ sei, von der konkreten Lebenssituation der Hilfebedürftigen sowie von den wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten.⁶⁵

Allerdings kann das Sozialstaatsprinzip verfassungsrechtliche Ansprüche zur Sicherung eines **menschenwürdigen Existenzminimums** begründen.⁶⁶ Dieses umfasst auch die **Unterkunft**.⁶⁷ Der Gesetzgeber muss die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein schaffen und soll sich für den Schutz des Schwächeren am jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens orientieren.⁶⁸ Dabei sind beispielsweise auch Ausländer geschützt, die sich im Bundesgebiet aufhalten.⁶⁹

Die mit der Gewährung von Sozialleistungen einhergehenden Differenzierungen nach Leistungsgegenstand oder Leistungsberechtigten sind zudem an **Art. 3 Abs. 1 GG** zu messen. Dabei kommt dem **Zweck der konkreten Leistung** entscheidende Bedeutung für die Beantwortung der Frage zu, ob eine Ausnahme einer Personengruppe von der Anspruchsberechtigung gerechtfertigt ist.⁷⁰ Zweck der sozialen Wohnraumförderung ist es, Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und die deshalb auf Unterstützung angewiesen sind, mit Wohnraum zu versorgen, vgl. § 1 Abs. 2 WoFG. Den Gesetzgebungsmaterialien ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber hier nicht nur einkommensschwache Haushalte im Blick hatte, sondern auch Menschen,

61 BVerfGE 129, 49 (69).

62 BVerfGE 88, 87 (96); Boysen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 3 Rn. 107 f.

63 BVerfGE 39, 316 (326); 44, 283 (287); Wollenschläger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 269.

64 BVerfGE 60, 16 (42 f.).

65 BVerfGE 132, 134 (160); 125, 175 (224).

66 Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 20 Rn. 79.

67 BVerfGE 132, 134 (160).

68 BVerfGE 137, 34 (72).

69 BVerfGE 51, 1 (27).

70 BVerfGE 39, 316 (327); Wollenschläger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 269, 270.

„die auf Grund der Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Gruppen oder wegen persönlicher sozialer Merkmale auf Vorbehalte bei Vermietern stoßen“.⁷¹ Es liefe diesem Zweck zuwider, Personen auszuschließen, die wegen ihrer Nähe zu Merkmalen des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ohnehin gefährdet sind, Diskriminierung zu erfahren.

Als ein sachlicher Grund für Differenzierungen bei staatlichen Leistungen wurden durch das Bundesverfassungsgericht etwa **Stichtagsregelungen** angesehen. Das Gericht entschied über das Elterngeld, bei dem nur diejenigen Eltern berücksichtigt wurden, deren Kinder nach dem Inkrafttreten des Elterngeldgesetzes geboren wurden.⁷² Dabei handelte es sich um eine rein sachbezogene Differenzierung, bei der keine Diskriminierung vorliegen kann.⁷³ Als Voraussetzung nannte das Gericht allerdings, „dass die Einführung eines Stichtags notwendig ist und dass sich die Wahl des Zeitpunktes am gegebenen Sachverhalt orientiert und damit sachlich vertretbar ist“.⁷⁴ Eine Stichtagsregelung dürfte daher wohl nur in Betracht kommen, wenn eine neue Leistung erteilt wird oder eine bisher bestehende Leistung entfällt, und daher nur diejenigen Personen, die zu einem bestimmten Stichtag die Anforderungen erfüllen, berücksichtigt werden sollen.

Zu den grundsätzlichen Möglichkeiten, die Verhältnismäßigkeit einer Einschränkung von Grundrechten zu wahren, gehört die **Befristung**.⁷⁵ Fehlt allerdings für eine Ungleichbehandlung der sachliche Grund, so kann auch eine Befristung nicht dazu beitragen, die Regelung verfassungsrechtlich zulässig zu machen. Demgegenüber stellt sich die Frage, ob der Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein befristet werden könnte.⁷⁶ Der Befristung steht allerdings der Zweck des WoFG entgegen, da das Bedürfnis auf eine Unterkunft für einkommensschwache Haushalte und diskriminierungsgefährdete Gruppen nicht allein durch Zeitablauf entfällt.

Nach diesen Überlegungen dürfte eine **weitere personenbezogene Einschränkung**, die über die bereits bestehenden Anforderungen für den Wohnberechtigungsschein (Einkommensgrenze, nicht nur vorübergehender Aufenthalt und Möglichkeit zur Führung eines selbstständigen Haushalts auf längere Dauer) hinausgeht, nur **schwer sachlich zu begründen sein**.

* * *

71 BT-Drs. 14/5538, S. 34.

72 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 20. April 2011, 1 BvR 1811/08.

73 Vgl. Britz, Verfassungsrechtliche Grenzen der Ungleichbehandlung von Migrantenfamilien im Bereich der Familienleistungen, in: ZAR 2014, 56 (58).

74 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 20. April 2011, 1 BvR 1811/08, juris Rn. 7.

75 Siehe etwa den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Befristung der Corona-Verordnungen, WD 3 - 3000 - 090/20, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/701870/2cb3d3d878bb63032a7c36ca1a5cf113/WD-3-090-20-pdf-data.pdf>.

76 Nach § 27 Abs. 2 Satz 1 WoFG wird der Wohnberechtigungsschein zwar nur für die Dauer eines Jahres erteilt. Dies betrifft allerdings nur den Fall, dass in diesem Zeitraum keine Wohnung gefunden wird. Wird im Gültigkeitszeitraum eine Wohnung gemietet, muss der Schein nicht neu beantragt werden. Es handelt sich also nicht um eine tatsächliche Befristung des Anspruchs.