

Recht auf Wohnen

Von Eberhard Eichenhofer Prof. Dr. Dr. h.c., Friedrich-Schiller-Universität

Unter den anerkannten sozialen Menschenrechten kommt das Recht auf Wohnung als Teil des Rechts auf Fürsorge vor. Die Sozialhilfe als Grundsicherung umfasst danach das soziokulturelle Existenzminimum und zu diesem gehört eine angemessene Wohnung. Das Recht auf Wohnen ist damit ein soziales Menschenrecht, das immer mehr Anerkennung findet.

I. Recht auf Wohnen in den Verfassungen der Länder

Viele Verfassungen der Länder sehen den Wohnungsbau im Allgemeinen und den sozialen Wohnungsbau im Besonderen als Teil der staatlichen Verpflichtungen an. Vom Staatsziel Wohnungsbau ist in diesem Zusammenhang die Rede.

Art. 106 der Bayerischen Verfassung (1946) spricht beredt und in der ihr eigenen Blumigkeit von der Pflicht des Staates zum Bau „billiger Volkswohnungen“.

Artikel 28 der Verfassung von Berlin lautet: *“(1) Jeder Mensch hat das Recht auf angemessenen Wohnraum. Das Land fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen, sowie die Bildung von Wohnungseigentum.*

(2) Der Wohnraum ist unverletzlich. Eine Durchsuchung darf nur auf richterliche Anordnung erfolgen oder bei Verfolgung auf frischer Tat durch die Polizei, deren Maßnahmen jedoch binnen 48 Stunden der richterlichen Genehmigung bedürfen.“

Diese Regelung ist bemerkenswert, weil sie das bürgerliche Grundrecht auf Schutz der Wohnung mit einem sozialen Recht auf Wohnungsversorgung verbindet und damit klarmacht – der Schutz der Privatheit ist an soziale Voraussetzungen wie die private Zugänglichkeit zu einer Wohnung gebunden. Auch in anderen Landesverfassungen wird das Recht auf Wohnung als Staatsaufgabe anerkannt. Nach Art 47 I Verfassung von Brandenburg ist das Land „verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf eine angemessene Wohnung zu sorgen, insbesondere durch Förderung von Wohneigentum, durch Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus, durch Mieterschutz und Mietzuschüsse.“ Ähnlich bestimmt Art. 17 II Verfassung Mecklenburg- Vorpommern: „Land, Gemeinden und Kreise wirken im Rahmen ihrer Zuständigkeit darauf hin, dass jedem angemessener Wohnraum zu sozialtragbaren Bedingungen zur Verfügung steht. Sie unterstützen insbesondere den Wohnungsbau und die Erhaltung vorhandenen Wohnraums. Sie sichern jedem im Notfall ein Obdach.“

Soweit die Garantie des Wohnraumes - wie in Art. 17 II Verfassung Mecklenburg – Vorpommern vorgesehen - die Pflicht zum Schutz obdachloser Menschen vorsieht, greift die Verpflichtung vor allem bei drohenden gesundheitlichen Gefährdungen durch ungünstige Witterungsverhältnisse (Kälte oder Hitze). Sie verpflichtet die Behörden dann zur Unterbringung gefährdeter Menschen ohne Obdach. Weiterreichende Ansprüche bestehen nicht. In der Verfassung Thüringen Artikel 15 ist es ständige Aufgabe des Freistaates, darauf hinzuwirken, dass in ausreichendem Maße angemessener Wohnraum zur Verfügung steht. Dem schließt sich in Artikel 16 die Regelung an, dass das Land und seine Gebietskörperschaften allen im Notfall ein Obdach sichern.

II. Recht auf Wohnen nach den Menschenrechtserklärungen der VN

Art.25 AEMR,11f. IPwskR formulieren das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard. Dieses Recht zielt namentlich auf die hinreichende Versorgung mit Nahrung, Kleidung, Behausung und gesundheitlichen Schutz.¹

III. Das Recht auf soziale Fürsorge und das Recht auf Wohnen in der EU

In Art.34 III EUGrRCh bekennt sich die EU zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut. Allen Menschen, die nicht über ausreichende Mittel zur Sicherung ihres wirtschaftlichen Daseins verfügen, steht danach ein soziales Menschenrecht auf öffentliche, das menschenwürdige Dasein sicherstellende Unterstützung zu. Diese Rechte zu schaffen, ist die Sache des Rechts der Mitgliedstaaten und diesen Grundsatz formuliert Art.34 III EUGrRCh im Hinblick auf die Leistungen sozialer Fürsorge.

Außerdem hat jede Person ein Recht auf Zugang zu Gesundheitsvorsorge und ärztlichen Leistungen sowie zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Art. 35 f. EUGrRCh); diese beiden Rechte ergänzen das in Art. 34 EUGrRCh normierte soziale Grundrecht auf soziale Sicherheit und soziale Dienste.

Art.34 III EUGrRCh sichert Menschen ohne zureichende finanzielle Mittel einen Anspruch auf Existenzsicherung. Ob sich dieser zugleich aus Art.34 I EUGrRCh oder aus Art 1 ergibt, kann dahinstehen, weil er in Art 34 III EUGrRCh eindeutig verbürgt ist. Deshalb spricht nichts dafür, dass er auch noch andernorts geregelt wäre. Dafür müssen die Mitgliedstaaten ein ausgebautes, dem höchstmöglichen Entwicklungsstand genügendes System der sozialen Existenzsicherung begründen und unterhalten.² Weil das Recht auf Fürsorge in einem Grund- und Menschenrecht der Mitgliedstaaten gründet, ist auch Art.34 III EUGrRCh wie Art. 34 I EUGrRCh als Grundsatz (Art.52 V EUGrRCh) zu verstehen.³

Zur Wahrnehmung dieses Auftrages verabschiedete die EU eine Empfehlung über angemessene Mindestsicherungen, die ihre Grundlage in Art.153 Abs.1 lit. j) AEUV findet. Diese Bestimmung gestattet der EU ein Handeln zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzungen.

Die Empfehlung konkretisiert Grundsatz 14 der Säule sozialer Rechte. Sie soll die Mitgliedstaaten in ihrem sozialpolitischen Handeln leiten.⁴ Sie fordert von den Mitgliedstaaten die Angemessenheit der Leistungen (adequacy), die größtmögliche Reichweite (coverage) der Inanspruchnahme, die Arbeitsmarktorientierung durch Entfaltung des Aktivierungspotenzials mittels entsprechender Dienste sowie Sicherung von deren Zugänglichkeit unter Assistenz für Menschen mit Zugangsbarrieren als Leitmaximen zu gewährleisten. Die Hilfe soll als Geld- und Sachleistungen gewährt und mit Maßnahmen zur Integration bedürftiger Menschen in den Arbeitsmarkt verbunden werden. Die europäischen

1 Eide/Eide, in Möckli/Shah/Sivakumaran, International Human Rights Law,187 ff.

2 Hesselhaus /Nowak/Marauhn/Böhringer § 26 Rn 20; Callies/Ruffert/Kingreen Art.34 Rn.4,15; Schwarze/Ross Art.34 Rn.1,3.

3. Meyer/ Hölscheidt /Wolff/Rohleder Art.34 Rn.80.

4 Empfehlung (COM (2022) 490 final) über eine angemessene Mindestsicherung zur Gewährleistung einer

Aktiven Inklusion (2023/C41/01) vom 30.Januar 2023, *ABl. C 41 vom 3.2.2023, p. 1, die Empfehlungen 92/441/EWG und 92/442/EWG ablösend.*

Garantien halten die Mitgliedstaaten an, sich um die Schaffung eines Systems existenzsichernder Leistungen zu bemühen und praktisch daran begeben muss, weil er nur bei Erfolg seiner Verpflichtung aus den europarechtlichen Menschenrechten genügt.

Die Gewährleistung des Art. 34 III EUGrRCh umfasst auch die Wohnung. Dies ist bisweilen bestritten⁵. Die Wohnungsversorgung ist aber Teil des Anspruchs auf Sicherung des Existenzminimums (Art. 30 RevESC) (§§ 7 SGB I, 2 AsylbLG, 22 SGB II, 36 SGB XII). Diese Dimension sozialen Schutzes besteht unabhängig von dem Recht auf Wohnung (Art. 8 EMRK), das kein Recht auf Wohnraumförderung umfasst.⁶ Seit 2021 ist der Kampf gegen Wohnungslosigkeit als der Bekämpfung sozialer Ausgrenzungen auch ein Gegenstand europäischer Politik (vgl. European Platform on Combatting Homelessness (EPOCH)).

Grundsatz 19 Europäische Säule sozialer Rechte gilt dem „Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose“. Es heißt darin: “a) Hilfsbedürftigen wird Zugang zu hochwertigen Sozialwohnungen oder hochwertiger Unterstützung bei der Wohnraumbeschaffung gewährt. b) Sozial schwache Personen haben Recht auf angemessene Hilfe und Schutz gegen Zwangsräumungen. c) Wohnungslosen werden angemessene Unterkünfte und Dienste bereitgestellt, um ihre soziale Inklusion zu fördern.“

IV SGB I

Im Rahmen des deutschen Sozialrechts wird das soziale Recht auf Wohnen anerkannt. § 7 SGB I regelt das Recht auf Zuschuss für eine angemessene Wohnung: “Wer für eine angemessene Wohnung Aufwendungen erbringen muss, die ihm nicht zugemutet werden können, hat ein Recht auf Zuschuss zur Miete oder zu vergleichbaren Aufwendungen.”

Das deutsche Recht soll ferner durch Objektförderung = öffentlichen Wohnungsbau und Belegung öffentlicher Wohnungen durch bedürftige Menschen, so dann durch Subjektförderung = Miet- oder Eigentumssubventionierung für Wohnungen und schließlich durch das soziale Mietrecht verwirklicht. Letzteres begrenzt die Vermietermacht und hat den Mieter vor Kündigung des Vermieters, einseitigen Mieterhöhungen oder Schutz vor Räumungen in seinem Recht auf eine Wohnung zu schützen.

V. Fazit

Das soziale Menschenrecht auf Wohnung ist daher zwar anerkannt, aber wenig bekannt, auch nicht hinreichend institutionell gesichert, sondern eher als Auftrag und Zielvorstellung für Politik zu verstehen. Es gibt im Rahmen der Existenzsicherung Ansprüche und formuliert für Wohnungsbau und Stadtentwicklung Zielvorstellungen, die aber auf politische und rechtliche Konkretisierung in hohem Maße angewiesen sind. Der Umfang des Schutzes dieses Rechts hängt nicht nur wesentlich von den politischen Bemühungen und den wirtschaftlichen Möglichkeiten einer Gesellschaft ab, sondern es wird dadurch auch wesentlich bestimmt.

⁵ Hesselhaus /Nowak Marauhn / Böhringer § 26 Rn.23; Jarass, GRCh Art.34 Rn.7.

⁶ Karpenstein/Mayer, Art. 8 EMRK Rn.58.