



# Generalversammlung

Verteilung: Allgemein  
30. Dezember 2015

Deutsch  
Original: Englisch

---

## Menschenrechtsrat

### Einunddreißigste Tagung

Tagesordnungspunkt 3

**Förderung und Schutz aller Menschenrechte sowie aller bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, einschließlich des Rechts auf Entwicklung**

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

### **Mitteilung des Sekretariats**

Das Sekretariat beehrt sich, dem Menschenrechtsrat den gemäß Resolution 25/17 des Rates erstellten thematischen Bericht der Sonderberichterstatterin über angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und über das Recht auf Nichtdiskriminierung in dieser Hinsicht, Leilani Farha, zu übermitteln. In dem Bericht betrachtet die Sonderberichterstatterin Wohnungslosigkeit als eine globale, unmittelbar mit der verstärkten Ungleichheit in Bezug auf Vermögen und Eigentum verknüpfte Menschenrechtskrise, die dringende Aufmerksamkeit erfordert. Sie untersucht, inwieweit Wohnungslosigkeit dadurch verursacht wird, dass die Staaten weder auf individuelle Umstände noch auf eine Reihe struktureller Ursachen eingehen, womit sie sich ihrer Verantwortung für den Sozialschutz entziehen und es zulassen, dass unregulierte Spekulationen und Investitionen im Immobiliensektor eine wachsende Zahl von Menschen von jeder Form von Wohnraum ausschließen. Sie legt die Verpflichtungen dar, die für die Staaten nach den internationalen Menschenrechtsnormen eindeutig bestehen und mit deren Einhaltung die Wohnungslosigkeit beseitigt würde, und schlägt eine weltweite Kampagne zur Beseitigung der Wohnungslosigkeit bis 2030 vor.



## **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. Was bedeutet „Wohnungslosigkeit“? .....	4
	B. Eine dreidimensionale Definition von Wohnungslosigkeit aus menschenrechtlicher Sicht ....	5
III.	Diskriminierung, Stigmatisierung und soziale Ausgrenzung .....	6
	A. Wohnungslosigkeit als soziales Konstrukt .....	6
	B. Kriminalisierung von Obdachlosigkeit .....	7
	C. Diskriminierung beim Zugang zu Grund und Boden und zu Wohnraum .....	7
IV.	Miteinander verknüpfte Ursachen von Wohnungslosigkeit .....	8
V.	Wohnungslosigkeit und marginalisierte Gruppen .....	10
VI.	Der Menschenrechtsrahmen für den Umgang mit Wohnungslosigkeit und den Zugang zur Justiz .	12
	A. Verpflichtungen der Staaten .....	12
	B. Zugang zur Justiz.....	13
VII.	Messung von Wohnungslosigkeit und Rechenschaftslegung im Bereich der Menschenrechte .....	16
VIII.	Politische Strategien zur Überwindung von Wohnungslosigkeit .....	18
IX.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....	21

## 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 und Entwicklungsländern, in Zeiten des Wohlstands ebenso wie in Zeiten der Not. Es handelt sich dabei um ein vielfältiges Phänomen, das verschiedene Gruppen von Menschen auf unterschiedliche Weise betrifft, jedoch gemeinsame Merkmale aufweist. Wohnungslosigkeit ist symptomatisch für das Versäumnis von Regierungen<sup>1</sup>, wachsende Ungleichheit in Bezug auf Einkommen und Vermögen sowie auf den Zugang zu Grund und Boden und zu Eigentum anzugehen und wirksam auf die mit Migration und Verstädterung verbundenen Herausforderungen zu reagieren. Wohnungslosigkeit entsteht, wenn Wohnraum als Wirtschaftsgut und nicht als Menschenrecht behandelt wird.
3. Zugleich steht Wohnungslosigkeit für die individuellen Erfahrungen einiger der verletzlichsten Mitglieder der Gesellschaft, die sich in Verlassensein, Verzweiflung, sinkendem Selbstwertgefühl, Nichtachtung der Menschenwürde, gravierenden gesundheitlichen Problemen und dem Verlust des Lebens äußern. Der Begriff „wohnungslos“ beschreibt nicht nur das Fehlen einer Wohnung, sondern bezeichnet auch eine gesellschaftliche Gruppe. Der enge Zusammenhang zwischen der Verweigerung von Rechten und einer gesellschaftlichen Identität unterscheidet Wohnungslosigkeit vom Nichtvorhandensein anderer sozioökonomischer Rechte. Menschen ohne Zugang zu Wasser oder Nahrung werden selten so wie wohnungslose Menschen als gesellschaftliche Gruppe behandelt. Wohnungslose Menschen werden stigmatisiert, sozial ausgrenzt und kriminalisiert.
4. Wohnungslosigkeit ist eine extreme Verletzung des Rechts auf angemessenes Wohnen und auf Nichtdiskriminierung und häufig auch eine Verletzung des Rechts auf Leben, auf Sicherheit der Person, auf Gesundheit, auf Schutz der Wohnung und der Familie und auf Freiheit von grausamer und unmenschlicher Behandlung. Sie wurde jedoch bislang nicht mit der Dringlichkeit und Priorität behandelt, die einer derart weit verbreiteten und schweren Verletzung der Menschenrechte gebührt. Wohnungslosigkeit ist in den Millenniums-Entwicklungszielen nicht genannt, kommt in den Zielen für nachhaltige Entwicklung nicht vor und wurde in den Vorbereitungen für die Konferenz der Vereinten Nationen über Wohnungswesen und nachhaltige Stadtentwicklung (Habitat III) kaum erwähnt. Internationale Menschenrechtsorgane haben sich nur selten direkt mit Verletzungen des Rechts auf Leben aufgrund von Wohnungslosigkeit befasst.
5. In diesem Bericht untersucht die Sonderberichterstatterin, inwieweit Wohnungslosigkeit als Menschenrechtsverletzung wahrgenommen wird und wie sie wirksam bekämpft und beseitigt werden kann, wenn sie aus menschenrechtlicher Sicht angegangen wird. Die Sonderberichterstatterin fordert mit Nachdruck dazu auf, die Beseitigung der Wohnungslosigkeit als übergreifende menschenrechtliche Priorität in der sozioökonomischen Politik, Planung und Entwicklung zu verankern.
6. Auf ihr Ersuchen um Auskünfte und Stellungnahmen zu dieser Frage erhielt die Sonderberichterstatterin mehr als 70 Antworten von Staaten, aus der Zivilgesellschaft, von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und von Einrichtungen der Vereinten Nationen<sup>2</sup>. Sie hielt in Buenos Aires<sup>3</sup> eine zweitägige Expertenkonsultation mit 25 Sachverständigen für Wohnungslosigkeit und das Recht auf Wohnraum aus aller Welt ab. Sie bedankt sich für alle

<sup>1</sup> In diesem Bericht bezieht sich der Begriff „Regierungen“ auf alle Ebenen des Staates, einschließlich der lokalen und subnationalen Ebene, sofern nichts anderes angegeben ist.

<sup>2</sup> Alle Antworten auf Fragebögen und alle Informationen zu der Anhörung finden sich auf Englisch unter <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx>.

<sup>3</sup> Im November 2015 in Zusammenarbeit mit der argentinischen nichtstaatlichen Organisation Centro de Estudios Legales y Sociales veranstaltet.

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. Was bedeutet „Wohnungslosigkeit“?

7. Das englische Wort „homelessness“ hat in anderen Sprachen nicht immer eine Entsprechung. Im Englischen legt „homelessness“ sowohl das Fehlen einer physischen Bleibe als auch den Verlust des Gefühls der Zugehörigkeit zur Gesellschaft nahe. In einigen anderen Sprachen wäre der inhaltlich nächste Begriff für „homelessness“ der Ausdruck „ohne Dach über dem Kopf“, also das Fehlen einer Unterkunft oder ein Zustand der Unbeständigkeit. Im Französischen wird Wohnungslosigkeit entweder als „sans domicile fixe“ oder als „sans-abrisme“ bezeichnet. Im Spanischen wird Wohnungslosigkeit mit „sin hogar“, „sin techo“, „en situación de calle“ oder „poblaciones callejeras“ wiedergegeben.

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 Statistikabteilung definiert „primäre Wohnungslosigkeit“ als die Situation von Personen, die ohne Unterkunft oder Wohnraum leben, und „sekundäre Wohnungslosigkeit“ als die Situation von 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 hat<sup>4</sup>. Bei anderen Definitionen steht im Mittelpunkt, dass eine bestimmte Mindestqualität des Wohnraums nicht gegeben ist. Das Institute of Global Homelessness hat als allgemeine Definition „fehlender Zugang zu einem den Mindestanforderungen genügenden Wohnraum“ vorgeschlagen und verschiedene Kategorien 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

---

<sup>4</sup> Siehe G. Tipple und S. Speak, „Definitions of homelessness in developing countries“, *Habitat International*, 29 (2005), S. 342. Siehe auch den Bericht des Sonderberichterstatters über angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (E/CN.4/2005/48).

Mietverhältnissen, aus denen sie jederzeit zwangsgeräumt werden können, oder in völlig unzureichenden und unbewohnbaren Unterkünften. Diese Haushalte könnten nach vernünftigem Ermessen als wohnungslos angesehen werden und bezeichnen sich möglicherweise selbst so.

12. Unterschiedliche Definitionen können unterschiedliche Wahrnehmungen und politische Prioritäten hervorbringen. In Japan deuteten die verfügbaren Daten nach der Einführung von Unterbringungsprogrammen auf einen Rückgang der Wohnungslosigkeit hin, wenn wohnungslose Menschen als diejenigen definiert wurden, die auf der Straße leben. Erfasste die Definition jedoch diejenigen, die „keinen Zugang zu einem den Mindestanforderungen genügenden Wohnraum“ haben, so zeigten die Daten einen Anstieg<sup>5</sup>.

13. Definitionen, die sich lediglich auf das Fehlen einer physischen Unterkunft beziehen, berücksichtigen zudem nicht den Verlust sozialer Bindungen – das Gefühl, „nirgends dazuzugehören“<sup>6</sup> –, das wohnungslose Menschen verspüren. Mehrere Staaten haben versucht, diesem Anliegen Rechnung zu tragen, indem sie den Zerfall familiärer oder sozialer Bindungen in ihre Definition von Wohnungslosigkeit aufgenommen haben. Werden die eher qualitativen Aspekte der sozialen Ausgrenzung im Zusammenhang mit Wohnungslosigkeit in die Definition einbezogen, kann diese jedoch für bestimmte Zwecke zu ungenau werden.

14. Auch nach der gewählten Überlebensstrategie und Lebensweise lassen sich verschiedene Formen von Wohnungslosigkeit unterscheiden. Unter denen, die sich für auf der Straße lebende Kinder und Jugendliche einsetzen, besteht die Auffassung, dass eine Definition von Wohnungslosigkeit vorzuziehen ist, die neben dem Mangel an Wohnraum auch Handlungs- und Wahlmöglichkeiten berücksichtigt.

## **B. Eine dreidimensionale Definition von Wohnungslosigkeit aus menschenrechtlicher Sicht**

15. Unterschiedliche Definitionen von Wohnungslosigkeit dienen unterschiedlichen Zwecken. Eine allgemein verwendete Definition mit gemeinsamen Messgrößen, wie sie das Institute of Global Homelessness vorschlägt, könnte eine wichtige Rolle bei der Förderung einer stärkeren Rechenschaftlichkeit der Staaten sowie als Grundlage für die Formulierung von Entwicklungszielen spielen.

16. Unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte befürwortet die Sonderberichterstatterin einen flexiblen und kontextbezogenen Ansatz für die Definition von Wohnungslosigkeit, der den Erfahrungen und Wahrnehmungen von Wohnungslosigkeit bei verschiedenen Gruppen und unter vielfältigen Umständen Rechnung trägt. Eine Definition aus menschenrechtlicher Sicht sollte die Aufmerksamkeit gezielt auf die hoffnungslosesten Situationen lenken und zugleich gewährleisten, dass die wohnungslosen Menschen diese Umstände selbst benennen und ihre Bedürfnisse formulieren und als Akteure anerkannt werden, die einen Wandel hin zur vollen Verwirklichung ihres Rechts auf angemessenes Wohnen bewirken können. Auch die sozialen Dimensionen der Wohnungslosigkeit sind für eine Definition aus menschenrechtlicher Sicht von zentraler Bedeutung.

17. In Anbetracht dieser Überlegungen schlägt die Sonderberichterstatterin den folgenden dreidimensionalen, in den Menschenrechten verankerten Ansatz vor:

a) Die erste Dimension betrifft das Fehlen eines Zuhauses, und zwar sowohl in materieller Hinsicht das Fehlen eines den Mindestanforderungen genügenden Wohnraums, als auch in sozialer Hinsicht das Fehlen eines sicheren Ortes für die Gründung einer Familie oder den Aufbau sozialer Beziehungen und die Teilhabe am Leben der Gemeinschaft;

b) in der zweiten Dimension wird Wohnungslosigkeit als eine Form von systemischer Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung betrachtet und anerkannt, dass das Fehlen

<sup>5</sup> Rayna Rushenko, „Homelessness and related policy in Japan and Malaysia“, Vortrag über Wohnungslosigkeit aus globaler Sicht, 2. Juni 2015. Verfügbar unter [http://media.wix.com/ugd/d41ae6\\_167a5007c11a4cc49fe75499fd60325b.pdf](http://media.wix.com/ugd/d41ae6_167a5007c11a4cc49fe75499fd60325b.pdf).

<sup>6</sup> United Nations Human Settlements Programme, *Strategies to Combat Homelessness* (2000).

eines Zuhauses eine soziale Identität hervorbringt, durch die „wohnungslose Menschen“ zu 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 „moralischen“ Erklärungsansätze, denen zufolge 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. Wohnungslosigkeit als soziales Konstrukt**

19. Wohnungslose Menschen als Gruppe sind ein soziales Konstrukt. Ihre Identität wird überall auf der Welt von Menschen mit mehr Geld, mehr Macht oder mehr Einfluss geschaffen und anschließend verfestigt. Daraus entsteht ein Teufelskreis. Im Gesetz, in der Politik, in der Geschäftspraxis und in Medienberichten werden wohnungslose Menschen so dargestellt und behandelt, als seien sie moralisch minderwertig, verdienten keine Hilfe und hätten ihre missliche Lage selbst verschuldet, und sie werden für die gesellschaftlichen Probleme verantwortlich gemacht, die sich in ihnen manifestieren. Sind sie erst einmal stigmatisiert, werden ihre Bedürfnisse noch stärker missachtet und Ungleichheit und Diskriminierung weiter zementiert.

20. Die Strategien gegen Wohnungslosigkeit sind paradoxerweise häufig mit Vorurteilen und Stigmatisierung behaftet. So führte das Büro des Bürgermeisters von New York im August 2015 die Mobiltelefon-Anwendung „Map the Homeless“<sup>7</sup> ein, über die es möglich ist, Obdachlose zu fotografieren und der Polizei zu melden. Hashtags in den sozialen Medien lauteten unter anderem #AggressivePanhandling (aggressives Betteln) und #Violent (gewalttätig).

21. Obdachlose sind ständig Einschüchterung und Belästigung durch Behörden und die Öffentlichkeit ausgesetzt; ihnen wird der Zugang zu grundlegenden Diensten oder zu Duschen und Toiletten verwehrt, sie werden aufgegriffen, aus den Städten gedrängt und an unbewohnbare Orte verbracht, sie werden übergangen und links liegen gelassen, sie erleiden extreme Formen von Gewalt, darunter Hassverbrechen und sexuelle Gewalt, und sie werden oft verunglimpft. Gleichzeitig sind einige Formen der Wohnungslosigkeit nach wie vor komplett unsichtbar und werden übergangen, insbesondere in Teilen des globalen Südens, wo Wohnungslosigkeit noch immer vergleichsweise wenig thematisiert wird oder eine Unterscheidung zwischen prekärsten Wohnverhältnissen und Wohnungslosigkeit nicht ohne Weiteres möglich ist.

22. Die Demütigung, die wohnungslose Menschen im Alltag erfahren, darf nicht unterschätzt werden. So sei auf die Erfahrungen von Frauen, die insbesondere während der Menstruation keinen Zugang zu angemessenen sanitären Einrichtungen haben, oder von Familien verwiesen, die wie „menschlicher Abfall“ behandelt werden und gezwungen sind, auf oder neben einer Mülldeponie zu wohnen. Wohnungslose Menschen haben der Sonderberichterstatterin – oft unter Tränen – gesagt, dass sie sich mehr als nach jeder materiellen Sicherheit danach sehnten, „gesehen“ zu werden, also von der Gesellschaft als menschliche Wesen mit

<sup>7</sup> Verfügbar unter <https://play.google.com/store/apps/details?id=comdfox.nycmapthehomeless&hl=en>.

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 verhängt<sup>8</sup>. Rechtsvorschriften erlauben es den Behörden, auf der Straße lebende Kinder zu „retten“ und ihnen 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 Gesundheit und Sicherheit erlassen, verfolgen jedoch tatsächlich das Ziel, ein Gebiet zu „verschönern“, um den Tourismus und die Wirtschaft zu fördern oder den Wert von Immobilien zu steigern. Beispiele dafür gibt es zuhauf: In Simbabwe wurden 2005 bei einer Operation zur „Müllbeseitigung“ durch den Abriss von Hüttsiedlungen bis zu 1,5 Millionen Menschen mitten im Winter obdachlos<sup>9</sup>. Im Juni 2014 beschloss der Bürgermeister von Honolulu neue Maßnahmen zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit, da „Besucher ihr Paradies sehen möchten, keine schlafenden Obdachlosen“. In Medellín (Kolumbien) wurden die Obdachlosen während des Welt-Städteforums an Orte außerhalb der Stadt verbracht<sup>10</sup>. In Australien sind die Behörden nach dem Gesetz befugt, Obdachlose „zu vertreiben“, „wenn eine Person durch ihre bloße Anwesenheit bei einer anderen Person Angst auslösen oder ihre ‚angemessene Nutzung‘ des öffentlichen Raums beeinträchtigen könnte“<sup>11</sup>.

## C. Diskriminierung beim Zugang zu Grund und Boden und zu Wohnraum

25. Dass mit der ungleichen Verteilung von Grund und Boden, Eigentum, Wohnraum und damit verbundenen Dienstleistungen in den Städten Gewinnstreben Vorrang vor den Menschenrechten erhält, ist eine der Hauptursachen von Wohnungslosigkeit. Die fehlende oder unzureichende Regulierung der Finanzmärkte und anderer Marktkräfte sowie die ungebremste Grundstücks- und Immobilienspekulation, die die Bodenwerte immer weiter in die Höhe treibt, tragen zu einer ungleichen Vermögensverteilung und zu Wohnungslosigkeit bei. Diese systemischen Ungleichheiten werden dadurch verschärft, dass arme Menschen unmittelbar diskriminiert und dadurch häufig in prekäre Wohnverhältnisse, so auch in informelle Siedlungen oder auf bereits besetztes Land, und letztlich in die Wohnungslosigkeit gedrängt werden. Viele Kommunalverwaltungen greifen auf Rechtsvorschriften zur Raumplanung und Flächennutzung zurück, um den Bau von Unterkünften oder bezahlbarem Wohnraum in ihren Gemeinden zu verhindern. Oft wird wohnungslosen Menschen die Möglichkeit genommen, zentral zu wohnen; stattdessen werden sie in abgelegene, isolierte und schlecht versorgte Gegenden gezwungen, in denen es keine Arbeitsplätze gibt.

26. Die im globalen Süden angewandten Gegensatzpaare legal/illegal, formell/informell und unterstützungswürdig/nicht unterstützungswürdig entsprechen der Kriminalisierung der Obdachlosigkeit in den Ländern des Nordens. Städtische Arme werden zu „Illegalen“ und „Eindringlingen“, indem ihnen ein fairer Zugang zu Grund und Boden und zu einem

<sup>8</sup> National Coalition for the Homeless, *Share No More: The Criminalization of Efforts to Feed People in Need* (Oktober 2014), verfügbar unter <http://nationalhomeless.org/wp-content/uploads/2014/10/Food-Sharing2014.pdf>.

<sup>9</sup> Owen Dyer, „Zimbabwean clearance policy leaves 1.5 million people homeless“, *British Medical Journal*, Vol. 331, Nr. 7509, S. 130 (2005).

<sup>10</sup> Greg Scruggs, „Medellin Opens Its Changing Streets to the World Urban Forum“, verfügbar unter <https://nextcity.org/daily/entry/medellin-opens-its-changing-streets-to-the-world-urban-forum>.

<sup>11</sup> Antwort der australischen Menschenrechtskommission auf den Fragebogen.

Rechtsstatus oder Rechtstitel verweigert wird. Menschen, die in der Kernstadt in die Wohnungslosigkeit geraten sind, werden an den Stadtrand verbracht und ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten und sozialen Netze beraubt, ein Prozess, der als „sozialräumliche Stigmatisierung“ bezeichnet wird<sup>12</sup>.

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 Wohnungslosigkeit beitragen und sie verursachen. Bei ihren Konsultationen stellte die Sonderberichterstatterin fest, dass Ungleichheit und die sie begünstigenden Bedingungen die am häufigsten genannten Ursachen von Wohnungslosigkeit sind.

29. Für einige wenige hatte die rasante globale Urbanisierung eine erstaunliche Vermögenshäufung, für viele andere dagegen wachsende Armut zur Folge. Da der durch die Verstädterung entstehende Bedarf in erster Linie über den privaten Wohnungsmarkt gedeckt wird, wurde neuer Wohnbestand vor allem für die Reichen geschaffen, was zur Überbewertung von Immobilien, zu Spekulation und einem erheblichen Mangel an bezahlbarem Wohnraum geführt hat. Wer in die Stadt zieht, hat oft keine andere Wahl, als in informellen Siedlungen zu leben, in denen Millionen von Menschen in unterschiedlichem Ausmaß unter unzulänglicher Sanitärversorgung, fehlendem Zugang zu sauberem Wasser, Überbelegung und behelfsmäßigen Strukturen leiden. Anstatt sicherzustellen, dass Menschen, die Wohnraum benötigen, Zugang dazu haben, bewirkten Regelungen im Zusammenhang mit Grund und Boden sowie Flächennutzungs- und Raumplanung, dass informelle Siedlungen „illegal“ wurden, die Entwicklung von Gewerbeflächen Vorrang vor dem Wohnbau erhielt und die soziale Funktion von Grund und Boden als öffentliches Gut missachtet wurde. In einigen Ländern ist Ungleichheit in Bezug auf Grund und Boden sowie Eigentum fest im kolonialen Erbe verwurzelt.

30. Die prekäre Natur informeller Siedlungen und die weit verbreiteten Zwangsräumungen aufgrund von Bauvorhaben sind nach wie vor wichtige strukturelle Ursachen von Wohnungslosigkeit. Informelle Wohngegenden müssen gehobenen Touristenattraktionen, Einkaufszentren oder Unterhaltungsvierteln weichen. Diese Auswirkungen werden durch Bodenverschmutzung und Misswirtschaft noch verstärkt. Zwangsräumungen ohne eine angemessene Umsiedlung, eine gängige Praxis, führen unweigerlich zu Wohnungslosigkeit<sup>13</sup>.

31. In aller Welt ist ein konstantes Muster zu erkennen: Die Regierungen nehmen ihre entscheidende Rolle in Bezug auf den Sozialschutz, darunter bezahlbarer Wohnraum, nicht

<sup>12</sup> Siehe *Urban Policies and the Right to the City in India*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Neu-Delhi 2011, S. 63-75. Verfügbar unter <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002146/214602e.pdf>.

<sup>13</sup> Siehe beispielsweise den Fall der Badia-Gemeinschaft in Lagos (Nigeria) (Fall NGA 1/2015). Ein dringender Appell der Sonderberichterstatterin wird auf der einunddreißigsten Tagung des Menschenrechtsrats vorgelegt.

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 können<sup>14</sup>. 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 bedient<sup>15</sup>. 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 Wohnungslosigkeit<sup>16</sup>. 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 führt in der Regel dazu, dass Menschen auf der Suche nach Arbeit und Wohnraum in städtische Gebiete abwandern.

36. Viele gesellschaftliche Veränderungen tragen ohne angemessenes staatliches Handeln zur Wohnungslosigkeit bei. Der Zerfall traditioneller Familienstrukturen etwa ist eine häufige Ursache von Wohnungslosigkeit. Männer, die aus wirtschaftlichen Gründen in die Stadt ziehen, verzichten oft auf eine Unterkunft, damit sie Geld sparen und an ihre Familien auf dem Land schicken können. In vielen Staaten sind alte Traditionen der Unterstützung durch die erweiterte Familie und die durch verwandtschaftliche Bande bedingte Verantwortung

<sup>14</sup> Antwort des Danish Institute for Human Rights auf den Fragebogen.

<sup>15</sup> Antwort der Pflichtverteidigungsbüros im Bundesstaat São Paulo (Brasilien) auf den Fragebogen.

<sup>16</sup> Siehe zur Veranschaulichung die Antwort der Ombudsperson Spaniens auf den Fragebogen; Olga Theodorikakou et al., „Neo-homelessness and the Greek Crisis“ (2013), verfügbar unter [http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/ot\\_et\\_al\\_review.pdf](http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/ot_et_al_review.pdf); und European Commission, „Homelessness during the crisis“, verfügbar unter <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9847&langId=en>.

gegenüber der Gemeinschaft im Zerfall begriffen. Krankheiten wie die HIV/Aids-Pandemie sind eine wichtige Ursache und Folge von Wohnungslosigkeit.

37. Naturkatastrophen wie der Tsunami von 2004 in Südostasien und das Erdbeben, das 2008 die chinesische Provinz Sichuan heimsuchte, haben Wohnungslosigkeit zur Folge, da sie Wohnraum, Infrastruktur und Existenzgrundlagen zerstören und Wohnraumstrategien zurückwerfen. Das Erdbeben von 2015 in Nepal ließ Tausende von Menschen obdachlos werden, und in seinem unmittelbaren Gefolge lebten 320.000 Kinder auf der Straße<sup>17</sup>. Informelle Siedlungen sind häufig in katastrophengefährdeten Gebieten gelegen. Bei internationalen Maßnahmen zur Reaktion auf Naturkatastrophen steht tendenziell der Sofortbedarf an medizinischer Versorgung und Unterkünften im Vordergrund, und mitunter wird für die Bereitstellung von Leistungen ein Nachweis des bisherigen Wohnsitzes oder der Besitzverhältnisse gefordert – den wohnungslose Menschen nicht erbringen können –, während die Notwendigkeit längerfristiger Strategien zur Bewältigung der entstandenen Wohnungslosigkeit außer Acht gelassen wird.

38. Der gemeinsame Nenner nahezu aller strukturellen Ursachen von Wohnungslosigkeit liegt darin, dass bei staatlichen Entscheidungsprozessen die Menschenrechte missachtet und bei der Reaktion auf Krisen oder im Rahmen der Wirtschaftsentwicklung die Bedürfnisse der am stärksten Benachteiligten vernachlässigt oder übergangen werden und zugelassen wird, dass unregulierte Marktkräfte eine große Zahl von Menschen in die Wohnungslosigkeit drängen<sup>18</sup>. Wohnungslosigkeit entsteht, wenn scheinbar externe strukturelle Ursachen mit systemischen Mustern von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung zusammentreffen und die Regierungen neue Herausforderungen nicht innerhalb eines Menschenrechtsrahmens angehen.

## V. Wohnungslosigkeit und marginalisierte Gruppen

39. Diskriminierung ist sowohl eine Ursache als auch eine Folge von Wohnungslosigkeit. Menschen, die aufgrund von Rassismus oder aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihres Herkunftsorts, ihres sozioökonomischen Status, ihres Familienstands, ihres Geschlechts, einer psychischen oder körperlichen Behinderung, ihres Gesundheitszustands, ihrer sexuellen Orientierung und/oder ihrer Geschlechtsidentität oder ihres Alters diskriminiert werden, sind eher von Wohnungslosigkeit bedroht und erfahren als wohnungslose Menschen zusätzliche Diskriminierung. Die Überschneidungen zwischen Wohnungslosigkeit und anderen Diskriminierungsgründen sind je nach Land verschieden. So steht Wohnungslosigkeit in einigen Ländern in engem Zusammenhang mit rassistisch motivierter Ungleichheit. In Brasilien stellen Afrobrasilianerinnen und -brasilianer in wohlhabenden Gegenden nur 7 Prozent der Bevölkerung, in informellen Siedlungen dagegen die Mehrheit<sup>19</sup>. In den Vereinigten Staaten von Amerika sind schwarze Familien mit siebenmal höherer Wahrscheinlichkeit obdachlos als weiße Familien<sup>20</sup>.

40. Das anhaltende Erbe diskriminierender gewohnheitsrechtlicher und gesetzlicher Regelungen zu Scheidung, Erbschaft und ehelichem Güterstand – sowie eine gesellschaftliche Praxis, bei der Wohnraum männlichen Familienvorständen zugewiesen wird, und die dadurch bedingte Armut – beraubt Frauen der Sicherheit ihrer Nutzungs- und Besitzrechte und macht sie für Wohnungslosigkeit besonders anfällig<sup>21</sup>. Frauen, die verwitwet, getrennt oder geschieden sind<sup>22</sup>, die von Gewalt geprägte Haushalte verlassen oder vor bewaffneten Konflikten oder Naturkatastrophen fliehen oder die aus ihrem Heim vertrieben werden, sehen

<sup>17</sup> Save the Children, „320,000 Children Homeless in Nepal“ (1. Mai 2015), verfügbar unter <https://www.savethechildren.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=8rKLIXMGIpI4E&b=9241341&ct=14637607>.

<sup>18</sup> Wie aus der Antwort des Norwegian Refugee Council auf den Fragebogen hervorgeht, wird humanitäre Hilfe häufig männlichen Haushaltsvorständen zugewiesen, was die Diskriminierung von Frauen weiter verstärkt.

<sup>19</sup> *The Economist*, „Race in Brazil“ (28. Januar 2012), verfügbar unter <https://www.economist.com/node/21543494>.

<sup>20</sup> National Coalition for the Homeless, „Who is homeless?“ (2009), verfügbar unter <https://www.nationalhomeless.org/publications/facts/Whois.pdf>.

<sup>21</sup> Antwort von Human Rights Watch (Vereinigte Staaten) auf den Fragebogen.

<sup>22</sup> Antwort von Monarch Housing Association auf den Fragebogen.

sich einem hohen Wohnungslosigkeitsrisiko gegenüber<sup>23</sup>. In Bangladesch und Libanon etwa leben geschiedene oder verwitwete Frauen Berichten zufolge in baufälligen Hütten inmitten gefährlicher informeller Siedlungen, und Frauen, die vor der Gewalt in Kirgisistan und Papua-Neuguinea fliehen, haben nur wenige Wohnmöglichkeiten<sup>24</sup>.

41. Die weltweite Wirtschaftskrise hatte ausgeprägte Auswirkungen hinsichtlich der Wohnungslosigkeit von Frauen. In Spanien etwa waren zahlreiche alleinerziehende Mütter überschuldet, nachdem sie Wohneigentum erworben hatten. In vielen Fällen weigerten sich frühere Partner oder Ehemänner als Mitschuldner von Hypotheken, mit Banken über eine Umschuldung, eine Schuldenerleichterung oder Schuldenerlass zu verhandeln. Nach der Zwangsvollstreckung blieben diesen Frauen hohe Schulden, und sie lebten oft in unsicheren Wohnverhältnissen mit einem hohen Wohnungslosigkeitsrisiko<sup>25</sup>.

42. Sind Frauen erst einmal wohnungslos, machen sie leidvolle Erfahrungen. Sie sind in hohem Maße Gewalt, darunter Vergewaltigung, ausgesetzt. Bei seiner Untersuchung der Situation vermisster und ermordeter indigener Frauen in Kanada erkannte der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau den Zusammenhang zwischen der Armut und Wohnungslosigkeit autochthoner Frauen einerseits und ihrem Verschwinden und ihrer Ermordung andererseits<sup>26</sup>.

43. Die Wohnungslosigkeit bei Kindern und Jugendlichen hat kritische Ausmaße erreicht. Zu den Faktoren, die Kinder dazu drängen, ihr Zuhause zu verlassen, gehören Arbeitslosigkeit und Armut der Eltern, Zerfall der Familie und elterliche Misshandlung, Drogen- und Alkoholabhängigkeit der Eltern und Verwaisung infolge von HIV/Aids, Ebola, bewaffneten Konflikten oder Naturkatastrophen. Einige Familien, die aufgrund extremer Armut nicht für ihre Kinder sorgen können, überlassen diese ihrem Schicksal oder schicken sie zum Arbeiten in die Städte<sup>27</sup>. Kinder, die in Heimen aufgewachsen sind, werden oft obdachlos, wenn sie das Alter erreichen, in dem die institutionelle Fürsorge ausläuft<sup>28</sup>. Studien zufolge üben auch „räumliche Freiheit, finanzielle Unabhängigkeit, Abenteuerlust, die Faszination der Stadt und auf der Straße geschlossene Freundschaften oder Banden“ eine gewisse Attraktion aus<sup>29</sup>.

44. Die meisten Familien von auf der Straße lebenden Kindern und Jugendlichen haben anhaltende Diskriminierung, Armut und soziale Ausgrenzung erfahren. Diese Kinder und Jugendlichen haben mit besonderen Herausforderungen zu kämpfen, unter anderem mit der Androhung, ihren Eltern wegen Vernachlässigung weggenommen und in Waisenhäusern oder Pflegesituationen untergebracht zu werden<sup>30</sup>. In einigen Ländern sind lesbische, schwule, bisexuelle, transgender und intersexuelle Jugendliche in der wohnungslosen Bevölkerung übermäßig stark vertreten, erfahren zusätzliche Stigmatisierung und soziale Ausgrenzung durch ihre Familien und Gemeinschaften, sind eher Gewalt ausgesetzt und werden in Notunterkünften eher abgewiesen.

45. Das Wohnungslosigkeitsrisiko für Familien mit Kindern steigt, wenn das Einkommen der Eltern nicht für eine Wohnung ausreicht und der Bestand an bezahlbarem Wohnraum erschöpft ist. In Irland sind Familien mit Kindern mittlerweile die am schnellsten wachsende Gruppe unter den wohnungslosen Menschen<sup>31</sup>. Diese Familien laufen Gefahr, dass ihnen die Behörden ihre Kinder wegnehmen, weil sie ihnen keinen angemessenen Wohnraum bieten können.

46. Menschen unterwegs, insbesondere internationale Migrantinnen und Migranten, Flüchtlinge und Binnenvertriebene, sind ebenfalls stark von Wohnungslosigkeit bedroht.

<sup>23</sup> Antwort von Human Rights Watch (Vereinigte Staaten) auf den Fragebogen.

<sup>24</sup> Ebd.

<sup>25</sup> Ebd.

<sup>26</sup> Siehe CEDAW/C/OP.8/CAN/1, Ziff. 112-118.

<sup>27</sup> Antwort von Safe Child Africa (Vereinigtes Königreich) auf den Fragebogen.

<sup>28</sup> Antwort der Ombudsperson der Republik Moldau auf den Fragebogen.

<sup>29</sup> Siehe A/HRC/19/35, Ziff. 19.

<sup>30</sup> Antworten der Organisationen El Caracol AC (Mexiko) und Habitat for Humanity (Ungarn) auf den Fragebogen.

<sup>31</sup> Antwort der Organisation FOCUS (Irland) auf den Fragebogen.

Diese Gruppen erfahren Mehrfachdiskriminierung und sind bei der Suche nach einer vorübergehenden oder dauerhaften Bleibe mit zahlreichen Hindernissen konfrontiert. In vielen Ländern, etwa in Dänemark<sup>32</sup> und den Niederlanden, nehmen öffentliche Notunterkünfte Migrantinnen und Migranten entweder gar nicht oder nur vorübergehend auf<sup>33</sup>. 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, in denen sie arbeiteten, schlafen<sup>34</sup>.

47. Für Menschen mit Behinderungen ist das Wohnungslosigkeitsrisiko besonders hoch. In allen Teilen der Welt kann es vorkommen, dass Menschen aufgrund einer psychosozialen Behinderung keine Beschäftigung finden, nicht ihren Lebensunterhalt verdienen und sich somit auch keine Wohnung leisten können<sup>35</sup>. Zugleich ist in vielen Staaten nicht gewährleistet, dass Menschen mit Behinderungen am Ort Zugang zu der von ihnen benötigten Unterstützung haben. In Staaten, in denen Menschen mit vermeintlichen psychosozialen Behinderungen institutionell betreut werden, sind die nach ihrer Entlassung verfügbaren Unterstützungs- oder Wohnangebote häufig unzureichend<sup>36</sup>. Selbst dort, wo eine Deinstitutionalisierung stattfindet, stellen Staaten die für Wohnraum in der Gemeinschaft notwendige soziale Unterstützung oft nicht bereit.

## VI. 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 die Staaten das Thema Wohnungslosigkeit mit höchster Dringlichkeit behandeln. Vor 25 Jahren erklärte der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, dass ein Vertragsstaat des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in dem eine erhebliche Zahl von Personen keine einfache Unterkunft oder Wohnung hat, auf den ersten Blick gegen seine Verpflichtungen nach dem Pakt verstößt<sup>37</sup>. Die Staaten müssen nachweisen, dass alle Anstrengungen zum Einsatz aller ihnen zu Gebote stehenden Mittel unternommen wurden, um diesen Mindestverpflichtungen mit Vorrang nachzukommen<sup>38</sup>.

49. Die Verpflichtungen der Staaten in Bezug auf Wohnungslosigkeit wurden klar artikuliert und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Die Staaten haben die unmittelbare Verpflichtung, Strategien zur Beseitigung der Wohnungslosigkeit zu verabschieden und umzusetzen. In diesen Strategien müssen klare Ziele und Fristen gesetzt und die Verantwortlichkeiten aller Ebenen des Staates sowie anderer Akteure in Bezug auf die Durchführung spezifischer, fristgebundener Maßnahmen festgelegt werden, und zwar in Absprache mit und unter Beteiligung von wohnungslosen Menschen<sup>39</sup>;

<sup>32</sup> Antwort des Danish Institute for Human Rights auf den Fragebogen.

<sup>33</sup> Siehe Fall Nr. NLD 1/2014, in [A/HRC/29/50](#).

<sup>34</sup> Human Rights Watch, „Domestic plight: how Jordanian laws, officials, employers and recruiters fail abused migrant domestic workers“ (27. September 2011), verfügbar unter <https://www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused>.

<sup>35</sup> Antwort der Ombudsperson Albaniens auf den Fragebogen.

<sup>36</sup> Antwort von Human Rights Watch (Vereinigte Staaten) auf den Fragebogen.

<sup>37</sup> Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1990) über die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten, Ziff. 10.

<sup>38</sup> Ebd.

<sup>39</sup> Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (1991) über das Recht auf angemessene Unterkunft, Ziff. 12; Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Canada (E/C.12/CAN/CO/4 und E/C.12/CAN/CO/5).

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, gewähren<sup>40</sup>;

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 Mitteln<sup>41</sup>;

d) eine Zwangsäumung ohne umfassende Anhörung der Betroffenen stellt eine klare Verletzung der internationalen Menschenrechte dar. Die Verpflichtung, alle Alternativen zur Zwangsäumung zu prüfen, niemanden durch Zwangsäumung 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 sein<sup>42</sup>. 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 schaffen<sup>43</sup>;

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 Wohnungslosigkeit<sup>44</sup>.

## B. Zugang zur Justiz

50. Es ist entscheidend wichtig, dass Gerichte und internationale Menschenrechtsorgane sich aktiver mit der Notwendigkeit des Zugangs von wohnungslosen Menschen zur Justiz und des Schutzes ihrer Menschenrechte befassen. Um den Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen ging es in der ersten Sache, die nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verhandelt wurde und die Zwangsvollstreckungsverfahren in Spanien betraf, wo zwischen 2008 und 2012 schätzungsweise

<sup>40</sup> Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 20 (2009) über Nichtdiskriminierung bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, Ziff. 35.

<sup>41</sup> Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 7. Siehe auch S. Wilson, „Breaking the tie: evictions from private land, homelessness and a new normality“, *South African Law Journal*, Vol. 126, Nr. 2 (2009).

<sup>42</sup> Siehe beispielsweise *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another* (CCT 37/11) [2011] ZACC 33 (1. Dezember 2011).

<sup>43</sup> Siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1990) über die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten.

<sup>44</sup> Siehe Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Canada (E/C.12/CAN/CO/4 und E/C.12/CAN/CO/5).

400.000 Hypothekenfändungen vorgenommen wurden<sup>45</sup>. Der Ausschuss stellte klar, dass die Gewährleistung wirksamer Rechtsmittel für das Recht auf angemessenes Wohnen eine unmittelbare Verpflichtung der Staaten ist, denn „es kann kein Recht ohne einen Rechtsbehelf zu seinem Schutz geben“, und befand, dass der Staat im Zusammenhang mit Zwangsvollstreckungsverfahren 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 *A.T. gegen Ungarn* sprach der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau den Zusammenhang zwischen Gewalt gegen Frauen und Wohnungslosigkeit an und empfahl als Komponente eines wirksamen Rechtsbehelfs, „sicherzustellen, dass A.T. ein sicheres Zuhause erhält, in dem sie mit ihren Kindern leben kann“<sup>46</sup>.

52. In seinen Abschließenden Bemerkungen von 2014 zu den Vereinigten Staaten hielt der Menschenrechtsausschuss fest, dass die Kriminalisierung von Obdachlosen Bedenken in Bezug auf Diskriminierung und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung hervorruft<sup>47</sup>. Er empfahl der Regierung des Landes, mit den bundesstaatlichen und lokalen Behörden zusammenzuarbeiten, um diskriminierende Gesetze und Politikmaßnahmen, die Obdachlosigkeit kriminalisieren, abzuschaffen, sich verstärkt zu bemühen, Lösungen für Obdachlose zu finden und den lokalen Behörden Anreize für die Entkriminalisierung zu bieten. Die Regierung der Vereinigten Staaten gab unlängst bekannt, dass sie die Empfehlungen umsetzt und in diesem Zuge unter anderem den Zugang zu staatlichen Wohnbauzuschüssen an die Aufhebung lokaler Rechtsvorschriften zur Kriminalisierung von Obdachlosigkeit knüpft.

53. Zudem erkannte der Menschenrechtsausschuss an, dass weit verbreitete Wohnungslosigkeit mit gravierenden gesundheitlichen Folgen und Todesfällen einhergeht, und erklärte, dass Wohnungslosigkeit nach Artikel 6 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, der das Recht auf Leben betrifft, mit positiven Maßnahmen angegangen werden muss<sup>48</sup>. Der Ausschuss betrachtete Wohnungslosigkeit unter dem Aspekt von Zwangsräumungen und kam zu dem Ergebnis, dass die Nichtberücksichtigung des Umstands, dass eine Räumung Wohnungslosigkeit zur Folge haben könnte, einen willkürlichen Eingriff in die Wohnung darstellt<sup>49</sup>.

54. Auch im Rahmen der regionalen Menschenrechtssysteme können wohnungslose Menschen in unterschiedlichem Umfang auf wirksame Rechtsbehelfe zurückgreifen. Artikel 31 der Europäischen Sozialcharta (revidiert) enthält die Verpflichtung, „der Wohnungslosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen“. In der Sache *Europäischer Dachverband der Wohnungslosenhilfe (FEANTSA) gegen Frankreich* gelangte der Europäische Ausschuss für soziale Rechte zu der Auffassung, dass „die derzeit bestehenden Maßnahmen zur Verringerung der Zahl der wohnungslosen Menschen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht unzureichend sind“ und einen Verstoß gegen Artikel 31 Absatz 2 der Charta darstellen<sup>50</sup>.

55. Die Interamerikanische Menschenrechtskommission und der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte haben in wichtigen Präzedenzfällen die Verpflichtung des Staates anerkannt, die besondere Beziehung zwischen indigenen Völkern und dem Land zu schützen, indem sie gegen Rechtsverletzungen vorgehen, bei denen beispielsweise Mitglieder indigener Gemeinschaften „gewaltsam aus ihren Häusern und von ihrem angestammten

<sup>45</sup> Siehe Mitteilung Nr. 2/2014, *I.D.G. v. Spain*, Auffassungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 17. Juni 2015. In ihrer Antwort auf den Fragebogen schätzt die Organisation Arrels Fundació den Anteil der Obdachlosen in Spanien auf 71 je 100.000 Personen.

<sup>46</sup> Siehe Mitteilung Nr. 2/2003, *A.T. v. Hungary*, Auffassungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau vom 26. Januar 2005, Ziff. 9.

<sup>47</sup> Siehe CCPR/C/USA/CO/4.

<sup>48</sup> Siehe beispielsweise CCPR/C/79/Add.105, Ziff. 12.

<sup>49</sup> Siehe Mitteilung Nr. 2073/2011, *Liliana Assenova Naidenova et al. v. Bulgaria*, Auffassungen vom 30. Oktober 2012, Ziff. 14.7.

<sup>50</sup> Beschwerde 39/2006 (2007).

Land in eine Situation anhaltender Vertreibung“ gedrängt werden<sup>51</sup>. 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, in der Erkenntnis, dass das Recht auf Leben „gleichzeitig in den Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte und in den Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ fällt<sup>52</sup>.

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 Familie<sup>53</sup>. 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 überwacht<sup>54</sup>.

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 ist<sup>55</sup>.

58. Der Oberste Gerichtshof Indiens hielt fest, dass das Recht auf Leben „das Recht auf ein Leben in Menschenwürde und alles, was damit einhergeht, nämlich das absolut Lebensnotwendige wie ausreichende Ernährung, Kleidung und Unterkunft, einschließt“<sup>56</sup>. 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 unterlassen<sup>57</sup>.

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

<sup>51</sup> 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](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_ing.pdf).

<sup>52</sup> 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](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_ing.pdf).

<sup>53</sup> Siehe African Commission on Human and People's Rights, Resolution 231 über das Recht auf angemessenes Wohnen und den Schutz vor Zwangsräumungen, auf Englisch verfügbar unter <https://www.achpr.org/sessions/52nd/resolutions/231>.

<sup>54</sup> Siehe African Commission on Human and People's Rights, „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](https://www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr_instr_guide_draft_esc_rights_eng.pdf).

<sup>55</sup> Antwort Deutschlands auf den Fragebogen.

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

<sup>57</sup> 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](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 zuerkennt<sup>58</sup>. 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 wird<sup>59</sup>.

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 verlieren<sup>60</sup>.

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 erweiterter Mandate für Menschenrechtsinstitutionen und Ombudspersonen. Es muss jedoch noch viel mehr getan werden. Die Umsetzung eines Menschenrechtsrahmens für die Amtsführung auf allen staatlichen Ebenen ist die wichtigste Komponente einer jeden Strategie zur Beseitigung der Wohnungslosigkeit.

## VII. Messung von Wohnungslosigkeit und Rechenschaftslegung im Bereich der Menschenrechte

65. Eine Messung des Ausmaßes der Wohnungslosigkeit unter verschiedenen Gruppen hilft Prioritäten zu bewerten, eine wirksame Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen zu gewährleisten und zu ermitteln, ob die Staaten ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachkommen. Laut dem Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind die Staaten verpflichtet, das Ausmaß der Wohnungslosigkeit unter Verwendung von Daten zu messen, die nach Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit und anderen sachdienlichen Merkmalen aufgeschlüsselt sind, und wirksame Mittel zur Überwachung der Fortschritte bereitzustellen<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Siehe *Government of the Republic of South Africa et al. v. Grootboom et al.*, Fall Nr. CCT11/00 vom Oktober 2000.

<sup>59</sup> Siehe *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another*, Fall Nr. CCT 37/11, Ziff. 46, 54 und 57.

<sup>60</sup> Siehe Jackie Dugard et al., „Rights-compromised or rights-savvy? The use of rights-based strategies to advance socio-economic struggles by Abahlali baseMjondolo, the South African shack-dwellers’ movement“, *Social and Economic Rights in Theory and Practice* (2014).

<sup>61</sup> Siehe die Allgemeine Bemerkung Nr. 4 des Ausschusses über das Recht auf angemessenes Wohnen.

66. Neben nationalen Messgrößen zur Erfassung der Wohnungslosigkeit werden auch globale Indikatoren benötigt. Die Überwindung der Wohnungslosigkeit sollte ein zentraler Bestandteil der globalen Entwicklungsziele sein. In den Zielen für nachhaltige Entwicklung wird Wohnungslosigkeit zwar nicht ausdrücklich genannt, doch sind die Staaten nach Zielvorgabe 11.1 verpflichtet, bis 2030 den Zugang zu angemessenem, sicherem und bezahlbarem Wohnraum und zur Grundversorgung für alle sicherzustellen und Slums zu sanieren. Die Erreichung dieser Zielvorgabe wird entscheidend von der Messung von Wohnungslosigkeit und der Verpflichtung auf ihre Verringerung und Beseitigung anhand klarer Fortschrittskriterien und Fristen abhängen.

67. Die Messung der Wohnungslosigkeit ist jedoch auf nationaler wie auf globaler Ebene mit ernststen Herausforderungen verbunden, die es zu bewältigen gilt. Die Beschaffung korrekter und vergleichbarer Daten aus allen Staaten zur Gewinnung zuverlässiger globaler Daten hat sich als schwierig erwiesen. Nach Angaben der in der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten angesiedelten Statistikabteilung sind Daten zur Zahl der wohnungslosen Haushalte in allen Regionen knapp<sup>62</sup>. Initiativen zur zahlenmäßigen Erfassung der wohnungslosen Menschen entstehen oft organisch auf lokaler Ebene und tragen den veränderlichen Bedingungen und Herausforderungen vor Ort in unterschiedlicher Weise Rechnung. Lokale Verwaltungen, Dienstleister, Ombudspersonen und Menschenrechtsinstitutionen können maßgeblich dazu beitragen, dass Daten korrekt sind und alle Betroffenen erfassen. Dies erschwert allerdings die Erarbeitung städteübergreifender und internationaler gemeinsamer Messgrößen.

68. Einigen Staaten liegt zudem wenig an der Erhebung und Bereitstellung zuverlässiger Daten, wenn dies nach ihrem Dafürhalten ihren Interessen schaden würde, insbesondere wenn sie sich um Entwicklungsprojekte, Tourismus oder die Ausrichtung von Großveranstaltungen bemühen. Amtliche Daten bedürfen einer Ergänzung durch Daten, über die oft nur nichtstaatliche Organisationen oder Gemeinwesenorganisationen, die direkt mit wohnungslosen Menschen arbeiten, verfügen.

69. Das Institute of Global Homelessness hat Fachleute aus der Wissenschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen aus aller Welt, die sich mit Wohnungslosigkeit befassen, zusammengebracht, um diese Herausforderungen in Angriff zu nehmen, und nachdrücklich ein erneutes Bekenntnis zur Erstellung möglichst nützlicher globaler Messgrößen unter Verwendung eines auf Zusammenarbeit mit Regierungen beruhenden Standardansatzes gefordert<sup>63</sup>. Die Sonderberichterstatterin hofft, dass gemeinsame Initiativen wie diese die Grundlagen für bedeutende Fortschritte beim Verständnis weltweiter Muster und Herausforderungen im Zusammenhang mit Wohnungslosigkeit und für mehr Rechenschaftlichkeit in Bezug auf die Verpflichtung zur Beseitigung der Wohnungslosigkeit schaffen werden.

70. Zwar sind bessere statistische Daten wichtig, um der öffentlichen Politik Orientierungshilfen zu geben und von den Regierungen Rechenschaft einzufordern, doch müssen in Anbetracht der zwangsläufigen Einschränkungen, Auslassungen und möglichen Verzerrungen bei den verfügbaren Daten Berichtigungen vorgenommen werden. Die Schwierigkeiten bei der Messung der Wohnungslosigkeit dürfen keiner Politik zuträglich sein, die lediglich auf die sichtbaren und leichter messbaren Formen von Wohnungslosigkeit eingeht. Wohnungslosigkeit unter alleinstehenden Männern, die auf der Straße leben oder Notunterkünfte nutzen, ist leichter messbar. Schwieriger ist diese Messung bei Frauen, Kindern und Jugendlichen, die vorübergehend bei Verwandten oder Freunden unterkommen, oder bei den am stärksten marginalisierten Personen, die in informellen Siedlungen unter prekären Verhältnissen leben und bei Volkszählungen oder Datenerhebungen oft überhaupt nicht erfasst werden. Ebenso schwierig ist die Ermittlung und Messung von Wohnungslosigkeit bei indigenen Haushalten oder Gemeinschaften, die von ihrem angestammten Land vertrieben wurden. Angehörige ethnischer Minderheiten möchten womöglich nicht von den Behörden identifiziert werden. In Kenia etwa wollten viele der Menschen, die infolge von ethnischer Gewalt

<sup>62</sup> Siehe <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/techreport/hhchar.pdf>, Ziff. 68.

<sup>63</sup> Siehe Institute of Global Homelessness, „A global framework for understanding and measuring homelessness“ (2015), verfügbar unter [http://works.bepress.com/dennis\\_culhane/188](http://works.bepress.com/dennis_culhane/188).

obdachlos wurden, aus Angst vor Repressalien anonym bleiben<sup>64</sup>. 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 lässt<sup>65</sup>. Darüber hinaus muss unbedingt ein Verständnis dessen entwickelt werden, wie der Weg in die und aus der Wohnungslosigkeit verläuft, indem Zeitpunkterhebungen durch Längsschnittanalysen zu der Frage ergänzt werden, wie Menschen wohnungslos werden, wie lange sie wohnungslos sind und wie sie dieser Situation entkommen.

73. Ein Menschenrechtsansatz für eine wirksame Messung von Wohnungslosigkeit muss eine echte Konsultation der Interessenträger umfassen. Die statistische Unsichtbarkeit einiger Gruppen oder ihr Ausschluss von einer Volkszählung bewirkt ein Gefühl der Marginalisierung und wohl auch die Vernachlässigung ihrer Bedürfnisse in Programmen und Rechtsvorschriften. Für andere Gruppen, etwa auf der Straße lebende Jugendliche oder irreguläre Migrantinnen und Migranten, kann eine Identifizierung durch die Behörden dagegen eine Bedrohung darstellen. Wohnungslose Menschen sind selbst am besten in der Lage, sicherzustellen, dass die Messmethoden korrekt sind und alle Betroffenen erfassen und zugleich ihrer Situation gerecht werden.

## VIII. Politische Strategien zur Überwindung von Wohnungslosigkeit

74. Aus den von der Sonderberichterstatterin durchgeführten Konsultationen ging hervor, dass wirksame politische Maßnahmen zwar situationsabhängig sind, wirksame Strategien jedoch immer mehrgliedrig sein, ein politisches und programmatisches Spektrum abdecken und gleichzeitig an sozialer Ausgrenzung und Wohnungsmangel ansetzen müssen. Vor allem aber müssen die Strategien unter der Leitung der Interessenträger stehen und sowohl gesellschaftliche Mobilisierung als auch Gesetzes- und Politikreformen umfassen.

75. Für den Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geht es vor allem darum, umfassende Wohnraumstrategien zur Überwindung der Wohnungslosigkeit zu erarbeiten, die vom Recht auf Wohnraum ausgehen und Ziele, Fristen und Beschwerdeverfahren

<sup>64</sup> Siehe V. Metcalfe et al., *Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Nairobi* (London, 2011), verfügbar unter [www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Sanctuary%20in%20the%20City.pdf](http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Sanctuary%20in%20the%20City.pdf).

<sup>65</sup> Institute of Global Homelessness, „A global framework for understanding and measuring homelessness“ (2015), verfügbar unter [http://works.bepress.com/dennis\\_culhane/188](http://works.bepress.com/dennis_culhane/188).

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 beruht<sup>66</sup>.

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 Unterstützung<sup>67</sup>. 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 gewährleistet<sup>68</sup>.

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, die als „ungewollt obdachlos“ eingestuft werden, ein Recht auf eine feste Unterkunft haben<sup>69</sup>.

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 ab und gab anschließend einen Bericht heraus, in dem es schwerpunktmäßig um die Menschenrechtssituation von wohnungslosen Menschen, darunter Diskriminierung, Kriminalisierung und andere Menschenrechtsfragen, ging<sup>70</sup>.

79. Der Norwegian Refugee Council hat sich mit einer Reihe von Wohnoptionen zur Verhütung und Beseitigung von Wohnungslosigkeit bei Binnenvertriebenen befasst. Dazu gehören ausbaufähiger Wohnraum, also die Bereitstellung eines Grundstücks oder eines einfachen Hauses mit der Möglichkeit der schrittweisen Aufwertung durch die Empfängerinnen oder Empfänger, Gutscheine für den Erwerb von Wohnraum, Sozialwohnungen, Privatisierung öffentlicher Gebäude, Mietkostenzuschüsse, stufenweise Sicherung der Nutzungs- und Besitzrechte – von der administrativen über die rechtliche und die stadt- und raumplanerische Anerkennung bis hin zur Gründung von Städten oder Stadtteilen, Aufwertung des Wohnviertels und Unterstützung für Kommunalverwaltungen<sup>71</sup>.

80. Wohnungslose Menschen behaupten allmählich wieder ihre Identität, indem sie sowohl im Rahmen gesellschaftlicher Bewegungen als auch durch rechtliche Schritte ihre Menschenrechte geltend machen. In Südafrika ist Abahlali als eine dynamische gesellschaftliche Bewegung von Slumbewohnerinnen und -bewohnern in Erscheinung getreten, die das Recht

<sup>66</sup> Siehe A/HRC/19/35, Ziff. 30.

<sup>67</sup> Lars Benjaminsen, „Policy review update: results from the Housing First-based Danish homelessness strategy“, *European Journal of Homelessness*, Vol. 7, Nr. 2 (Dezember 2013), verfügbar unter [www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb\\_review.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb_review.pdf).

<sup>68</sup> Antwort des Danish Institute for Human Rights auf den Fragebogen.

<sup>69</sup> Siehe <https://www.gov.scot/News/Releases/2012/11/tackling-homelessness21112012>.

<sup>70</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial: Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013* (Mexiko-Stadt, 2014), auf Spanisch verfügbar unter <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf>. Zusammenfassung auf Englisch.

<sup>71</sup> Siehe Norwegian Refugee Council et al., „Home sweet home: housing practices and tools that support durable solutions for urban IDPs“ (Genf, Internal Displacement Monitoring Centre, März 2015), S. 25-51.

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 wurden<sup>72</sup>. 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 fördern<sup>73</sup>. In Kanada haben wohnungslose Menschen und Hilfsorganisationen das Versäumnis nationaler und subnationaler Regierungen, wirksam gegen Wohnungslosigkeit anzugehen, vor Gericht als verfassungswidrig angefochten<sup>74</sup> und zugleich für ein Gesetz<sup>75</sup> 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 macht<sup>76</sup>.

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 (Deutschland) helfen spezielle Stellen zur Verhütung von Wohnungslosigkeit dabei, Zwangsräumungen oder Zwangsvollstreckungen zu verhindern<sup>77</sup>. In Europa hat die FEANTSA im Namen wohnungsloser Menschen Organisationsarbeit geleistet und Rechtsansprüche in verschiedensten juristischen und politischen Foren geltend gemacht.

82. Es gibt keine politische oder gesetzgeberische Pauschallösung für Wohnungslosigkeit, sondern Lösungen müssen mehrgleisig an den situationsspezifischen strukturellen Ursachen ansetzen. Ungeachtet der gewählten Politikoption gilt es, die Probleme unterschiedlicher Gruppen anzugehen und die einzelnen Menschen in ihrem persönlichen Kampf zu unterstützen. Aus der Studie der FEANTSA zu den verfolgten Strategien geht hervor, dass diese, um Wirkung zu entfalten, evidenzbasiert, umfassend, mehrdimensional, auf Rechte gegründet, partizipatorisch, nachhaltig, bedarfsorientiert und von unten nach oben aufgebaut sein und auf Verordnungen oder Gesetzen beruhen müssen.

83. Alle Ebenen des Staates sollten Politikkonzepte, Rechtsvorschriften und Strategien zur Verhütung und Überwindung von Wohnungslosigkeit ausarbeiten und umsetzen. Ein Versäumnis deutet darauf hin, dass Wohnungslosigkeit weder als Menschenrechtsverletzung anerkannt noch angegangen wird. Was auf allen Ebenen fehlt, ist die gemeinsame Entschlossenheit, den Genuss des Rechts auf angemessenes Wohnen – und damit verbundener Rechte wie des Rechts auf Leben und auf Gesundheit – zu gewährleisten. Wie das Consortium for Street Children feststellte, besteht „die größte Herausforderung für alle auf der Straße lebenden Kinder und Jugendlichen darin, als Trägerinnen und Träger von Rechten erkannt und behandelt zu werden“<sup>78</sup>.

84. Da alle staatlichen Ebenen rechtlich fest verpflichtet sind, den Genuss der Menschenrechte zu gewährleisten, können die politischen Verantwortlichen gezwungen werden, die Menschenrechte in ihre Rechtsvorschriften, Politikkonzepte und Programme zu integrieren, etwa durch die Auflage, wohnungslose Menschen während des gesamten Prozesses der Politikentwicklung und -umsetzung zu konsultieren, die Strategien mit messbaren

<sup>72</sup> Siehe <https://www.uganet.org/site/women-property-rights>.

<sup>73</sup> Antwort der Organisation Participation and the Practice of Rights (Vereinigtes Königreich) auf den Fragebogen.

<sup>74</sup> Siehe *Tanudjaja v. Canada (Attorney General)*, 2014 ONCA 852.

<sup>75</sup> Siehe Gesetzentwurf C-400, ein Gesetz zur Gewährleistung von sicherem, angemessenem, barrierefrei zugänglichem und bezahlbarem Wohnraum, auf Englisch verfügbar unter <https://openparliament.ca/bills/41-1/C-400/>.

<sup>76</sup> Antwort der Organisation FUNDASAL (El Salvador) auf den Fragebogen.

<sup>77</sup> Siehe European Commission, „Homelessness during the crisis“, Research note 8/2011 (2011), S. 16.

<sup>78</sup> Antwort der Organisation Consortium for Street Children auf den Fragebogen.

Zielen und Fristen zu versehen, durch entsprechende Überwachungs- und Überprüfungsmechanismen für Erfolg zu sorgen und wohnungslosen Menschen einen Mechanismus zu bieten, über den sie ihre Rechte einfordern und Zugang zu Rechtsbehelfen erlangen können. All das sind wesentliche Voraussetzungen dafür, dass wohnungslose Menschen wirklich Teil der menschlichen Gesellschaft sein können und dass ihre Menschenwürde, ihre Achtung und ihr Schutz durch den Rechtsstaat wiederhergestellt werden.

## IX. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

85. Die weite Verbreitung von Wohnungslosigkeit zeugt davon, dass die Staaten die Menschenrechte der verletzlichsten Bevölkerungsgruppen weder schützen noch gewährleisten. Wohnungslosigkeit ist in allen Ländern ungeachtet des Entwicklungsstands ihrer Wirtschafts- oder Regierungssysteme anzutreffen und bleibt straflos. Der Charakter und das Ausmaß der Wohnungslosigkeit weltweit lassen darauf schließen, dass die Gesellschaft kein Mitgefühl für die volle Tragweite der Not und des Verlusts der Menschenwürde hat, die mit Wohnungslosigkeit einhergehen. Wir haben es mit einem Phänomen zu tun, das dringend ein sofortiges Handeln der internationalen Gemeinschaft und aller Staaten erfordert.

86. Wohnungslosigkeit ist eine der am wenigsten untersuchten Folgen der unverminderten Ungleichheit, der ungerechten Verteilung von Grund und Boden sowie Eigentum und der Armut auf globaler Ebene. Sie entsteht dadurch, dass der Staat der Immobilienspekulation und unregulierten Märkten – auf denen Wohnraum eher als Wirtschaftsgut denn als Menschenrecht behandelt wird – freien Lauf lässt. Sie hat ihre Wurzeln darin, dass Reichtum und Macht in aller Welt Vorrechte bringen und dass Menschen ohne Zuhause zum Sündenbock gemacht und mit Verachtung behandelt werden.

87. Wohnungslosigkeit betrifft bestimmte Gruppen unverhältnismäßig stark, darunter Frauen, Jugendliche, Kinder, indigene Völker, Menschen mit Behinderungen, Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge, Erwerbsarme sowie Menschen, die lesbisch, schwul, bisexuell oder transgender sind. Jede dieser Gruppen ist anders betroffen, doch sind die strukturellen Ursachen die gleichen. Dazu zählen: a) der Rückzug aller Ebenen des Staates aus dem Sozialschutz und dem sozialen Wohnungsbau sowie die Privatisierung von Dienstleistungen, Infrastruktur, Wohnungswesen und öffentlichem Raum, b) der Verzicht auf die gesellschaftliche Funktion von Grund und Boden und Wohnraum, c) das Versagen dabei, die wachsende Ungleichheit in Bezug auf Einkommen, Vermögen und Zugang zu Grund und Boden und Eigentum zu beseitigen, d) eine Finanz- und Entwicklungspolitik, die Deregulierung und Immobilienspekulation fördert und die Entwicklung bezahlbarer Wohnmöglichkeiten verhindert, und e) vor dem Hintergrund der Verstädterung die Marginalisierung und Misshandlung der Menschen, die in informellen Siedlungen unter äußerst prekären Verhältnissen untergebracht sind, in behelfsmäßigen und überbelegten Strukturen leben, keinen Zugang zu Wasser, Sanitärversorgung oder anderen Grundversorgungsdiensten haben und ständig von Zwangsräumung bedroht sind.

88. Wohnungslose Menschen werden nicht als Gruppe von Rechtsträgerinnen und -trägern behandelt, deren Rechte systematisch verletzt werden, sondern sind stattdessen mittlerweile eine stigmatisierte Gruppe, die kriminalisiert, diskriminiert und sozial ausgegrenzt wird. Wohnungslos zu sein bedeutet, Gewalt zu erleben, eine verkürzte Lebenserwartung und gesundheitliche Probleme zu haben und für Überlebensstrategien in Form von Essen oder Schlafen im öffentlichen Raum kriminalisiert zu werden. Wohnungslose Menschen werden ihrer Stimme beraubt und unsichtbar gemacht, an den Rand der Stadt oder Gemeinde gedrängt und dem Blick entzogen. In Gesetzen und in öffentlichen Politiken und Strategien finden ihre Menschlichkeit und Würde nur selten Beachtung.

89. Das Versäumnis, Wohnungslosigkeit wirksam zu messen und zu dokumentieren, auch in ihren weniger sichtbaren Formen und unter ihren eher qualitativen Aspekten, hat dazu beigetragen, dass staatlich gelenkte oder globale Gegenmaßnahmen fehlen.

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

Wirkung gegenüber wohnungslosen Menschen unter Einhaltung der internationalen Menschenrechtsnormen aufgehoben oder geändert werden. Die Bereitstellung von Finanzmitteln oder Transferzahlungen für lokale Programme sollte an die Abschaffung aller Gesetze gebunden sein, die wohnungslose Menschen kriminalisieren oder diskriminieren;

h) wohnungslose Menschen müssen gesicherten Zugang zu Anhörungen und wirksamen Rechtsbehelfen erhalten, wenn ihre Rechte verletzt wurden, so auch wenn Staaten es versäumen, unter Ausschöpfung der verfügbaren Ressourcen zumutbare Maßnahmen zur Beseitigung der Wohnungslosigkeit zu ergreifen. Sammel- oder Gruppenklagen sollten nach Möglichkeit erleichtert werden, und wirksame Rechtsbehelfe sollten in verschiedenen Foren, darunter bei ordentlichen Gerichten, Verwaltungsgerichten und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, verfügbar sein;

i) Regierungen und Kommunalverwaltungen müssen sich erneut auf ihre Aufgabe besinnen, Sozialschutz zu gewähren und den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für marginalisierte und verletzte Gruppen zu gewährleisten, und so bekräftigen, dass Wohnen ein Menschenrecht und kein Wirtschaftsgut ist. Die subnationalen Regierungen müssen Zugang zu angemessenen Ressourcen haben, um die ihnen zugewiesenen Verantwortlichkeiten wahrnehmen zu können;

j) alle Zwangsräumungen, die zu Wohnungslosigkeit führen könnten, einschließlich derjenigen, mit denen wohnungslose Menschen weniger sichtbar gemacht werden sollen, etwa um den Tourismus zu fördern oder Großveranstaltungen zu erleichtern, müssen nach innerstaatlichem Recht als grobe Menschenrechtsverletzungen anerkannt und sofort eingestellt werden. Zwangsräumungen dürfen nicht ohne vorherige echte Konsultationen mit den betroffenen Gruppen, die Prüfung aller Alternativen, darunter Aufwertungsmaßnahmen vor Ort, und die Umsetzung der vereinbarten Umsiedlungsoptionen für die Betroffenen stattfinden;

k) besondere Aufmerksamkeit muss der Wohnungslosigkeit unter indigenen Völkern gelten, die durch Vertreibung und den damit einhergehenden Verlust ihres Grunds und Bodens und ihrer Ressourcen und die Zerstörung ihrer kulturellen Identität verursacht wird. Indigene Völker sollten die Ressourcen zur Durchführung von Programmen gegen Wohnungslosigkeit in städtischen wie ländlichen Gebieten erhalten, im Einklang mit der Erklärung über die Rechte der indigenen Völker.

92. An andere Akteure richtet die Sonderberichterstatterin folgende Empfehlungen:

a) Die Medien, darunter Redaktionsausschüsse, diejenigen, die journalistisch tätig sind oder Inhalte produzieren oder denen die jeweiligen Medienfirmen gehören, müssen sicherstellen, dass wohnungslose Menschen niemals diskriminierend oder hassenswert dargestellt werden. In dieser Hinsicht sind Aufsicht und Regulierung vonnöten;

b) humanitäre Hilfe darf nicht davon abhängig gemacht werden, wo die Betroffenen vor einem Konflikt oder einer Naturkatastrophe gewohnt haben. Fehlende Eigentumstitel oder andere Dokumente, die wohnungslose Menschen oft nicht haben, sollten kein Hindernis für die Bereitstellung sofortiger wie längerfristiger humanitärer Hilfe sein;

c) anwaltlich oder interessenvertretend Tätige müssen eng mit wohnungslosen Menschen und deren Vertreterinnen und Vertretern zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass Wohnungslosigkeit als Menschenrechtsverletzung auf allen verfügbaren Wegen angegangen wird. Die Justiz muss ihre Kapazitäten für die Entscheidung solcher Fälle ausbauen und sich in dieser Hinsicht verstärkt engagieren, auch in den Fällen, in denen mit den Klagen ein Rechtsbehelf angestrebt wird, der positive Maßnahmen erfordert. In diesem Zusammenhang müssen die Staaten es unterlassen, in Rechtsstreitigkeiten Standpunkte zu vertreten, die den internationalen Menschenrechtsnormen zuwiderlaufen.