

Bericht der Sonderberichterstatterin über angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und über das Recht auf Nichtdiskriminierung in dieser Hinsicht

Inhalt



I. Einleitung 3

II. Erarbeitung einer Definition von Wohnungslosigkeit aus menschenrechtlicher Sicht..... 4

 A. Wohnungs 4

B. A. Nn autonome Bundesländer (regional) die Definition von Wohnungs

I. Einleitung

1. Dieser Bericht der Sonderberichterstatterin über das Recht auf angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und über das Recht auf Nichtdiskriminierung in dieser Hinsicht wird gemäß den Resolutionen 15/8 und 25/17 des Menschenrechtsrats vorgelegt.

2. Wohnungslosigkeit ist eine globale Menschenrechtskrise, die dringend eine globale Antwort erfordert. Sie tritt in allen sozioökonomischen Kontexten auf in entwickelten Ländern, Schwellenländern (g)6(-)-74(i)] TJ-74(i)] TJ-74(i)] TJ-74(i) TJaun(g)6-(d)-5(er)-6enländen Z-6(d)it6(g)-(-)-5(ts)4

Auskünfte und Orientierungshilfen und spricht des Weiteren ihrem Vorgänger, Miloon Kothari, ihre Anerkennung für seine wichtige Arbeit zu diesem Thema aus.

II. Erarbeitung einer Definition von Wohnungslosigkeit aus menschenrechtlicher Sicht

A. Wohnungs

7. immer eine Ent-
als auch den Verlust des Gefühls der Zugehörigkeit zur Gesellschaft nahe. In einigen anderen

Französischen wird Wohnungs

Wohnungslosigk

8. Die von internationalen Organisationen, Regierungen, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft verwendeten Definitionen von Wohnungslosigkeit unterscheiden sich je nach Sprache, sozioökonomischen Bedingungen, kulturellen Normen, betroffenen Gruppen und Zweck der Definition deutlich. Allgemein herrscht jedoch Einvernehmen darüber, dass das Phänomen der Wohnungslosigkeit in aller Welt ohne eine breiter angelegte, über das Fehlen einer physischen Unterkunft hinausgehende Definition nicht vollständig erfasst wird.

9. Die Definition von Wohnungslosigkeit beruht häufig auf dem Ort, an dem die Betroffenen leben oder schlafen, beispielsweise im Freien, in Notunterkünften oder Institutionen wie Haftanstalten oder psychiatrischen Einrichtungen. Definitionen auf der Grundlage des Ortes haben zwar den Vorteil, dass sie relativ eindeutig sind, verfälschen jedoch leicht die Wahrnehmung dessen, wer wohnungslos ist. So leben alleinstehende Männer eher auf der Straße oder in Notunterkünften, während Frauen mit Kindern eher andere Möglichkeiten suchen und etwa bei Verwandten oder Freunden unterkommen, um den gravierenden Folgen eines Lebens auf der Straße, darunter Gewalt und die Wegnahme von Kindern, zu entgehen.

10. Wohnungslosigkeit wird auch danach definiert, was fehlt. Die in der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen angesiedelte Statistik-

Wohnungs

Wohnungs

Personen ohne festen Wohnsitz. In einigen Kontexten wird Wohnungslosigkeit als fehlender Zugang zu Grund und Boden und zu einer Unterkunft verstanden. In ländlichen Regionen Bangladeschs etwa wird Wohnungslosigkeit danach beurteilt, ob ein Haushalt ein eingetragenes Grundstück besitzt und ein Dach über dem Kopf hat⁴. Bei anderen Definitionen steht im Mittelpunkt, dass eine bestimmte Mindestqualität des Wohnraums nicht gegeben ist. Das

den Mindestanforderungen genügenden Wohnraum
gorien von Wohnsituationen festgelegt, die darunterfallen.

11. Demgegenüber haben viele Menschen, die in informellen Siedlungen und ohne Zugang zu grundlegenden Diensten leben, sicher keinen den Mindestanforderungen genügenden Wohnraum, haben jedoch in harter Arbeit eine Bleibe geschaffen und aufgebaut und würden sich vor allem selbst nicht als wohnungslos bezeichnen. Es wäre daher unangemessen, die mehr als 1 Milliarde Menschen weltweit, die Schätzungen zufolge in informellen Siedlungen leben, als wohnungslos zu bezeichnen, auch wenn ihre Bedürfnisse akut sind und ebenfalls vorrangig angegangen werden müssen. Allerdings leben manche Menschen in informellen Siedlungen mangels Alternativen auch in temporären Unterkünften und in besonders prekären überfüllten und unsicheren Wohnsituationen, mitunter in informellen

⁴

29 (2005), dBT/F1 024 Tma)

Habitat International,

wohnunglose Menschen einer gesellschaftlichen Gruppe werden, die Diskriminierung und Stigmatisierung ausgesetzt ist;

c) die dritte Dimension beschreibt wohnungslose Menschen als Trägerinnen und Träger von Rechten, die im Kampf ums Überleben und um Menschenwürde Resilienz bewiesen haben. Wohnungslose Menschen verfügen über ein einzigartiges Verständnis der Systeme, die ihnen ihre Rechte vorenthalten, und müssen daher als zentrale Akteure des gesellschaftlichen Wandels anerkannt werden, der für die Verwirklichung des Rechts auf angemessenes Wohnen erforderlich ist.

18. Eine Definition von Wohnungslosigkeit aus menschenrechtlicher Sicht unterläuft die Wohnungslosigkeit ein persönliches Versagen darstellt, das durch wohltätige Handlungen zu beheben ist, und fördert stattdessen die Muster der Ungleichheit und Ungerechtigkeit zutage, die wohnungslose Menschen an der Ausübung ihrer Rechte als gleichwertige Mitglieder der Gesellschaft hindern.

III. Diskriminierung, Stigmatisierung und soziale Ausgrenzung

A. Wohnungs

der ihnen innewohnenden Würde und dem damit verbundenen Respekt anerkannt und behandelt zu werden.

B. Kriminalisierung von Obdachlosigkeit

23. Nationale und lokale Rechtsvorschriften dienen häufig weniger dem Schutz der Rechte obdachloser Menschen als vielmehr ihrer Kriminalisierung. Hinter solchen Rechtsvorschriften steht die Absicht, obdachlose Menschen unsichtbar zu machen, sie von bestimmten Flächen oder aus Wohnungen zu vertreiben und ihre Behelfsunterkünfte zu zerstören. Vielerorts werden Strafmaßnahmen, etwa Geldbußen oder Gefängnisaufenthalte, für überlebenswichtige Aktivitäten wie den Bau von Unterkünften aus Pappe verhängt⁸. Rechtsvorschriften erlauben es den Behörden, auf der Straße dabei die Freiheit zu entziehen, ohne dass ein ordentliches Verfahren gewährleistet wäre oder die sozialen Netze, die die Kinder nutzen, geachtet würden.

24. Derartige Rechtsvorschriften werden oft unter dem Vorwand der öffentlichen Gesundheitssteigerung. Beispiele dafür gibt es zuhauf: In Simbabwe wurden 2005 bei einer Operation zur

Rechtsstatus oder Rechtstitel verweigert wird. Menschen, die in der Kernstadt in die Wohnungslosigkeit geraten sind, werden an den Stadtrand verbracht und ihrer wirtschaftlichen
mliche Stigmati-

12.

27. Die weit verbreitete und schwerwiegende Diskriminierung und Stigmatisierung aufgrund von Wohnungslosigkeit wurde bislang weder von den Nationalen Menschenrechtsinstitutionen effektiv thematisiert noch wurde ihr durch wirksame gerichtliche oder administrative Maßnahmen abgeholfen, und sie wurde im innerstaatlichen Recht nur selten als verbotene Form der Diskriminierung anerkannt.

IV. Miteinander verknüpfte Ursachen von Wohnungslosigkeit

28. Wohnungslosigkeit entsteht durch das Zusammenspiel von persönlichen Umständen und allgemeineren systemischen Faktoren. Ein auf die Menschenrechte gestütztes Konzept zur Überwindung von Wohnungslosigkeit setzt an beiden Aspekten an. Es beruht auf der Erkenntnis, dass Wohnungslosigkeit mit individuellen Einflussfaktoren, etwa einer psychosozialen Behinderung, einem unerwarteten Verlust des Arbeitsplatzes, einer Suchterkrankung oder komplexen Entscheidungen für ein Leben auf der Straße, zusammenhängen kann und dass eine der Hauptursachen von Wohnungslosigkeit im Versäumnis der Regierungen besteht, einfühlsam und unter Achtung der Menschenwürde auf die jeweiligen persönlichen Umstände einzugehen. Ein Menschenrechtsansatz muss jedoch auch den übergreifenden strukturellen und institutionellen Ursachen von Wohnungslosigkeit Rechnung tragen der kumulativen Wirkung der innerstaatlichen Politik, Programme und Rechtsvorschriften sowie von internationalen Abkommen im Finanz- und Entwicklungsbereich, die zu Wohnungslo-

länger wahr, haben Sozialleistungen gekürzt oder privatisiert und lassen den privaten Markt walten, sodass private Akteure und Eliten mit Zugang zu Macht und Geld wichtige Bereiche der Entscheidungsfindung kontrollieren können¹⁴. Infolgedessen werden Flächennutzung und Stadtentwicklung von Erwägungen geleitet, die durch den Immobilienmarkt und Spekulationskapital bestimmt sind. Selbst dort, wo umfangreiche Investitionen in bezahlbaren Wohnraum getätigt wurden, etwa in São Paulo (Brasilien), wurden vor allem die Interessen des Spekulationskapitals bedient¹⁵. Die Deregulierung des Arbeitsmarkts, die Senkung der Steuersätze für Wohlhabende und Unternehmen, die Verdrängung durch die Rohstoffwirtschaft, Staudämme und andere Entwicklungsprojekte, die Privatisierung von Infrastruktur und Dienstleistungen, eine missbräuchliche Kreditvergabe und viele weitere Faktoren gehen allesamt darauf zurück, dass die Regierungen sich von ihrer zentralen Rolle zurückgezogen haben.

32. Infolge der starken Zunahme von Handels- und Investitionsabkommen hat sich die Rechenschaftlichkeit der Staaten drastisch verändert, und die Interessen gewerblicher Großanleger haben Vorrang vor den Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte und zur Gewährleistung des Fortbestands lokaler Unternehmen und Gemeinschaften erhalten.

33. Finanzkrisen in allen Teilen der Welt haben zu einem erheblichen Anstieg der Wohnungslosigkeit geführt und eine neue Kategorie von wohnungslosen Menschen entstehen lassen – hoch gebildete Menschen mit einem bis dato hohen Lebensstandard, die infolge einer Wirtschaftskrise Arbeitslosigkeit und letztlich Wohnungslosigkeit erfahren. So bewirkten die Krise von 2008 und der damit einhergehende Sparkurs in mehreren europäischen Ländern einen massiven Anstieg der Wohnungslosigkeit¹⁶. In den Ländern hingegen, deren Regierungen sorgfältig darauf achteten, dass die Maßnahmen zur Überwindung der weltweiten Wirtschaftskrise den Sozialschutz nicht beeinträchtigten, ist den Daten zufolge eine weit verbreitete Wohnungslosigkeit im Gefolge der Krise wohl ausgeblieben.

34. Die Ursachen von Wohnungslosigkeit sind von Gruppe zu Gruppe verschieden. Auf der Straße lebende Kinder und Jugendliche stammen aus Familien mit verschiedensten Erfahrungen, darunter Tod, Entwurzelung, Krankheit, Isolation, Armut, psychische Erkrankungen, häusliche Gewalt, Kindesmissbrauch und Drogenkonsum. Frauen werden aufgrund von Gewalt, ungleichem Zugang zu Grund und Boden und Eigentum, ungleichen Löhnen und anderen Formen der Diskriminierung in die Wohnungslosigkeit gedrängt. Menschen mit Behinderungen werden wohnungslos, weil es ihnen an Arbeit, Existenzgrundlagen und barrierefreiem Wohnraum mangelt. In Städten wird jungen Menschen häufig der Zugang zu Wohnraum und Dienstleistungen verwehrt, wenn sie nicht über entsprechende amtliche Dokumente oder Ausweispapiere verfügen. Konflikte führen zu massiver Vertreibung und Migration, wie die Wellen der Flüchtlinge aus Ländern wie Afghanistan, der Arabischen Republik Syrien, Eritrea, Irak und Somalia, die vor Konflikten, weit verbreiteter Gewalt und Unsicherheit fliehen, deutlich gezeigt haben.

35. Im ländlichen Raum entsteht Wohnungslosigkeit durch sinkende Ernährungssicherung aus der Subsistenzwirtschaft, Klimawandel, die Industrialisierung der Landwirtschaft, den Verlust von Grundstücken durch Erbteilung, sinkende zivile Sicherheit in ländlichen Gebieten, extreme Armut, unregelmäßige Ressourcenentnahme und Naturkatastrophen. Ländliche Wohnungslosigkeit

Diese Gruppen erfahren Mehrfachdiskriminierung und sind bei der Suche nach einer vorübergehenden oder dauerhaften Bleibe mit zahlreichen Hindernissen konfrontiert. In vielen Ländern, etwa in Dänemark³² und den Niederlanden, nehmen öffentliche Notunterkünfte Migrantinnen und Migranten entweder gar nicht oder nur vorübergehend auf³³. Sie sind daher gezwungen, sich in Slums, Hütten und baufälligen oder unfertigen Gebäuden niederzulassen; migrantische Hausangestellte mussten eigenen Angaben zufolge in Fluren, ungeschützten Wohnbereichen oder Schränken der Häuser, die sie arbeiteten, schlafen³⁴.

47. Für Menschen mit Behinderungen das Sicherheitsrisiko besonders hoch. In allen Teilen der Welt erfahren Menschen, die von einer physischen und einer psychosozialen Behinderung kein Einkommen verdienen, nicht ihren Lebensunterhalt verdienen und sich somit auch keine Kosten leisten können³⁵. Zugleich ist es ihnen nicht gewährleistet, dass Menschen mit Behinderungen am Ort Zugang zu den benötigten Unterstützung haben, in denen Menschen mit vermeintlich psychosozialen Behinderungen institutionalisiert werden, sind die nach ihrer Entlassung benötigten Unterstützung- oder Nachsorgehäufig unzureichend³⁶. Selbst dort, wo eine Deinstitutionalisierung stattfindet, sind Staaten die für Wohnraum in der Gemeinschaft notwendige soziale Unterstützung nicht bereit.

Der Menschenrechtsrahmen für den Umgang mit Wohnungslosigkeit und den Zugang zur Justiz

A. Verpflichtungen der Staaten

48. Wohnungslosigkeit ist die extremste der Verletzungen des Rechts auf angemessenes Wohnen. Daher sollten Staaten das Thema Wohnungslosigkeit mit höchster Dringlichkeit behandeln. Vor 20 Jahren hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen

b) die Staaten müssen dringend gegen die Diskriminierung, Stigmatisierung und negative Stereotypisierung von wohnungslosen Menschen angehen und Rechtsschutz vor Diskriminierung aufgrund der sozioökonomischen Situation, darunter auch Wohnungslosigkeit, gewähren⁴⁰;

c) Zwangsräumungen sollten nie zur Folge haben, dass Menschen wohnungslos werden. Das Verbot von Zwangsräumungen, die zu Wohnungslosigkeit führen, gilt unmittelbar und absolut und unabhängig von den verfügbaren Mitteln⁴¹;

d) eine Zwangsräumung ohne umfassende Anhörung der Betroffenen stellt eine klare Verletzung der internationalen Menschenrechte dar. Die Verpflichtung, alle Alternativen zur Zwangsräumung zu prüfen, niemanden durch Zwangsräumung in die Wohnungslosigkeit zu treiben und sicherzustellen, dass die Betroffenen zu Umsiedlungsplänen angemessen angehört werden, sollte nach innerstaatlichem Recht sowohl auf private als auch auf öffentliche Eigner von Grundstücken und anderen Immobilien anwendbar sein⁴². Die Staaten müssen unter Ausschöpfung der verfügbaren Ressourcen alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass je nach Fall angemessene Möglichkeiten für alternativen Wohnraum, eine Umsiedlung oder den Zugang zu produktiven Flächen bestehen;

e) die Staaten haben die unmittelbare Verpflichtung, sicherzustellen, dass jede Entscheidung oder politische Maßnahme mit dem Ziel der Beseitigung der Wohnungslosigkeit vereinbar ist. Jede Entscheidung, die Wohnungslosigkeit zur Folge hat, muss als unannehmbar und menschenrechtswidrig angesehen werden. Bei der Politikgestaltung und der Planung müssen die verfügbaren Ressourcen, einschließlich ungenutzter Grundstücke und leerstehender Wohneinheiten, ausgeschöpft werden, um den Zugang zu Grund und Boden und zu Wohnraum für marginalisierte Gruppen zu gewährleisten;

f) die Staaten haben die feste rechtliche Verpflichtung, Regelungen für nichtstaatliche Akteure zu treffen und mit ihnen zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass alle Handlungen und politischen Maßnahmen dieser Akteure mit dem Recht auf angemessenes Wohnen und dem Ziel der Verhütung und Minderung von Wohnungslosigkeit im Einklang stehen. Im Rahmen dieser Regelungen sollten Bauträger und Investoren verpflichtet werden, dem Thema Wohnungslosigkeit Rechnung zu tragen und partnerschaftlich zusammenzuarbeiten, um bei allen Projekten bezahlbaren Wohnraum zu schaffen⁴³;

g) der Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen gegen Wohnungslosigkeit ist zu gewährleisten, darunter auch die Durchsetzung der Verpflichtungen im Zusammenhang mit der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf Wohnen und der Beseitigung der Wohnungslosigkeit⁴⁴.

B. Zugang zur Justiz

50.

400.000 Hypothekenpfändungen vorgenommen wurden⁴⁵. Der Ausschuss stellte klar, dass die Gewährleistung wirksamer Rechtsmittel für das Recht auf angemessenes Wohnen eine be-

vollstreckungsverfahren gegen die Verpflichtung zur Bereitstellung wirksamer Rechtsbehelfe verstoßen hatte.

51. Andere Vertragsüberwachungsorgane und Menschenrechtsmechanismen haben rechtliche Normen für Rechtsbehelfe im Kontext von Wohnungslosigkeit verfasst. In der Sache

⁵¹. Darüber hinaus erklärte der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Not von auf der Straße lebenden Kindern und Jugendlichen, dass das Recht auf Leben die Staaten dazu verpflichtet, positive Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang zu den für ein menschenwürdiges Leben erforderlichen Bedingungen zu gewährleisten

Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte und in den Bereich der wirtschaftlichen,

⁵².

56. Die Afrikanische Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker hat bekräftigt, dass sich das Recht auf angemessenes Wohnen aus der Afrikanischen Charta ableitet, und zwar aus ihrem Artikel 14 über das Recht auf Eigentum, Artikel 16 über das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an geistiger und körperlicher Gesundheit und Artikel 18 Absatz 1 über den Schutz der Familie⁵³. Sie vertritt die Auffassung, dass Zwangsräumungen mit Wohnungslosigkeitsfolge gegen die Charta verstoßen, und forderte alle Staaten nachdrücklich auf, über ihre Maßnahmen gegen die Wohnungslosigkeit Bericht zu erstatten und eine unabhängige nationale Stelle zu ernennen, die die Einhaltung des Rechts auf angemessenes Wohnen durch den Staat überwacht⁵⁴.

57. In der innerstaatlichen Rechtsprechung setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass Wohnungslosigkeit verschiedene Menschenrechte verletzt. So wurde das deutsche Grundgesetz dahingehend ausgelegt, dass eine angemessene und menschenwürdige Wohnung Bestandteil eines menschenwürdigen Mindestlebensstandards ist⁵⁵.

58. Der Oberste

ein Leben in Menschenwürde und alles, was damit einhergeht, nämlich das absolut Lebens-

⁵⁶. Das Hohe

Gericht von Neu-Delhi leitete von sich aus ein Verfahren zur Prüfung der Frage ein, ob der Abriss einer provisorischen Unterkunft für wohnungslose Menschen im Rahmen der Vorbereitungen für die Commonwealth-Spiele 2010 eine Verletzung des Rechts auf Leben darstellte. Der Verlust der Unterkunft hatte den Tod eines ihrer ehemaligen Bewohner zur Folge. Das Gericht wies die Stadtregierung von Delhi an, die Unterkunft wieder aufzubauen und die Zwangsräumung von wohnungslosen Personen im Winter künftig zu unterlassen⁵⁷.

59. Klagen von Wohnungslosen vor nationalen Gerichten haben in vielen Rechtsgebieten bedeutende Fortschritte ermöglicht. In Argentinien haben Wohnungslose ein Recht auf Unterstützung, das allerdings auf Einzelfallbasis vor Gericht geltend zu machen ist. So verfügte der Oberste Gerichtshof des Landes in der Sache *Q. C. S. Y. gegen die Regierung der Autonomen Stadt Buenos Aires*, dass die Stadtverwaltung einer wohnungslosen Mutter und ihrem behinderten Sohn eine angemessene Unterkunft bereitstellen muss, und merkte dabei an, dass es für Personen in äußerst prekärer Lage eine Mindestgarantie für den Zugang zu Wohnraum geben sollte.

60. Der Verfassungsgerichtshof Kolumbiens wies die Gemeinde Dosquebradas und das Departamento de Risaralda an, entsprechend den verfassungsmäßigen Erfordernissen und aufbauend auf den einschlägigen Erfahrungen anderer Gemeinden ein Pilotprogramm für wohnungslose Menschen zu konzipieren. Zudem forderte der Gerichtshof alle zuständigen

⁵¹ Siehe Inter-American Court of Human Rights, *Moiwana Community v. Suriname*, Urteil vom 15. Juni 2015, Ziff. 186. Auf Englisch verfügbar unter https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_ing.pdf.

⁵² Siehe Inter-American Court of Human Rights, *Villagran-Morales et al. v. Guatemala*, Urteil vom 19. November 1999. Auf Englisch verfügbar unter https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_ing.pdf.

⁵³ 231 über das Recht auf angemessenes Wohnen und den Schutz vor Zwangsräumungen, auf Englisch verfügbar unter <https://www.achpr.org/sessions/52nd/resolutions/231>.

⁵⁴ , Principles and Guidelines for the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights, verfügbar unter https://www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr_instr_guide_draft_esc_rights_eng.pdf.

⁵⁵ Antwort Deutschlands auf den Fragebogen.

⁵⁶ Siehe Oberster Gerichtshof Indiens, *Francis Coralie Mullin v. The Administrator*, Urteil vom 13. Januar 1981, Ziff. 6.

⁵⁷ Urban Rights Forum: *With the Homeless, The Trajectory of a Struggle* (2010), verfügbar unter http://hlm.org.in/documents/SAM-BKS_The_Trajectory_of_a_Struggle.pdf.

Behörden auf, umgehend eine nationale öffentliche Regelung für wohnungslose Menschen auszuarbeiten, die mit den Anforderungen des nationalen Gesetzes über die Rechte von Wohnungslosen im Einklang steht.

61. Der Verfassungsgerichtshof Südafrikas ordnete an, dass die Regierung des Landes ein umfassendes und koordiniertes Programm zur Verwirklichung des Rechts auf angemessenes Wohnen aufzustellen und durchzuführen hat, das Personen mit dem dringendsten Bedarf Priorität zuerkennt⁵⁸. Im Zusammenhang mit Zwangsräumungen beschloss der Gerichtshof eine Reihe von Schutzvorkehrungen für von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen, unter anderem indem er allen Ebenen des Staates die Verpflichtung auferlegte, mit den an Umsiedlungsmaßnahmen beteiligten Gemeinschaften konstruktiv zusammenzuarbeiten, und die Verpflichtung privater Vermieter anerkannte, sicherzustellen, dass niemand durch Zwangsräumungen in die Wohnungslosigkeit gedrängt wird⁵⁹.

62. In vielen Ländern binden gesellschaftliche Bewegungen rechtliche Strategien in umfassendere politische Strategien ein, um Wohnungslosigkeit anzugehen und das Recht auf angemessenes Wohnen zu bekräftigen. Abahlali baseMjondolo, die südafrikanische Bewegung von Slumbewohnern, und andere Organisationen in Südafrika haben Ansätze erarbeitet, die gesellschaftliche Mobilisierung mit juristischen Strategien zur Einforderung von Rechten verbinden, ohne dabei den grundlegend politischen Charakter des Kampfes für angemessenes Wohnen aus den Augen zu verlieren⁶⁰.

63. In Argentinien verknüpfte die nichtstaatliche Organisation Centro de Estudios Legales y Sociales Musterprozesse zur Förderung des Rechts auf angemessenes Wohnen für wohnungslose Menschen mit politischen Initiativen, um einen Wandel in Bezug auf die Art und Weise der Verteilung von Immobilien und Wohnraum herbeizuführen und einen breiteren Zugang zur Justiz zu gewährleisten. Das kürzlich erlassene Gesetz für die Provinz Buenos Aires über den Zugang zu menschenwürdigem Lebensraum enthält eine Reihe von Leitprinzipien, darunter das Recht auf Stadt, die gesellschaftliche Funktion des Eigentums, eine echte demokratische Partizipation und eine gerechte Aufteilung der Vorteile der Urbanisierung.

64. Die Sonderberichterstatterin ist ermutigt durch die rasch wachsende Zahl lokaler Initiativen zur Schaffung robusterer Rahmen, Programme, Politikkonzepte und Rechtsvorschriften im Bereich der Menschenrechte, sei es in Form neuer verfassungsmäßiger Rechte, von Chartas zum Recht auf Stadt/Menschenrechtsstadt, lokaler Verordnungen oder erweiter-

obdachlos wurden, aus Angst vor Repressalien anonym bleiben⁶⁴. Politiklösungen und Bewertungen der Fortschritte bei der Beseitigung der Wohnungslosigkeit müssen auch weniger sichtbaren, möglicherweise nicht erfassten Ausprägungen der Wohnungslosigkeit Rechnung tragen.

71. Wichtig sind nicht nur Daten zu den von wohnungslosen Menschen genutzten Dienstleistungen, sondern ergänzend auch Schätzungen der Zahl der wohnungslosen Menschen, die diese Dienstleistungen nicht in Anspruch nehmen. Wird Wohnungslosigkeit daran gemessen, wie viele Menschen in Notunterkünften schlafen oder Dienstleistungen in Anspruch nehmen, kann es so aussehen, als ließen Verbesserungen bei diesen Dienstleistungen die Zahl der Wohnungslosen steigen, wenn niedrigere Zahlen tatsächlich nur Ausdruck einer besseren Deckung des Sofortbedarfs sind. Andererseits haben einige Städte versucht, durch Leistungsverweigerung als Strafmaßnahme die Zahl der wohnungslosen Menschen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu senken. In derartigen Fällen deutet eine niedrigere Zahl von Menschen in Unterkünften für wohnungslose Personen auf eine schwere Verletzung der Menschenrechte hin. Daher muss stets hinter die Zahlen geschaut werden. Politische und sonstige Rechenschaftsmaßnahmen, die sich ausschließlich auf die Rohdaten stützen, sind aus menschenrechtlicher Sicht unzulänglich oder unvollständig. Solche Daten können Ausgrenzung und Unsichtbarkeit zementieren und Veränderungen hinsichtlich der Art oder Erfahrung von Wohnungslosigkeit unerkannt lassen.

72. Aus diesem Grund unterstreicht die Sonderberichterstatterin, wie überaus wichtig qualitative Angaben, darunter beispielsweise mündliche Aussagen, Fotos oder Videos, sind. Eine menschenrechtsbasierte Messung von Wohnungslosigkeit sollte gezielt auf Prävention und die Beseitigung der tieferen Ursachen gerichtet sein, und qualitative Informationen, die tatsächliche Erfahrungen abbilden, lassen häufig besser als Zahlen allein erkennen, wie sich das Problem verhüten oder lösen lässt⁶⁵. Darüber hinaus muss unbedingt ein Verständnis dessen entwickelt werden, wie der Weg in die und aus der Wohn

beinhalten, um Überwachung und Rechenschaftslegung zu gewährleisten. Ebenso propagiert die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte im Zusammenhang mit auf der Straße lebenden Kindern und Jugendlichen einen ganzheitlichen Ansatz, der die Rechte als einander bedingend und miteinander verknüpft anerkennt und der auf ressortübergreifender Koordinierung und der Einbindung der Familie und der Gemeinschaft beruht⁶⁶.

76. In jüngster Zeit hat sich das Housing-First-Konzept in Ländern wie Belgien, Dänemark, den Niederlanden, Portugal, Ungarn und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland zu einem der dominierenden Modelle für den Umgang mit Obdachlosigkeit entwickelt. Das Modell ist einfach: Chronisch wohnungslose Menschen, beispielsweise Personen mit psychosozialen Behinderungen, erhalten eine Unterkunft und je nach Bedarf Unterstützung⁶⁷. Die Vorteile dessen, Menschen in ihrem Umfeld zu halten anstatt Behandlungsangebote ohne Unterkunft bereitzustellen, liegen auf der Hand, und die Ergebnisse sind leicht messbar. Allerdings wurden auch Bedenken laut, dass sich das Housing-First-Konzept möglicherweise nicht verallgemeinern lässt, da es eher die sichtbaren Formen der Wohnungslosigkeit in den Mittelpunkt stellt und weder an den systemischen Ursachen von Wohnungslosigkeit ansetzt noch die Sanierung und Schaffung von bezahlbarem Wohnraum gewährleistet⁶⁸.

77. Nationale Strategien gegen Wohnungslosigkeit bedienen sich regelmäßig Rechtsvorschriften, um die Verpflichtungen des Staates klarzustellen. Der Homelessness etc. (Scotland) Act, ein 2003 erlassenes schottisches Gesetz zur Wohnungslosigkeit, sieht die Verpflichtung vor, bis 2012 einen Rechtsanspruch auf Wohnraum zu schaffen. In diesem Sinne erließ das schottische Parlament 2012 eine Verordnung, die sicherstellt, dass alle Personen,⁶⁹

78. In vielen Ländern sind Nationale Menschenrechtsinstitutionen in der Lage, mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Wohnungslosigkeit zu untersuchen und gegenüber den zuständigen Behörden Empfehlungen zur Gestaltung der öffentlichen Politik und zu entsprechenden Abhilfemaßnahmen auszusprechen. Die Menschenrechtskommission von Mexiko-Stadt hielt erstmals eine öffentliche Anhörung mit Gruppen von wohnungslosen Menschen

auf Wohnraum mit rechtlichen wie politischen Mitteln einfordert. In Uganda bietet das Uganda Network on Law, Ethics and HIV/AIDS kostenlose Rechtsvertretung für obdachlose Witwen, die infolge von diskriminierenden Eigentums- und Erbschaftsgesetzen um ihre Häuser und Grundstücke gebracht wurden⁷². In der Simon Community im Norden Belfasts haben wohnungslose Menschen mit Unterstützung der Organisation Participation and the Practice of Rights die Aktionscharta gegen Wohnungslosigkeit (Homelessness Action Charter) begründet, um die Menschenrechte von wohnungslosen Menschen zu fördern⁷³. In Kanada haben wohnungslose Menschen und Hilfsorganisationen das Versäumnis nationaler und subnationaler Regierungen, wirksam gegen Wohnungslosigkeit anzugehen, vor Gericht als verfassungswidrig angefochten⁷⁴ und zugleich für ein Gesetz⁷⁵ zur Einführung einer nationalen Wohnungslosigkeits- und Wohnraumstrategie geworben. In den Vereinigten Staaten haben Organisationen von wohnungslosen Menschen systematisch und erfolgreich Rechtsvorschriften und Politikmaßnahmen angefochten, die Obdachlosigkeit kriminalisieren, und haben sich für Wohnraumstrategien auf nationaler, bundesstaatlicher und kommunaler Ebene eingesetzt. In El Salvador haben Angehörige lokaler Gemeinschaften eine nationale Kommission für die Wohnbevölkerung eingesetzt, die sich gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen für Wohnrechte stark macht⁷⁶.

81. Zur Sicherung der Beteiligung der Interessenträger an Strategien gegen Wohnungslosigkeit gibt es vielfältige Modelle. Brasilien etwa hat ein partizipatorisches Modell für Sozialpolitik entwickelt, das sich auf Interessengruppenbeiräte stützt. In München

Dass Wohnungslosigkeit in den Entwicklungszielen überhaupt nicht genannt ist, zeugt von der fortgesetzten Marginalisierung obdachloser Menschen.

90. Aus menschenrechtlicher Sicht beruhen die Verpflichtungen des Staates in Bezug auf Wohnungslosigkeit auf einer festen und klar artikulierten Grundlage. Zu den unmittelbaren Verpflichtungen der Staaten gehören a) die Annahme und Umsetzung von Strategien zur Beseitigung von Wohnungslosigkeit mit klaren Zielen, Vorgaben und Fristen, b) die Abschaffung der Praxis der Zwangsräumung, insbesondere wenn diese zu Wohnungslosigkeit führt, c) die Bekämpfung und das gesetzliche Verbot von Diskriminierung, Stigmatisierung und negativer Stereotypisierung von wohnungslosen Menschen, d) im Fall von Rechtsverletzungen die Gewährleistung des Zugangs zu Rechtsbehelfen, unter anderem auch dann, wenn die Staaten keine positiven Maßnahmen zur Überwindung von Wohnungslosigkeit ergreifen, und e) die Festlegung von Regelungen für Dritte, die sicherstellen, dass deren Handlungen mit der Beseitigung der Wohnungslosigkeit vereinbar sind und wohnungslose Menschen weder direkt noch indirekt diskriminieren.

91. Im Einklang mit diesen Schlussfolgerungen richtet die Sonderberichterstatterin folgende Empfehlungen an die Staaten:

a) Alle Staaten müssen sich verpflichten, Wohnungslosigkeit bis 2030 oder nach Möglichkeit früher zu beseitigen, und zwar so, dass die internationalen Menschenrechte gewahrt werden und die Zielvorgabe 11.1 der Nachhaltigkeitsziele eingehalten wird;

b) alle Staaten müssen sofort koordinierte, auf Rechte gegründete Strategien zur Verhütung und Beseitigung von Wohnungslosigkeit erarbeiten und umsetzen. Diese Strategien müssen messbare Ziele und Fristen beinhalten, in Absprache und Zusammenarbeit mit den Interessenträgern erarbeitet und umgesetzt werden, ausdrücklich auf die internationalen Menschenrechtsnormen, einschließlich des Rechts auf angemessenes Wohnen und Nichtdiskriminierung, Bezug nehmen, Überwachungs- und Überprüfungsmechanismen vorsehen, die Fortschritte gewährleisten, und Klagemechanismen für behauptete Menschenrechtsverletzungen, darunter das Versäumnis von Staaten, die erforderlichen Strategien angemessen umzusetzen, umfassen;

c) die Strategien gegen Wohnungslosigkeit müssen ressortübergreifend angelegt sein, allen Ebenen des Staates klare und miteinander abgestimmte Verantwortlichkeiten zuweisen und an den strukturellen Ursachen von Wohnungslosigkeit ansetzen, namentlich auch an denen, die speziell auf die Situation marginalisierter oder verletzlicher Gruppen zutreffen;

d) es müssen zuverlässigere Messgrößen für Wohnungslosigkeit erarbeitet werden, die auch die weniger sichtbaren Formen von Wohnungslosigkeit und deren qualitative Aspekte abbilden. Die Datenerhebung zur Wohnungslosigkeit sollte methodisch so angelegt sein, dass Zeitpunkterhebungen mit Längsschnittanalysen kombiniert werden. Neben Definitionen und Methoden, die auf die lokalen Gegebenheiten abgestimmt sind, sollten die Staaten und die subnationalen Regierungen international vereinbarte Definitionen, Methoden und Indikatoren anwenden, um Fortschritte objektiver bewerten zu können, auch in Bezug auf die Zielvorgabe 11.1 der Nachhaltigkeitsziele;

e) sämtliche Gesetze oder Maßnahmen, die Obdachlose oder mit Obdachlosigkeit verbundene Verhaltensweisen wie das Schlafen oder Essen im öffentlichen Raum kriminalisieren oder Geldstrafen oder Einschränkungen dafür vorsehen, müssen sofort aufgehoben werden;

f) wohnungslose Menschen müssen in allen einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung und Hasskriminalität als geschützte Gruppe anerkannt werden, gegebenenfalls auch in der Verfassung des jeweiligen Landes, in nationalen und subnationalen Menschenrechtsvorschriften und in städtischen Satzungen;

g) durch eine sorgfältige Überprüfung muss sichergestellt werden, dass bestehende Rechtsvorschriften und Politikkonzepte mit diskriminierender Absicht oder

