

## Forced Evictions und das Recht auf Wohnung

Katrin Frauenkron

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Begriffsbestimmung
- III. Bezug zu den Menschenrechten
- IV. Gründe für Zwangsumsiedlungen
- V. Schutzmöglichkeiten
- VI. Fazit

### I. Einleitung

Bereits im Jahr 1996 konnte man feststellen, daß jährlich etwa 10 Millionen Menschen<sup>1</sup> auf der ganzen Welt direkt oder indirekt von Regierungen gezwungen werden, ihre Häuser, Hütten oder Grundstücke zu verlassen, ohne zu wissen, ob sie in absehbarer Zukunft eine Unterkunft oder jemals eine Entschädigung erhalten werden. Viele der Betroffenen gehören sozialen Randgruppen an und werden durch den Verlust ihrer Heimstätte in ihrer Existenz bedroht. Oft sind es Frauen und Kinder, die am meisten unter dem Verlust der Heimstätte leiden. Die Durchführung von sogenannten Forced Evictions, übersetzt in etwa als Zwangsumsiedlungen oder Zwangsräumungen,<sup>2</sup> sind häufig der Grund, weshalb Familien oder ganze Gesellschaften entwurzelt werden.

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit dem Phänomen der Forced Evictions, wobei

<sup>1</sup> OHCHR (Hrsg.), UN Fact Sheet No. 25 - Forced Evictions and Human Rights, Genf 1996, Introduction, dieses sowie alle anderen Dokumente der Vereinten Nationen können unter [www.ohchr.ch](http://www.ohchr.ch) eingesehen werden.

<sup>2</sup> Im folgenden wird der Begriff Zwangsumsiedlungen synonym für Forced Evictions gebraucht und umfaßt jede Form dieses Phänomens.

ausgehend von der Definition der Vereinten Nationen der Bezug zu den Menschenrechten herausgestellt sowie verschiedene Gründe für Zwangsumsiedlungen anhand von aktuellen Beispielen aufgezeigt werden sollen. Ferner wird auf den Entwurf eines Fakultativprotokolls zum Sozialpakt eingegangen und die Problematik der Justiziabilität von sozialen Rechten aufgezeigt. Abschließend wird der Ansatzpunkt der „Minimum Core Obligations“ zur Lösung des Problems nachgezeichnet.

### II. Begriffsbestimmung

#### 1. Definition

Unter Zwangsumsiedlungen versteht man nach dem zu diesem Thema erstellten Hintergrundpapier der Vereinten Nationen die dem Staat direkt oder indirekt zuzuschreibende Entfernung von Individuen, Familien oder Gemeinden aus ihren Häusern, von ihrem Land oder aus ihrer Nachbarschaft gegen ihren Willen.<sup>3</sup> Das Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)<sup>4</sup> bestimmt den Begriff grundsätzlich ebenso, wobei es die Verantwortung des Staates dadurch hervorhebt, daß den Betroffenen kein rechtlicher oder sonstiger Schutz zukommt.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> “[...]the removal of individuals, families or communities from their homes, land or neighbourhoods, against their will, directly or indirectly attributable to the State.” UN Fact Sheet No. 25 (Fn. 1) – Übersetzung der Verfasserin.

<sup>4</sup> COHRE ist eine Menschenrechtsorganisation mit Sitz in Genf, die sich mit Verletzungen des Rechts auf Wohnung weltweit beschäftigt.

<sup>5</sup> “Forced eviction is the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection.” Centre on Housing Rights and Evictions

## 2. Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Phänomenen

Diese Definition ist weit gefaßt. Unvermeidbar sind daher Abgrenzungsschwierigkeiten, welche sich bei der Überschneidung mit anderen, den Zwangsumsiedlungen zumindest teilweise entsprechenden Phänomenen ergeben. So werden beispielsweise die aus ihren Dörfern vertriebenen Menschen im Sudan vom Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte in einem aktuellen Bericht als Binnenflüchtlinge (internally displaced persons) bezeichnet,<sup>6</sup> obwohl ihre Situation ebenso unter die Definition der Zwangsumsiedlung subsumierbar wäre. In den "Guiding Principles on Internal Displacement" der Vereinten Nationen werden Binnenflüchtlinge wie folgt definiert:

*"Internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border."*<sup>7</sup>

Es ergibt sich daher die Frage, in welcher Verbindung Zwangsumsiedlung und Binnenflucht stehen. Der analytische Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zum Thema Zwangsumsiedlung schafft Aufklärung:

*"[...] that the practice of forced evictions may result in the internal displacement of persons and that the two issues cannot be treated sepa-*

*rately. This is especially the case since both involve various degrees of "force", "movement", "unexpectedness and suddenness", "violence and violations of human rights" and "insecurity of compensation". However, not every case of forced eviction leads to internal displacement and not all internally displaced persons are displaced due to the practice of forced evictions."*<sup>8</sup>

Der Zusammenhang zwischen Forced Evictions und einer anderen Art der Umsiedlung von Gruppen, dem sogenannten Population Transfer, wird vom Generalsekretär ähnlich beurteilt:

*"Forced evictions based on discrimination, for example, could well be a cause for population transfers. In fact, the report goes on to explain that, in the process of population transfer, people are frequently evicted from their homes or their homes are demolished as part of the relocation effort."*<sup>9</sup>

Zwangsumsiedlungen können somit der Grund für Binnenflucht und Population Transfer sein und diesen Phänomenen vorausgehen.

Unter bestimmten Voraussetzungen sind Situationen, welche sich unter die Definition von Zwangsumsiedlungen subsumieren lassen, aber auch mit den Menschenrechten vereinbar. Dem Wortlaut nach fallen etwa Zwangsräumungen, wie sie in vielen Staaten durchgeführt werden, um beispielsweise die durch ein Gerichtsurteil festgestellten Eigentümerrechte durchzusetzen oder den Abriß eines baufälligen Hauses zu ermöglichen, unter die Definition der Forced Evictions. Eine Verletzung der Menschenrechte liegt nach COHRE in diesen Fällen nur dann vor, wenn die Zwangsräumung für die Betroffenen zur Obdachlosigkeit führt: Völkerrecht verpflichtet alle Staaten, dafür zu sorgen, daß auch bei legalen

(COHRE), Forced Evictions: Violations of Human Rights - Global Survey No. 9, Genf 2003, S. 6.

<sup>6</sup> Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights, Situation of human rights in the Darfur region of the Sudan, UN-Dok. E/CN.4/2005/3, Nr. 13.

<sup>7</sup> Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39, Addendum, Guiding Principles on Internal Displacement, UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2, Introduction: Scope and Purpose, Nr. 2.

<sup>8</sup> Forced evictions: Analytical report compiled by the Secretary-General pursuant to Commission resolution 1993/77, UN-Dok. E/CN.4/1994/20, Nr. 18.

<sup>9</sup> Ebd., Nr. 20, unter Bezugnahme auf den vorläufigen Bericht des Sonderberichterstatters zu Zwangsumsiedlungen (UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1993/17, Nr. 14).

Zwangsräumungen niemand in Obdachlosigkeit geraten darf.<sup>10</sup>

### 3. *Typische Merkmale von Forced Evictions*

Nicht zuletzt aufgrund der aufgezeigten Abgrenzungsschwierigkeiten haben die Vereinten Nationen und Nichtregierungsorganisationen typische Merkmale für Forced Evictions herausgearbeitet,<sup>11</sup> die im folgenden vorgestellt werden sollen:

Zwangsumsiedlungen stehen immer in Verbindung mit spezifischen Entscheidungen, Gesetzgebung oder politischen Leitlinien beziehungsweise mit dem Versäumnis des Staates, dritte Parteien von der Durchführung einer Forced Eviction abzuhalten. Somit besteht in jedem Fall eine Verantwortlichkeit des Staates.

Zwangsumsiedlungen werden von den Verursachern fast immer willentlich durchgeführt, geplant und oftmals öffentlich angekündigt. Außerdem gehen sie vielfach mit der Anwendung von Gewalt einher und können sowohl Gruppen als auch Einzelpersonen betreffen. Schließlich berufen sich die Verursacher fast immer auf nationales oder lokales Recht und versuchen, ihr Handeln dadurch zu legitimieren.

## III. Bezug zu den Menschenrechten

### 1. *Rechtliche Grundlagen des Rechts auf Wohnung*

Innerhalb der im Rahmen von durchgeführten Zwangsumsiedlungen möglicherweise verletzten Rechte<sup>12</sup> steht das Recht auf Wohnung im Mittelpunkt, da es in je-

dem Fall betroffen ist. Es ist Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und als solches ein soziales Recht. In Art. 25 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR),<sup>13</sup> Art. 11 Abs. 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR),<sup>14</sup> Art. 14 Abs. 2 lit. h des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW),<sup>15</sup> Art. 5 lit. e iii) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD),<sup>16</sup> Art. 27 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC)<sup>17</sup> wird das Recht auf Wohnung<sup>18</sup> explizit erwähnt. Auch in regionalen Menschenrechtsdokumenten (Art. 9 und 23 der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten der Menschen,<sup>19</sup> Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten,<sup>20</sup> Art. 31 der Europäischen Sozialcharta,<sup>21</sup> Art. 14, 16, und 18 der Afrikanischen Char-

<sup>10</sup> COHRE, Housing Rights Bulletin, Vol. 1. Nr. 2, März 2004, S. 13.

<sup>11</sup> Vgl. UN Fact Sheet No. 25 (Fn. 1) und COHRE (Fn. 5).

<sup>12</sup> Je nach Art der Durchführung können u.a. das Recht auf Eigentum, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Schutz des Privatlebens und der Familie sowie das Recht auf Leben betroffen sein.

<sup>13</sup> GV-Res. 217 A (III) vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/810, S. 71, auf deutsch abgedruckt z.B. in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.), Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen, 3. Aufl. 1999, Nr. 3.

<sup>14</sup> Vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1570.

<sup>15</sup> Vom 18. Dezember 1979, UNTS Bd. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II, S. 648.

<sup>16</sup> Vom 21. Dezember 1965, UNTS Bd. 660, S. 195; BGBl. 1969 II, S. 961.

<sup>17</sup> Vom 20. November 1989, UN-Dok. A/Res. 44/25; BGBl. 1992 II, S. 121, 990.

<sup>18</sup> Art. 17 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534, schützt vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in die Wohnung.

<sup>19</sup> Angenommen durch die 9. Internationale Konferenz Amerikanischer Staaten, 1948; abgedruckt in: OAS, Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/ Ser.L.V/IL.82 doc.6 rev.1 (1992), S. 17.

<sup>20</sup> Vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2002 II, S. 1055.

<sup>21</sup> Vom 18. Oktober 1961, ETS Nr. 35; BGBl. 1964 II, S. 1262.

ta der Menschenrechte und der Rechte der Völker,<sup>22</sup> Art. 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam<sup>23</sup>) findet sich die Anerkennung des Rechts auf Wohnung.

## 2. Stellungnahmen verschiedener Gremien der Vereinten Nationen

Forced Evictions werden von den verschiedenen Gremien der Vereinten Nationen einhellig verurteilt.<sup>24</sup> Die Unterkommission für die Förderung und für den Schutz der Menschenrechte<sup>25</sup> (Unterkommission) stellt in ihrer Resolution 1991/12 (Forced Evictions) vom 26. August 1991<sup>26</sup> fest, daß Zwangsumsiedlungen eine massive Verletzung der Menschenrechte darstellen, insbesondere des Rechts auf Wohnung.

Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) merkt im Zusammenhang mit dem Recht auf angemessene Wohnung an, daß alle Menschen einen gewissen Grad an Besitzsicherheit haben sollten, welcher rechtlichen Schutz vor Zwangsumsiedlungen, Belästigungen oder anderen Bedrohungen gewährleistet. Der Ausschuß fährt feststellend fort, daß

Zwangsumsiedlungen prima facie mit den Anforderungen des IPwskR nicht in Einklang zu bringen und nur in Ausnahmefällen zu rechtfertigen sind.<sup>27</sup> Die Pflicht der Staaten, seine Bürger vor ihnen zu schützen, wird vom CESCR in seinem General Comment Nr. 7 herausgestellt.<sup>28</sup>

Die Menschenrechtskommission teilt in ihrer Resolution 1993/77 diese erwähnten Sichtweisen. Sie stellt außerdem fest, daß Zwangsumsiedlungen zwar von einer Reihe verschiedener Akteure ausgeführt, sanktioniert, verlangt, vorgeschlagen, initiiert oder toleriert werden können, den Staat jedoch letztlich die rechtliche Verantwortung trifft, solche Maßnahmen zu verhindern.<sup>29</sup>

Auch der im Jahr 2000 von der Menschenrechtskommission eingesetzte Sonderberichterstatler der Vereinten Nationen für das Recht auf angemessenes Wohnen, *Miloon Kothari*, hat sich in einem Bericht mit dem Thema Zwangsumsiedlungen beschäftigt und ruft dazu auf, diesem Phänomen mehr Beachtung zu schenken sowie Mittel zu entwickeln, die dieses Problem einschränken.<sup>30</sup>

Im Jahr 2003 erstellte die Unterkommission einen Resolutionsentwurf zum Verbot der Zwangsumsiedlungen.<sup>31</sup> Auf der 60. Tagung der Menschenrechtskommission

<sup>22</sup> Vom 27. Juni 1981, UNTS Bd. 1520, S. 217; dt. z.B. abgedruckt in: EuGRZ 1986, 677; EuGRZ 1990, 348. Das Recht auf Wohnung wird in der Afrikanischen Charta nicht explizit erwähnt, die Rechtsprechung der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker stellt jedoch klar, daß dieses Recht aus den genannten Vorschriften der Charta abgeleitet werden kann. Siehe *The Social and Economic Rights Action Centre and the Centre for Economic and Social Rights v. Nigeria* (Nr. 155/96), Okt. 2001, IHRR Vol. 10 Nr. 1 (2003), S. 282-293 (S. 291).

<sup>23</sup> Vom 19. September 1981, auf deutsch abgedruckt in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Fn. 13), Nr. 48.

<sup>24</sup> Die folgende beispielhafte Aufzählung soll einen Überblick geben und erhebt in keiner Weise Anspruch auf Vollständigkeit.

<sup>25</sup> Damals noch: Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierungen und den Schutz von Minderheiten.

<sup>26</sup> UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1991/65, S. 39ff.

<sup>27</sup> General Comment Nr. 4, UN-Dok. E/1992/23, Annex III, Nr. 18. Eine Auflistung aller General Comments des CESCR (und der übrigen Vertragsorgane) findet sich in UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.7.

<sup>28</sup> UN-Dok. E/1998/22, Annex IV, Nr. 8.

<sup>29</sup> UN-Dok. E/CN.4/RES/1993/77, 7. und 8. Erwägungsgrund: „*Aware that forced evictions can be carried out, sanctioned, demanded, proposed, initiated or tolerated by a range of actors, Emphasizing that ultimate legal responsibility for preventing forced evictions rests with governments*“, (Hervorhebung im Originaltext), Übersetzung der Verfasserin.

<sup>30</sup> UN-Dok. E/CN.4/2001/51, siehe vor allem Nr. 108ff. (Vorläufige Schlußfolgerungen).

<sup>31</sup> Der Entwurf ist enthalten in UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2003/43, I, A, S. 9ff.

wurde diese Resolution mit einer Änderung (unter Nr. 1) verabschiedet.<sup>32</sup>

#### IV. Gründe für Zwangsumsiedlungen

Die Gründe für Forced Evictions sind vielfältig. Das Phänomen beschränkt sich weder auf Entwicklungsländer noch auf bestimmte Gebietsstrukturen. Vielmehr finden sich in jeder Gesellschaftsform und sowohl in ländlichen Gebieten als auch in Städten Beispiele für Zwangsumsiedlungen. COHRE hat vier Hauptgruppen des Phänomens herausgearbeitet, welche hier anhand von Beispielen<sup>33</sup> verdeutlicht werden sollen.

##### 1. Bau- und Entwicklungsprojekte

In vielen Fällen sind durch Staaten oder internationale Organisationen wie z.B. die Weltbank oder den Internationalen Währungsfond finanzierte Bau- und Entwicklungsprojekte der Grund für die Durchführung von Zwangsumsiedlungen.<sup>34</sup> Hierzu gehören vor allem der Bau von Staudämmen und Straßen sowie Industrievierteln. So wurden für die Realisierung des Dreischluchten-Staudamms in China 1,3 Millionen Menschen umgesiedelt.<sup>35</sup>

Auch in Indien wurden durch den Bau des Sardar Sarovar-Damms bis zu 250.000 Menschen aus ihren Häusern vertrieben, wobei viele Menschen, vor allem Angehörige

ethnischer Minderheiten, keinen Ersatz für ihr Land bekamen, da sie als widerrechtliche Landbesetzer eingestuft wurden.<sup>36</sup>

Im Süden Nairobis sollen für den Bau einer Umgehungsstraße Tausende ihre Unterkunft verlieren. Die Regierung droht immer wieder mit Zwangsumsiedlungen, so daß die Menschen dort in ständiger Angst vor einer Vertreibung leben.<sup>37</sup>

Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zeigt sich in seinem jüngsten Bericht beunruhigt hinsichtlich der Zerstörung von Häusern und der Zwangsräumungen in Kenia.<sup>38</sup> Weiterhin gibt er an, daß diese Formen von entwicklungsbedingter Umsiedlung durch die Globalisierung und Liberalisierung des Weltmarktes ein immer größeres Ausmaß erreichen. So wurden durch weltbankfinanzierte Projekte seit dem Jahr 2000 2,6 Millionen Menschen aus ihren Wohnstätten vertrieben.<sup>39</sup>

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, hat ein Expertenseminar der Vereinten Nationen Richtlinien entwickelt, die eine von Entwicklungsmaßnahmen hervorgerufene, unfreiwillige Umsiedlung von Menschen verhindern sollen.<sup>40</sup> Auch verschiedene andere internationale Organisationen haben das Problem erkannt und für ihre Arbeit Standards entwickelt, welche die un-

<sup>32</sup> Resolution 2004/28 vom 16. April 2004, UN-Dok. E/CN.4/2004/L.11/Add.3 (Text der Resolution), UN-Dok. E/CN.4/2004/L.10/Add.10 (Abstimmungsergebnisse).

<sup>33</sup> Die Auswahl der Fälle mußte sich auf einige wenige Beispiele beschränken und kann somit keinen vollständigen Überblick über die Verbreitung des Phänomens Forced Evictions geben.

<sup>34</sup> Für einen umfassenden Überblick zum Thema entwicklungsbedingte Umsiedlungen siehe: *W. Courtland Robinson, Risks and Rights: The Cause, Consequences and Challenges of Development-Induced Displacement*, The Brookings Institution – SAIS Project on Internal Displacement, 2003.

<sup>35</sup> S. den Bericht in: *Die Zeit*, 3. April 2004, S. 8.

<sup>36</sup> *Theodor Rathgeber, Die geplante Öde*, [www.gfbv.it/3dossier/h2o/indien.html](http://www.gfbv.it/3dossier/h2o/indien.html) (7. Juni 2004).

<sup>37</sup> Siehe Dossier der Gesellschaft für bedrohte Völker: Campaign against forced Evictions in the informal Settlements in Nairobi, unter [www.gfbv.it/3dossier/h2o/indien.html](http://www.gfbv.it/3dossier/h2o/indien.html) (7. Juni 2004)

<sup>38</sup> Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, UN-Dok. E/CN.4/2004/48, Nr. 29.

<sup>39</sup> Ebd., Nr. 30; siehe auch die entsprechenden Informationen und Reaktionen der Weltbank, unter: [www.lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/52ByDocName/InvoluntaryResettlement](http://www.lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/52ByDocName/InvoluntaryResettlement) (7. Juni 2004).

<sup>40</sup> Expert Seminar on the Practice of Forced Evictions, Genf, 11.-13. Juni 1997, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1997/7.

freiwillige Umsiedlung von Menschen reduzieren sollen.<sup>41</sup>

## 2. „Stadtverschönerung“ und städtebauliche Maßnahmen

Ein weiterer Grund, welcher von Regierungen und Stadtverwaltungen oft angeführt wird, um die Durchführung einer Zwangsumsiedlung zu rechtfertigen, sind Maßnahmen zur Verschönerung der Stadt, sogenannte „Beautification“-Programme, welche die Attraktivität einer Stadt steigern sollen. Auch der Neubau von öffentlichen Gebäuden wird oftmals zur Begründung für den Abriß von Wohnsiedlungen herangezogen, die von sozial schwachen Menschen bewohnt werden.

Laut COHRE wurden Anfang des Jahres 2004 in Jakarta, Indonesien, über 10.000 Personen Opfer der Stadtverschönerungsmaßnahmen, welche ausgewählten Stadtgebieten zugute kommen sollen, damit diese schließlich mehr Touristen anziehen.<sup>42</sup> Im Rahmen dieser Maßnahmen werden Slums und Wohnsiedlungen abgerissen und durch neue, höherwertige Häuser ersetzt. Die ursprünglichen Bewohner werden obdachlos, da sie sich eine Unterkunft in dem renovierten Gebiet nicht leisten können und Alternativen nicht bereitgestellt werden.

In Angola wurden in den letzten Jahren Hunderte von Familien obdachlos, als die Regierung ihre Hütten zerstören ließ. In den innerhalb bzw. nahe der Hauptstadt Luanda liegenden Siedlungen Boavista, Soba Kapassa und Benfica wurde Gewalt angewandt, um die Bewohner aus ihren Häusern zu vertreiben. Für viele der Zerstörungen gibt es offiziell keine Begründung; der Kommunalverwalter in Benifica gab als Grund den Bau eines öffentlichen Gebäudes an. Viele der Betroffenen wohnten in Slums und gehörten zum ärmsten Teil der Bevölkerung. Ohne eine Entschä-

digung waren und sind sie gezwungen, in Zelten zu leben.<sup>43</sup>

Die Aufmerksamkeit, die Amnesty International diesen Vorfällen widmete, sowie der von dieser Organisation verfaßte Bericht wurden vom Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen ausdrücklich gelobt.<sup>44</sup>

## 3. Großereignisse

Im Rahmen von Großereignissen, wie beispielsweise den Olympischen Spielen, werden oftmals große Bauvorhaben realisiert und riesige Sportanlagen geschaffen. Hierfür müssen häufig Siedlungen weichen. Auch in diesen Fällen sind besonders Minderheiten betroffen.

In Athen waren viele Roma-Familien gezwungen worden, ihre Häuser zu verlassen. Sie sollen Platz schaffen für einen Parkplatz, welcher für die Besucher der Olympischen Spiele gebaut wird. Den Familien waren Entschädigungen versprochen worden, die Versprechungen wurden jedoch nicht gehalten. Viele Familien müssen sich ihre Rechte vor Gericht erstreiten.<sup>45</sup> Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates, *Alvaro Gil-Robles*, geht in seinem Bericht aus dem Jahr 2002 auf dieses Problem ein, wobei er angibt, daß nach seinen offiziellen Kontakten alle Roma-Familien neue Wohnungen zugewiesen bekommen haben; das größere Problem stellten Zwangsumsiedlungen dar, zu deren Begründung die Errichtung von olympischen Bauten als Vorwand diene.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Robinson (Fn. 34), S. 28.

<sup>42</sup> COHRE (Fn. 10), S. 13.

<sup>43</sup> Amnesty International, Mass forced evictions in Luanda - a call for a human rights-based housing policy, [www.web.amnesty.org/library/print/ENGAFR120072003](http://www.web.amnesty.org/library/print/ENGAFR120072003) (7. Juni 2004).

<sup>44</sup> Vgl. den Bericht (Fn. 38), Nr. 91.

<sup>45</sup> Siehe hierzu die Dokumentation „UPROOTED“ auf [www.panoramatos.com](http://www.panoramatos.com) (7. Juni 2004).

<sup>46</sup> Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visit to the Hellenic Republic, 2-5 June 2002, CommDH(2002)5, Nr. 26; abrufbar unter [www.coe.int/T/E/Commissioner\\_H.R/Communication\\_Unit/](http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/) (7. Juni 2004).

In Peking werden im Rahmen der Vorbereitungen auf die Olympischen Spiele 2008 tausende Häuser zerstört und Menschen in die Obdachlosigkeit getrieben. Zwar hat die chinesische Regierung in einer Verfassungsänderung das Recht auf Eigentum gestärkt und somit Zwangsräumungen auf dem Papier erschwert, doch die Gerichte weigern sich, diesbezügliche Verfahren anzunehmen, da sie von örtlichen Beamten unter Druck gesetzt werden. Anwälten fehlt der Mut, diese Fälle zu bearbeiten, nachdem *Zheng Enchong*, ein prominenter Mietrechtsanwalt, festgenommen wurde.<sup>47</sup>

Die Vereinten Nationen haben sich mit dem Problem der Zwangsumsiedlungen in Verbindung mit Großereignissen bereits beschäftigt. Die Unterkommission hat in ihrer Resolution 1994/39 den Generalsekretär der Vereinten Nationen in Übereinstimmung mit dessen Bericht aufgefordert, Richtlinien zu entwickeln, die Zwangsumsiedlungen im Zusammenhang mit Großereignissen regulieren sollen.<sup>48</sup> Der Generalsekretär ging in seinem Bericht auf diese Forderung ein, indem er einen Richtlinienentwurf erarbeitete, machte jedoch gleichzeitig deutlich, daß eine Erstellung von Richtlinien nicht zu einer Akzeptanz von Zwangsumsiedlungen führen dürfe. Die Hauptaufgabe dieser Richtlinien sei es, Zwangsumsiedlungen zu verhindern.<sup>49</sup> Dies könne beispielsweise erreicht werden, indem außenstehende Geldgeber entmutigt werden, sich finanziell an Projekten zu beteiligen, welche Zwangsumsiedlungen nach sich ziehen. Auch muß den Betroffenen rechtliches Gehör verschafft werden und es sollten, falls eine Umsiedlung nicht zu vermeiden ist, entsprechende Vorwarn-

zeiten, angemessene Umsiedlungsgebiete und Kompensationen garantiert werden.<sup>50</sup>

#### 4. *Politische und kriegerische Auseinandersetzungen und sogenannte Post-Conflict-Situationen*

Ein großer Teil der Zwangsumsiedlungen wird aufgrund von politischen oder kriegerischen Auseinandersetzungen durchgeführt. Auch in der Zeit nach solchen Konflikten kommt es, begünstigt durch meist chaotische Zustände in diesen Gebieten, zu gewaltsamen Umsiedlungen oder Vertreibungen.

So wurden im Zusammenhang mit dem seit Februar 2003 in der Region Darfur im Westen des Sudan eskalierenden Bürgerkriegs die Siedlungsgebiete der Masalit, der Fur und der Zaghawa von regierungstreuen Milizen, sogenannten Janjaweed, systematisch verwüstet und mehr als eine Millionen Bewohner aus ihren Häusern gewaltsam vertrieben.<sup>51</sup> Die Organisation Human Rights Watch spricht von „forcible displacement“<sup>52</sup> und „ethnischer Säuberung“<sup>53</sup>.

In seinem Bericht über die Menschenrechtslage im Sudan geht das Büro der Hohen Kommissarin für Menschenrechte davon aus, daß die gewaltsam Vertriebenen an einer Rückkehr gehindert werden sollen. Dies zeige sich vor allem daran, daß Häuser zerstört und Lebensgrundlagen zunichte gemacht würden.<sup>54</sup> Schon früher hatte der Ausschuß für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung die

<sup>47</sup> Siehe den Bericht von *Human Rights Watch*, *Demolished: Forced Evictions and The Tenants' Rights Movement in China*, hrw.org/reports/2004/china0304/ (7. Juni 2004).

<sup>48</sup> Report of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities on its forty-sixth session, UN.-Dok. E/CN.4/Sub.2/1994/56, S. 93-96, Nr. 12.

<sup>49</sup> Guidelines on international events and forced evictions, Report of the Secretary-General, UN.-Dok. E/CN.4/Sub.2/1995/13, Nr. 12.

<sup>50</sup> Ebd., Nr. 14.

<sup>51</sup> Einen Überblick über die Situation in Darfur bis Ende April 2004 gibt der Artikel von *Michael Bitala/Stefan Kornelius*, *Massenmorde und Gräueltaten im Sudan*, *Süddeutsche Zeitung* vom 23. April 2004, S. 1.

<sup>52</sup> *Human Rights Watch*, *Sudan - Darfur in Flames: Atrocities in Western Sudan*, April 2004.

<sup>53</sup> *Human Rights Watch*, *Darfur Destroyed - Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Sudan*, Mai 2004.

<sup>54</sup> Report (Fn. 6), Nr. 61, 74.

Regierung des Sudan aufgefordert, gewaltsame Vertreibungen zu unterbinden.<sup>55</sup>

Dieses aktuelle und besonders verheerende Beispiel zeigt deutlich, daß die Verletzung des Rechts auf Wohnung im Rahmen von Zwangsumsiedlungen oftmals mit der Verletzung einer Vielzahl anderer Menschenrechte einhergeht.

Im Jahr 1996 wurde von der Regierung Ruandas beschlossen, daß die im Land verstreuten Menschen in vom Staat gebaute Dörfer („imidugudu“) ziehen müssen. Diese Entscheidung betraf ca. 94 % der Bevölkerung. Der Staat wollte mit dieser Politik dem Strom von zurückkehrenden Flüchtlingen begegnen. In den folgenden vier Jahren wurden Hunderttausende in solche Dörfer gebracht, viele von ihnen gegen ihren Willen. Einige der zurückkehrenden Flüchtlinge erhielten Ersatzhäuser; diejenigen, die erst später umgesiedelt wurden, bekamen keine Entschädigung und wurden oft dazu gezwungen, ihre alten Häuser abzureißen. Sie lebten jahrelang in provisorischen Unterkünften.<sup>56</sup>

Der Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zeigte im Jahr 2000 über die Entwicklung in Ruanda besorgt und empfahl der Regierung, sicherzustellen, daß Umsiedlungen auf diskriminierungsfreie Weise geschehen, sowie den Menschen ihre in Art. 5 CERD festgelegten Rechte zu gewährleisten.<sup>57</sup>

In Palästina wurden in den letzten Jahren immer wieder Häuser von Palästinensern durch die israelische Armee zerstört. Dies geschah sowohl zur kollektiven (völkerrechtswidrigen) Bestrafung der Familien von Extremisten als auch, beispielsweise im Mai 2004, um die Pufferzone im Grenz-

gebiet zwischen Rafah und Ägypten auszuweiten. Aus in diesem Gebiet stehenden Häusern sollen wiederholt Schüsse abgegeben worden sein. Des weiteren sollen aus den Häusern versteckte Tunnel nach Ägypten führen, die dem Waffenschmuggel dienen. Im Rahmen der Erweiterung der Pufferzone wurden ca. hundert Häuser zerstört und tausend Menschen obdachlos gemacht.<sup>58</sup>

Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zeigt sich in seinem Bericht besorgt über die mit Gewalt einhergehende und systematisch durchgeführte Zerstörung von palästinensischen Häusern.<sup>59</sup>

Der UN-Sicherheitsrat hat in seiner Resolution vom 19. Mai 2004 Israel untersagt, weiterhin völkerrechtswidrig Häuser zu zerstören. Der Sicherheitsrat zeigte sich besorgt über die durch die Zwangsumsiedlung ausgelöste schwierige humanitäre Situation in Rafah.<sup>60</sup>

## V. Schutzmöglichkeiten

Die Anordnung und Durchführung einer Zwangsumsiedlung verstößt nach dem CESCPR prima facie gegen die Pflicht, das Recht auf Wohnung zu respektieren. Doch die Staaten sind nicht nur gehalten, Eingriffe in dieses Recht zu unterlassen. Sie sind vielmehr auch verpflichtet, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und somit das Recht auf Wohnung zu achten, zu schützen und zu erfüllen.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Sudan, UN-Dok. CERD/C/304/Add.116, Nr. 14.

<sup>56</sup> Für eine Ausführliche Einschätzung der Situation siehe *Human Rights Watch*, Uprooting the Rural Poor in Rwanda, New York 2001.

<sup>57</sup> Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Ruanda, UN-Dok. CERD/C/304/Add.97, Nr. 15.

<sup>58</sup> *Human Rights Watch*, Israel: End Unlawful Use of Force Against Civilians in Gaza; Israeli Government Should Repudiate Plans for Mass House Demolition, unter: [www.hrw.org/english/docs/2004/05/19/isrlpa8601.htm](http://www.hrw.org/english/docs/2004/05/19/isrlpa8601.htm) (7. Juni 2004).

<sup>59</sup> Report (Fn. 38), Nr. 37.

<sup>60</sup> UN-Dok. S/RES/1544 (2004), Nr. 1.

<sup>61</sup> "To respect, to protect, to fulfil", siehe UN Fact Sheet No. 25 (Fn. 1). Siehe dazu auch m.w.N.: *Jakob Schneider*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte (Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte), 2004, S. 33f.



Zum Schutz des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard gehört es, ein Umfeld zu schaffen, welches den Bürgern die Umsetzung ihres Rechts auf Wohnung ermöglicht.<sup>62</sup> Hierzu gehört u.a., daß der Staat den rechtlichen Rahmen für den Schutz des Rechts auf Wohnung herstellt und Betroffenen geeignete Rechtsmittel gegen eventuelle Verletzungen an die Hand gibt.<sup>63</sup>

Die Tatsache, daß einige Länder den Schutz sozialer Rechte in der Verfassung festgeschrieben haben bedeutet noch nicht, daß die Betroffenen ihre Rechte auch vor Gericht durchsetzen können,<sup>64</sup> denn oftmals sprechen die Gerichte den sozialen Rechten per se die Justitiabilität ab.<sup>65</sup>

Auf internationaler Ebene besteht für Individuen (noch) nicht die Möglichkeit, eine Verletzung des Rechts auf Wohnung (quasi-)gerichtlich geltend zu machen.<sup>66</sup> Nationale Verfehlungen und Versäumnisse werden zwar durch den CESCR gerügt, können aber bisher nicht vor diesem von Einzelpersonen geltend gemacht werden.

<sup>62</sup> Erika de Wet, Recent Developments Concerning the Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: SAJHR 13 (1997), S. 514-548.

<sup>63</sup> De Wet (Fn. 62), S. 518f.

<sup>64</sup> Siehe UN-Habitat/OHCHR (Hrsg.), Housing Rights Legislation: Review of International and National Legal Instrument, United Nations Housing Rights Programme – Report No. 1, Nairobi 2002.

<sup>65</sup> Matthew C. R. Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development, 1995, S. 10.

<sup>66</sup> Wenn man von der Möglichkeit absieht, nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171, 302; BGBl. 1992 II, S. 1247) Individualbeschwerde wegen einer Verletzung von Art. 17 Abs. 1 IPbPR (vgl. Fn. 18) zu erheben.

Die Möglichkeit der Individualbeschwerde im Rahmen von Art. 19 Abs. 6 des Zusatzprotokolls zur Amerikanischen Konvention über Menschenrechte bezieht sich lediglich auf das Recht zur Bildung von Gewerkschaften und das Recht auf Bildung.

### 1. Fakultativprotokoll zum Sozialpakt

Um zumindest eine quasi-gerichtliche Überprüfung von Verletzungen der sozialen Rechte zu ermöglichen, gibt es das Bestreben, ein Zusatzprotokoll zum Sozialpakt zu realisieren, welches sich am Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte orientiert.<sup>67</sup>

Die Notwendigkeit eines solchen Protokolls, welches Individualbeschwerden auf internationaler Ebene möglich werden ließe, wurde im CESCR kontrovers diskutiert<sup>68</sup> und von vielen Mitgliedern des Ausschusses mit folgenden Argumenten<sup>69</sup> bejaht:

Zunächst sei es wichtig, eine Gleichstellung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mit den bürgerlichen und politischen Rechten zu schaffen, um die Bedeutung der im Sozialpakt niedergelegten Rechte zu unterstreichen.

<sup>67</sup> Eine kommentierte Darstellung des Entwurfes ist enthalten in UN-Dok. E/CN.4/1997/105; *de Wet* hat im Anschluß an ihren Artikel den Entwurf des Fakultativprotokolls abgedruckt (Fn. 62); für einen Überblick über die diesbezüglichen Aktivitäten des Sozialausschusses siehe: *Schneider* (Fn. 61), S. 13ff., sowie *Norman Weiß*, Für eine bessere Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte – braucht der Sozialpakt ein Fakultativprotokoll?, in: MRM, Themenheft 25 Jahre Internationale Menschenrechtspakte, 2002, S. 151-160.

<sup>68</sup> Siehe UN-Dok. E/C.12/1996/SR.45. Gegen die Notwendigkeit eines Fakultativprotokolls wurde von *Taya* (ebd., Nr. 2f.) angeführt, daß viele tiefgehende Eingriffe in die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von internationalen Organisationen, wie z.B. der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond vorgenommen würden. Da diese jedoch nicht Vertragspartei seien, würde ein Zusatzprotokoll ihnen gegenüber keine Wirkung entfalten. Dem wird jedoch von *de Wet* (Fn. 62, S. 523ff.) entgegengehalten, daß, unabhängig davon, ob internationale Organisationen Vertragsparteien werden können, auf denjenigen abgestellt werden müsse, der die Verletzung ausführe. Dies sei in der Regel der Staat (direkt oder qua Zurechnung), so daß auch Maßnahmen, die von solchen Organisationen initiiert wurden, durch ein Fakultativprotokoll gerügt werden könnten.

<sup>69</sup> UN-Dok. A/CONF.157/PC/62/Add.5.

Auch möchte man eine Konkretisierung der betroffenen Rechte durch eine Einzelfallsprachpraxis erreichen, um die Verpflichtungen der Staaten näher zu bestimmen und klar zu umgrenzen.

Des weiteren könnte die Möglichkeit einer internationalen Geltendmachung der Rechte dazu beitragen, daß auf nationaler Ebene effektive Beschwerdemöglichkeiten eingerichtet werden. Der Individualbeschwerde auf internationaler Ebene könnte somit Vorbildwirkung für die verschiedenen Mitgliedstaaten zukommen.

Schließlich würde durch die Möglichkeit der Individualbeschwerde eine größere öffentliche Wirkung erzielt als mit Staatenberichtsverfahren, so daß die im Sozialpakt verankerten Rechte ernster genommen würden.

Trotzdem setzt der CESCR vor allem auf innerstaatliche Geltendmachung von Verletzungen des Sozialpakts und möchte eine internationale Individualbeschwerdemöglichkeit lediglich als Ergänzung einführen.<sup>70</sup>

Teilweise wird jedoch auch auf internationaler Ebene vorgebracht, daß wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht justitiabel seien und daher ein Beschwerdeverfahren, wie im Fakultativprotokoll beabsichtigt, ins Leere laufen würde.<sup>71</sup>

## 2. Justitiabilität sozialer Rechte

Die Frage, ob soziale Rechte justitiabel sind, wird seit langem diskutiert. Um sie vorliegend in bezug auf das Recht auf Wohnung zu beantworten, ist es notwendig, die verschiedenen Verpflichtungen, welche sich aus diesem Recht für den Staat ergeben, zu trennen und auf ihre Justitiabilität individuell einzugehen.

Der CESCR unterscheidet zwischen progressiver und sofortiger Pflicht. Letztere sei

vor allem die Pflicht zur diskriminierungsfreien Gewährleistung der Rechte.<sup>72</sup>

In der Literatur wird die Trennung häufig anhand der Formel „to respect, to protect, to fulfil“ (zu achten, zu schützen, zu erfüllen) vorgenommen, wobei die Justitiabilität immer dann zu bejahen sei, wenn die Achtungsebene der Pflichten betroffen ist.<sup>73</sup> Dies läßt sich vor allem damit erklären, daß die Achtung eines Rechts keinen finanziellen Aufwand mit sich bringt.<sup>74</sup>

Die Pflicht der Staaten, eine Zwangsumsiedlung zu unterlassen, wird vom CESCR als sofortige Pflicht, von der Literatur als Achtungspflicht angesehen und ist somit immer justitiabel. Geht es also um die Verhinderung einer vom Staat geplanten Zwangsumsiedlung, so könnte der Betroffene sein Recht auf Wohnung gerichtlich geltendmachen.

Die Schutz- und Erfüllungspflichten beziehungsweise die progressiven Pflichten sind häufig mit finanziellem Aufwand verbunden. Oftmals wird argumentiert, solche Pflichten wären nicht justitiabel, da zu ihrer Durchsetzung in die Haushaltsplanung des betroffenen Staates eingegriffen werden müsse.<sup>75</sup>

Der CESCR hat jedoch deutlich gemacht, daß die grundlegenden Rechte der Menschen auch unabhängig vom finanziellen Stand des Landes zu garantieren sind.<sup>76</sup> Er hat dabei den Gedanken *Örüciis*<sup>77</sup> aufge-

<sup>70</sup> CESCR General Comment Nr. 9, UN-Dok. E/C.12/1998/24, Nr. 9; s.a. Fn. 27.

<sup>71</sup> *Adekuoye*, UN-Dok. E/CN.12/1996/SR.43, Nr. 7.

<sup>72</sup> General Comment Nr. 3, UN-Dok. E/C.12/1990/8 (E/1991/23), Nr. 1f.; s.a. Fn. 27.

<sup>73</sup> *Kitty Arambulo*, Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects, 1999, S. 75f.; *Schneider* (Fn. 61), S. 33; *de Wet* (Fn. 62), S. 518ff.

<sup>74</sup> *Schneider* (Fn. 61), S. 33.

<sup>75</sup> Ebd., m.w.N.

<sup>76</sup> General Comment Nr. 3 (Fn. 72), Nr. 10; *de Wet* hat den Ansatz der Minimum Core Obligations auf den Bereich der Schutzpflichten beschränkt und kommt so zu dem Schluß, daß die Kernschutzpflichten justitiabel seien.

<sup>77</sup> *Esin Örüciü*, The Core of Rights and Freedoms: The Limits of Limits in: Tom Campbell (Hrsg.),

griffen, welcher besagt, daß jedes Menschenrecht einen Kern innehat, der nicht angetastet werden kann, ohne daß das Recht insgesamt bedeutungslos wird. Die vom CESCR genannten „Minimum Core Obligations“ sind also der innerste Bestandteil des Rechts, die *raison d'être*, welche nicht verletzt werden darf.<sup>78</sup>

Dieser universelle Ansatz geht vom einzelnen Recht aus und gilt für alle Staaten gleichermaßen:

*“[T]he Committee is of the view that a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State Party.”*<sup>79</sup>

Die Kernpflichten müssen somit von jedem Staat unabhängig von seinem Entwicklungsstand beachtet werden. Um der unterschiedlichen Lage der Staaten gerecht zu werden, geht der CESCR nicht von einer absoluten Justitiabilität von Kernpflichtsverletzungen aus; die Beweislast, der Staat habe alles in seiner Macht Stehende getan, liegt jedoch beim Staat.<sup>80</sup>

Es läßt sich also zusammenfassen, daß die Achtungspflicht, eine Zwangsumsiedlung zu unterlassen, immer justitiabel ist. Die Pflicht, geeignete Maßnahmen zum Schutz und zur Erfüllung des Rechts auf Wohnung vorzunehmen, ist dann gerichtlich durchsetzbar, wenn ihre Verletzung die Kernelemente dieses Rechts betrifft.

Human Rights – From Rhetoric to Reality, 1986, S. 37-59.

<sup>78</sup> Ausführlich zu Minimum Core Obligations und einem anderen Ansatz, welcher vom Staat ausgeht und somit relativ und nicht universell ist (Minimum Threshold Approach) siehe: *Arambulo* (Fn. 73), S. 136ff. Zum Minimum Threshold Approach im besonderen: *Bård-Anders Andreassen*, *Assessing Human Rights Performance in Developing Countries: The Case for a Minimal Threshold Approach to the Economic and Social Rights*, in: ders./Asbjørn Eide (Hrsg.), *Human Rights in Developing Countries, A Yearbook on Human Rights in Countries Receiving Aid from the Nordic Countries, the Netherlands and Canada*, 1988, S. 333-355.

<sup>79</sup> General Comment Nr. 3 (Fn. 72), Nr. 10.

<sup>80</sup> Ebd.

### 3. *Bestehende materielle Vorgaben als Minimum Core Obligations des Rechts auf Wohnung*

Um feststellen zu können, welche Pflichten zu den Kernpflichten des Staates gehören und somit justitiabel sind, hat der CESCR das Recht auf Wohnung definiert<sup>81</sup> und weitere Vorgaben dazu aufgestellt.

Eine allgemeine Definition bezüglich der Kernelemente sozialer Rechte läßt sich im General Comment Nr. 3 finden:

*„[...] a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party. Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education is, prima facie, failing to discharge its obligations under the Covenant.”*<sup>82</sup>

Um eine differenziertere und genauere Vorgabe zu erhalten, haben verschiedene Organe und Gremien der Vereinten Nationen bereits eine Vielzahl von Bestimmungen im Zusammenhang mit Zwangsumsiedlungen erlassen.

So gibt General Comment Nr. 7 angemessene prozessuale Mittel vor, um Menschenrechtsverletzungen in Verbindung mit Zwangsumsiedlungen zu vermeiden:

*“(a) an opportunity for genuine consultation with those affected; (b) adequate and reasonable notice for all affected persons prior to the scheduled date of eviction; (c) information on the proposed evictions, and, where applicable, on the alternative purpose for which the land or housing is to be used, to be made available in reasonable time to all those affected; (d) especially where groups of people are involved, gov-*

<sup>81</sup> Im General Comment Nr. 4, enthalten in UN-Dok. E/1992/23 (s.a. Fn. 27), wird das Recht auf Wohnung in Nr. 8 definiert. Danach umfaßt es: *“(a) legal security of tenure including legal protection against forced evictions, (b) availability of services, materials, facilities and infrastructure, (c) affordability, (d) habitability, (e) accessibility for disadvantaged groups, (f) location and, (g) cultural adequacy”*.

<sup>82</sup> General Comment Nr. 3 (Fn. 72), Nr. 10.

ernment officials or their representatives to be present during an eviction; (e) all persons carrying out the eviction to be properly identified; (f) evictions not to take place in particularly bad weather or at night unless the affected persons consent otherwise; (g) provision of legal remedies; and (h) provision, where possible, of legal aid to persons who are in need of it to seek redress from the courts.”<sup>83</sup>

Hierdurch wird jedoch lediglich der Ablauf einer Zwangsumsiedlung vorgegeben. Welche Dinge allerdings vom Staat unumstößlich beachtet werden müssen, um das Recht auf Wohnung nicht zu verletzen, wird hierdurch nicht bestimmt.

1997 wurden im Rahmen eines Experten-seminars Richtlinien erarbeitet, um entwicklungsbedingte Umsiedlungen menschenrechtskonform ablaufen zu lassen. Hiernach müssen die Staaten:<sup>84</sup>

- “secure by all appropriate means, including the provision of the security of tenure, the maximum degree of protection against forced evictions”;
- “ensure that adequate and effective legal or other appropriate remedies are available to any persons claiming that his/her right of protection against forced evictions has been violated”;
- “ensure that no persons, groups, or communities are rendered homeless or are exposed to the violation of any other human right as a consequence to that”;
- “adopt appropriate legislation and policies to ensure the protection of individuals, groups and communities from forced eviction, having due regard to their best interest”;
- “refrain, to the maximum possible extent from compulsorily acquiring housing or land, unless such acts are legitimate and necessary and are designed to facilitate the enjoyment of human rights through, for in-

stance, measures of land reform or redistribution”;

- “adopt legislative measures prohibiting any forced evictions without a court order.”

Doch auch hieraus lassen sich noch keine Minimum Core Obligations ableiten, da die Richtlinien auf den Ablauf zielen und allgemein gehalten sind.

In der Literatur wurden ebenfalls Vorgaben entworfen, welche den Kern des Rechts auf Wohnung widerspiegeln sollen. So lassen sich nach *de Wet* mindestens drei Kernelemente identifizieren: das Recht auf angemessene Entschädigung für Rechtsverletzungen, die Pflicht des Staates, Besitz rechtlich zu schützen (vor allem dort, wo bisher rechtlicher Schutz fehlt, die Menschen also als widerrechtliche Landbesetzer eingestuft werden) sowie die Pflicht des Staates, das Recht auf Wohnung diskriminierungsfrei zu gewährleisten.<sup>85</sup> Doch auch diese Definition erscheint zu unpräzise, um genaue Verpflichtungen des Staates festzulegen.

Der Sonderberichterstatter empfiehlt in seinem kürzlich vorgelegten Bericht, eindeutige Richtlinien zu beschließen, die für die Staaten verbindlich festlegen, welche Maßnahmen sie gegen Zwangsumsiedlungen präventiv zu treffen haben. Als Ausgangspunkt sollen die zuvor genannten Vorgaben sowie die Leitprinzipien zu den Binnenflüchtlingen dienen.<sup>86</sup>

Gerade die letztgenannten Leitprinzipien<sup>87</sup> erscheint vielversprechend für diesen Zweck. Sie zeigt detailliert auf, welche Arten von displacement menschenrechtsverletzend sind und welche Maßnahmen die Staaten zu treffen haben. So werden willkürliche Vertreibungen definiert (principle 9), die Vorgehensweise in Notlagen (principle 7.3) sowie das Recht auf minimalen

<sup>83</sup> UN-Dok. E/1998/22, Annex IV, Nr. 15.

<sup>84</sup> The Practice of Forced Evictions: Comprehensive Human Rights Guidelines On Development-Based Displacement, adopted by the Expert Seminar on the Practice of Forced Evictions, Geneva, 11-13 June 1997, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1997/7.

<sup>85</sup> *De Wet* (Fn. 62), S. 519ff., zählt die Pflicht zur diskriminierungsfreien Gewährleistung des Rechts also offenbar zu den progressiven Pflichten, während der CESCR dieses Recht als sofortige Pflicht ansieht (siehe V.2.).

<sup>86</sup> UN-Dok. E/CN.4/2004/48, Nr. 92 lit. a.

<sup>87</sup> UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2.

Lebensstandard für die Vertriebenen bestimmt (principle 18). Diese Grundsätze könnten auch zur Festlegung der Minimum Core Obligations des Rechts auf Wohnung dienen und somit eine gerichtliche Geltendmachung der Rechte unterstützen.

## VI. Fazit

Die zuständigen Organe und Gremien der Vereinten Nationen haben in einer Vielzahl von Dokumenten klar gemacht, daß sie das Phänomen der Zwangsumsiedlungen als großes Problem unserer Zeit wahrnehmen. Doch bisher reichen die verabschiedeten Resolutionen und Richtlinien nicht aus, um im Einzelfall tatsächlich Schutz zu bieten. Auf internationaler Ebene ist das Recht auf Wohnung zwar fest und umfassend verankert, jedoch inhaltlich noch nicht hinreichend konkretisiert worden.

Der Schutz des einzelnen gegenüber Zwangsumsiedlungen ist daher noch lückenhaft. Auf nationaler Ebene würde eine Definition der Kernelemente des Rechts auf Wohnung die gerichtliche Geltendmachung einer Verletzung dieses Rechts sehr

vorantreiben. Es wäre den Staaten nicht mehr möglich, sich auf die fehlende Justitiabilität zu berufen, ohne zu beweisen, daß sie alles in ihrer Macht stehende getan haben, um den Schutz und die Erfüllung des Rechts auf Wohnung zu garantieren.

Aber auch auf internationaler Ebene könnte die klare Feststellung, welche Kernelemente das Recht auf Wohnung ausmachen, im Hinblick auf ein Zusatzprotokoll zum Sozialpakt jeden Zweifel an der Justitiabilität einzelner Pflichten der Staaten ausräumen.

Die Notwendigkeit eines solchen Protokolls erscheint in bezug auf das Recht auf Wohnung unzweifelhaft. Gerade weil die Opfer von Zwangsumsiedlungen häufig am Rande der Gesellschaft stehen und somit in Parlamenten und regionalen Vertretungen selten repräsentiert werden, muß gewährleistet sein, daß eine internationale Kontrolle errichtet wird, welche über das bestehende Staatenberichtsverfahren hinausgeht. Darüber hinaus würde eine größere Öffentlichkeit des Problems geschaffen, die in vielen Fällen präventiv wirken könnte.