

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Niema Movassat, Caren Lay, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Lorenz Gösta Beutin, Ulla Jelpke, Jan Korte, Petra Pau, Victor Perli, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Grundrecht auf Wohnen

A. Problem

Die Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist von einem Paradigmenwechsel in den 1980er Jahren gezeichnet. Aus der Erfahrung massiver Wohnraumnot in der Nachkriegszeit war das Wohnen geprägt von intensiver staatlicher Regulation. Seit den 1980er Jahren wurde das Mietrecht jedoch zugunsten privater Verwertungsinteressen transformiert, der soziale Wohnbau erheblich reduziert, die Wohngemeinnützigkeit abgeschafft und Wohnbestände der öffentlichen Hand privatisiert. So wurde ein Marktumfeld geschaffen, das sich nicht mehr nennenswert von anderen profitorientierten Wirtschaftsbereichen unterscheidet.

Schließlich ist der Wandel im Bereich des Wohnens dadurch geprägt, dass internationale Investoren eine immer stärkere Rolle auf den Wohnmärkten spielen. Eine wachsende Zahl von mehr als 900.000 Wohnungen wird in Deutschland an der Börse gehandelt (Bontrup 2018: Wohnst du noch...? Immobilienwirtschaft und Mieten kritisch betrachtet: S. 71).

Die Auswirkungen dieser Entwicklungen sind ein rasanter Anstieg der Mietpreise vor allem in den Großstädten. Von 2013 bis 2018 sind die Bestandsmieten in 300 deutschen Städten durchschnittlich um 11 Prozent angestiegen (Bestandsmietenanalyse 2013 – 2018, Holm, im Auftrag von Fraktion DIE LINKE. im Bundestag). Noch höher fällt die Preissteigerung bei Neuvermietungen aus. Hier liegt der durchschnittliche Preisanstieg in den fünf größten Städten bei über 50 Prozent (Vgl. Holm 2019; Mietwahnsinn, in FORUM Wissenschaft).

Insbesondere die Verdrängung von Altmieterrinnen und Altmietern ist aufgrund des Drucks der Ertragssteigerung profitorientierter Eigentümerinnen und Eigentümer zu einem Geschäftsmodell geworden. Da das Mietrecht der Erhöhung von Bestandsmieten deutliche Grenzen setzt, ist der Mieterwechsel der schnellste Weg zur Mieterhöhung und mithin zur Ertragssteigerung. Dabei ist der Verdrängungsdruck dort am stärksten, wo die Lücke zwischen potentiellstem Ertrag und den aktuellen Mieteinnahmen am größten ist.

Im Ergebnis führt die Situation dazu, dass die Menschen mit geringeren Einkommen nach und nach aus den Ballungsräumen verdrängt werden und durch reichere

Bevölkerungsgruppen ersetzt werden. Laut einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung zahlen viele Beschäftigte in den Städten 40 bis 50 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für die Warmmiete (HBS 2017: Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten). Betroffen hiervon sind nicht nur Beschäftigte im unteren Einkommensbereich, sondern auch die Mittelschicht. Die Verdrängung der Mittelschicht wird auch als Hypergentrifizierung bezeichnet (https://www.deutschlandfunkkultur.de/soziologe-zu-mieten-studie-wenn-bereits-die-mittelschicht.1008.de.html?dram:article_id=396172).

Eine weitere Studie der Böckler-Stiftung konstatiert, dass fast zwei Millionen bezahlbare Wohnungen in den Großstädten fehlen. (HBS 2018: Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Working Paper Forschungsförderung, Nr. 63, April 2018).

Die hohen Mieten werden dabei insbesondere für rund fünf Millionen Haushalte in den Großstädten zu einer existenziellen Frage. Doch nicht nur Großstädte sind betroffen. Auch mittlere und kleinere städtische Regionen sind teils sogar noch intensiver von den massiven Preissteigerungen betroffen. Die soziale Durchmischung der städtischen Gesellschaft wird zunehmend bedroht.

Ein noch dramatischeres Phänomen ist die rasant angestiegene und weiterhin steigende Anzahl der Menschen, die keinen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum zur Verfügung haben, also wohnungslos sind. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAGW) schätzt die Zahl der wohnungs- und obdachlosen Menschen im Jahr 2018 auf 678.000 Menschen ein. 2006 lag die Zahl noch bei etwa 250.000.

Die rasant gestiegenen und steigenden Mietpreise, die großangelegte Privatisierung auf dem Immobilienmarkt und der Rückzug des Staates haben eine Situation geschaffen, bei der sich Mieter*innen trotz bestehender Regulationsinstrumente im Mietrecht immer stärker dem freien Markt und dessen Profitinteressen ausgesetzt sehen. Gerade in einem Lebensbereich, bei dem es um ihr menschliches Grundbedürfnis nach Wohnen geht.

B. Lösung

Schaffung eines Artikels 14a im Grundgesetz, der ein subjektives und einklagbares Recht auf angemessenen bezahlbaren Wohnraum beinhaltet.

Der Staat wird verfassungsrechtlich zu weitergehenden Maßnahmen und Instrumenten zur Lösung des sozialen Wohnraumproblems ermächtigt. Dabei ist das Kriterium des einkommensgerechten Wohnraums bei diesem Anspruch gekoppelt an die allgemeine Einkommensentwicklung.

Weitergehende Eingriffe – als bisher bereits möglich – in den Wohnmarkt sind zur Verwirklichung des Rechts auf Wohnen gerechtfertigt.

Das Recht auf Wohnen soll insbesondere auch der Verdrängung Einhalt gebieten. Dies soll der Absatz 2 gewährleisten, nach dem Zwangsräumungen weitestgehend eingeschränkt werden.

C. Alternativen

Es sind keine Alternativen ersichtlich.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Eine genaue Kostenbestimmung ist nicht möglich.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Grundrecht auf Wohnen

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist gewahrt:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Nach Artikel 14 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, wird folgender Artikel 14a eingefügt:

„Artikel 14a

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf menschenwürdigen, diskriminierungsfrei zugänglichen und einkommensgerechten Wohnraum.
- (2) Die Räumung von Wohnraum ist unzulässig, wenn kein zumutbarer Ersatzwohnraum zur Verfügung gestellt wird.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 14. Januar 2020

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes als Verfassungsgrundsatz ist ein unabänderliches Element des Grundgesetzes (Art. 79 Abs. 3 GG). Der Sozialstaat soll den Ausgleich sozialer Gegensätze gewährleisten und ist zudem Bedingungsselement von Freiheitsrechten. Werden Freiheitsrechte auf der einen Seite gewährleistet und vielfach kodifiziert, hingegen soziale Rechte weitestgehend lediglich hergeleitet oder mit dem Strukturprinzip der Sozialstaatlichkeit allein begründet, kann das Ausgleichsprinzip ins Wanken geraten. So trägt das Grundrecht auf Wohnen dem Sozialstaatsprinzip Rechnung.

Soziale Teilhaberechte wie ein Recht auf Wohnen sind bislang lediglich durch Herleitungen des Bundesverfassungsgerichts konstatiert worden. So hat das Verfassungsgericht erstmalig durch die Numerus-Clausus-Entscheidung ein Teilhaberecht hergeleitet (BVerfGE 33, 303). Darüber hinaus wurde durch das Bundesverfassungsgericht ein Recht auf die Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums hergeleitet (z. B. BVerfGE 45, 187 (228)). Dieses umfasst die Gewährleistungspflicht des Staates für ein menschenwürdiges Existenzminimum. Die Gewährleistungspflicht umfasst mittelbar auch einen Anspruch auf Übernahme der Wohnraumkosten. Wie die stetig steigende Zahl wohnungsloser Menschen in Deutschland zeigt, zeitigt der Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum keine ausreichende Wirkung. Darüber hinaus löst dieser Anspruch das soziale Wohnraumproblem nicht. Die Schaffung eines Grundrechts auf Wohnen nimmt den Staat in die Pflicht, für ausreichend Wohnraum zu sorgen und verleiht darüber hinaus dem Einzelnen einen einklagbaren Anspruch auf angemessenen Wohnraum. Bei dem Recht auf Wohnraum handelt es sich dabei schließlich um ein unmittelbares Recht auf Gewährleistung von Wohnraum, unabhängig von den sozialhilferechtlichen Bedürftigkeitsvoraussetzungen, die an die Gewährung des menschenwürdigen Existenzminimums verknüpft sind, und stattdessen orientiert an Einkommensangemessenheit. Hierbei handelt es sich um ein wesentliches Charakteristikum des Grundrechts, das sich etwa von dem abgeleiteten Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums unterscheidet.

Mit dem Recht auf Wohnen soll der Verdrängung entgegengewirkt werden und dem Staat die Möglichkeit gegeben werden, über die bisher im BGB geltenden Regelungen hinaus, Einschränkungsmöglichkeiten zum Beispiel bei der Kündigung bzw. Räumung zu ermöglichen. Das Grundrecht auf Wohnen, explizit im Grundgesetz verankert, würde insoweit bei der Abwägung der Interessen zwischen Eigentümer und Mieter auf gleichrangiger Ebene zu berücksichtigen sein. Das Grundrecht auf Wohnen würde somit den Handlungsspielraum des Gesetzgebers im BGB für Mieter*innenschützende Normen erweitern. Damit wird zur Durchmischung der städtischen Gesellschaft in einer Zeit der weltweiten Verstädterung beigetragen. Auch in diesem gesetzgeberischen Charakteristikum unterscheidet sich das Recht auf Wohnraum von der Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums.

Die ausdrückliche Regelung des Grundrechts auf Wohnen im Grundgesetz rechtfertigt weitergehende Eingriffe des Staates in den renditeorientierten und finanzialisierten Immobilienmarkt als bisher, um das soziale Wohnraumproblem einzudämmen. Es ist dem Gesetzgeber derzeit unbenommen, Maßnahmen des sozialen Mietrechts zu verschärfen. Zudem besteht ein gesetzgeberischer Handlungsraum darin, die Bedarfe für angemessene Unterkunftskosten im Sozialrecht wesentlich zu erhöhen. Die Schaffung eines Rechts auf Wohnraum trägt jedoch maßgeblich dazu bei, diese Maßnahmen mit einem gewichtigen verfassungsrechtlichen Gehalt zu flankieren und zugleich einen erheblichen Rechtfertigungsgrund für einfachgesetzliche Maßnahmen darzubieten, der notwendig ist, um Gestaltungsfreiheit für hinreichend wirksame Mittel bereitzustellen.

Die private Wohnwirtschaft hat sich in vielen Regionen als ungeeignet erwiesen, das menschliche Grundbedürfnis nach Wohnen in angemessener und sozialverträglicher Weise sicherstellen zu können. Um diesem enormen gesellschaftlichen Konfliktpotenzial zu begegnen, bei dem ein großer und zunehmender Teil der Bevölkerung keinen gesicherten Wohnraum hat und ein weiterer Teil in der Bedrohungslage lebt, den Wohnraum zu verlieren, ist die Kodifizierung des Menschenrechts auf Wohnraum auch im Grundgesetz notwendig.

Die Wohnraumversorgung wird zur staatlichen Gewährleistungspflicht. Um dieser Pflicht nachzukommen, wird der Staat unter Umständen angehalten sein, Maßnahmen zu treffen, die bis hin zu einer teilweisen Entziehung von

Wohnraum von dem freien Markt reichen, wozu Artikel 15 Grundgesetz bereits heute sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene ermächtigt. Das Recht auf Wohnen umfasst zudem den Anspruch darauf, dass Mietpreise einkommensgerecht sein müssen, also in einem gerechten Verhältnis zur allgemeinen Lohnentwicklung stehen.

Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den reichsten Ländern der Welt. Dennoch ist eine steigende Anzahl von Menschen von Wohnungslosigkeit bedroht und findet auf dem freien Markt keinen angemessenen Wohnraum. Die Wohnraumsituation verschärft sich insbesondere in den Ballungsräumen immer weiter. Selbst Menschen, die über ein mittleres Einkommen verfügen und Tätigkeiten nachgehen, die auch in den Ballungsräumen unverzichtbar sind, können sich die Mietpreise nicht mehr leisten.

Die stetige Deregulierung und Privatisierung auf dem Immobilienmarkt haben eine Situation geschaffen, die zu einer Wohnraumnot in den deutschen Ballungsräumen geführt hat. Die Wohnfrage ist zu einer der wichtigsten sozialen Frage der gegenwärtigen Zeit geworden.

Die Kodifikation des Rechts auf Wohnen ist dabei keine neue Erfindung. Seine Grundlage im internationalen Recht findet sich beispielsweise in Art. 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder etwa in Art. 16 der Europäischen Sozialcharta.

Vielorts in Deutschland ist bezahlbarer Wohnraum ein rares Gut. Für viele Menschen wird es zunehmend schwieriger, Wohnraum in geeigneter Größe und Ausstattung zu finden. Besonders hart trifft es Menschen in verletzlichen Lebenslagen, beispielsweise Suchtkranke, Haftentlassene, Wohnungslose, Menschen, die staatliche Grundsicherung beziehen, alte Menschen oder Menschen mit Behinderungen. Ein Leben in Würde ist ohne angemessenen Wohnraum nicht möglich, ein fehlendes Dach über dem Kopf schränkt auch die Menschenrechte auf Gesundheit und Leben ein. Die Politik muss gegensteuern und dafür sorgen, dass insbesondere Menschen in verletzlichen Lebenslagen Zugang zu Wohnraum erhalten. Eine Grundgesetzänderung bietet dazu eine explizite verfassungsrechtliche Absicherung.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Artikel 14a Abs. 1 Grundgesetz

Der Wohnraum ist der Existenzmittelpunkt eines jeden Menschen. Er dient der Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse und der Entfaltung der Persönlichkeit. Wohnraum- und Obdachlosigkeit verletzen die Würde des Menschen. Ein Mensch ohne Wohnraum, ohne Rückzugsmöglichkeit und ohne Ort der freien Entfaltung wird in seiner Persönlichkeitsentwicklung derart behindert, dass auch der Wesensgehalt von Artikel 2 Absatz 1 GG in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG für ihn nicht mehr gewährleistet ist. Als eine konkrete Bestimmung der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums von Vermieter*innen, ist diese Form der sozialen Bindung von Wohnraum im Kontext des Eigentumsrechts des Artikels 14 GG zu regeln.

Das Recht auf Wohnen ist nicht durch die dauerhafte Bereitstellung von Gemeinschaftsunterkünften für z. B. Geflüchtete oder Obdachlosenheimen für Obdachlose gewährleistet, sondern erfordert den tatsächlichen und rechtlichen Zugang jedes Menschen zu eigenem Wohnraum. Durch die Ausgestaltung als Menschenrecht werden über den neuen Artikel 14a GG Menschen unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus geschützt.

Wie dringlich die Einführung eines Grundrechtes auf Wohnraum ist, zeigen auch Zahlen hinsichtlich der wohnungslosen Menschen in Deutschland, die nach Schätzungen derzeit bei über 600.000 liegen.

Luxusmodernisierung und Zweckentfremdung von Wohnraum, der Verkauf öffentlichen Eigentums an Wohnraum, die Umwandlung in Eigentumswohnungen und die Ausweitung des Eigenbedarfsrechts über die unmittelbaren Wohnbedürfnisse der Eigentümer hinaus sind gesellschaftliche Praktiken, die dem Menschenwürdegehalt des Rechts auf Wohnen zuwiderlaufen können.

In der Bundesrepublik ist das Recht auf Wohnraum in einigen Landesverfassungen verankert. Bereits nach geltender Rechtslage schließt das Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 Abs. 1 GG die Verpflichtung des Staates ein, für angemessene wohnliche Versorgung der Bevölkerung die Voraussetzungen zu schaffen. Die Landesverfassungen werden größtenteils durch das Bundesrecht überlagert. Zudem schaffen sie keine subjektivrechtlichen,

einklagbaren Grundrechte. So fordern verschiedene Vereine wie die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. ebenso wie der Deutsche Mieterbund e. V. die Verankerung eines Grundrechts auf Wohnen im Grundgesetz.

Es ist tatsächlich und rechtlich möglich, jedem Menschen in der Bundesrepublik Deutschland einen subjektiv-rechtlichen, einklagbaren Anspruch auf einen angemessenen Wohnraum zu verschaffen.

Der sozialstaatlichen Verpflichtung nach Artikel 20 Absatz 1 GG wird im Hinblick auf das Recht auf Wohnen bisher nicht ausreichend Geltung verschafft.

Der Bezug zur Menschenwürde ergibt sich aus der sozialen und zugleich individuellen Bedeutung von Wohnraum. Die Frage, welcher Wohnraum menschenwürdig ist, richtet sich nach den individuellen Bedürfnissen der Einzelnen in der Gesellschaft. Dieser Charakter des Wohnraums lässt sich nicht rein quantitativ ermessen. Die menschliche Würde ist zwar feststehend. Wann Wohnraum menschenwürdig ist, hängt von den gesellschaftlichen Vorstellungen ab.

Der Staat trifft die rechtliche Vorsorge dafür, dass die Miete einkommensgerecht ist. Einkommensgerecht heißt, dass diese nicht außer Verhältnis zum Einkommen steht. Anhaltspunkt für die fehlende Verhältnismäßigkeit könnte sein, bei einer Miethöhe mit Überschreitung von 30 Prozent des Nettohaushaltseinkommens anzunehmen. Hierfür hat er gegebenenfalls einfachgesetzliche Maßnahmen zur Bestimmung von regionalen Mietobergrenzen zu regeln.

Zu Artikel 14a Abs. 2 Grundgesetz

Zum Recht auf Wohnen gehört nicht nur das Recht, Wohnraum zu erhalten, sondern auch das Recht, in dem einmal bezogenen Wohnraum zu bleiben. Dadurch wird ausdrücklich klargestellt, dass das Grundrecht auf Wohnen beinhaltet, nur dann den eigenen Wohnraum verlassen zu müssen, wenn dies nicht zur Obdachlosigkeit für die von der Räumung Betroffenen führt.

Auch in diesem Fall werden bereits einfachgesetzlich vorhandene Instrumente zur Abwendung von Verdrängungsmechanismen, mit einem verfassungsrechtlichen Rang gekennzeichnet und die Grundlage für die Notwendigkeit weitergehender einfacher Gesetze gelegt. Die Eindämmung von Verdrängungsmechanismen liegt darüber hinaus in dem öffentlichen Interesse, dass insbesondere innerhalb von Ballungsräumen eine soziale Durchmischung weiterhin gewährleistet bleibt und gesellschaftlichen Segregationsprozessen durch die wohnräumliche Trennung Einhalt geboten wird.

Zu Artikel 2

Der Artikel regelt das Inkrafttreten.

