

Bundestagsausschuss für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend
Frau Vorsitzende K. Griese
Platz der Republik 1

Ausschuss für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

A.-Drs. 15(12)435-(3)

11011 Berlin

**Bundestags-Drucksache 15/4538:
Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungs-
richtlinien –
Stellungnahme Deutscher Mieterbund (DMB) e.V.**

Einleitung

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist sowohl formal als auch inhaltlich eine Weiterentwicklung des Diskussionsentwurfes eines Antidiskriminierungsgesetzes, dem DMB überlassen mit Anschreiben des BMVBW vom 27. März 2002. Schon in seiner damaligen Stellungnahme hatte der Deutsche Mieterbund hervorgehoben, dass es nicht ausreicht, den Betroffenen nur über die zivilrechtlichen Generalklauseln in Verbindung mit der Drittwirkung von Grundrechten im Bereich des Zivilrechtes zu helfen. Vielmehr ist es sowohl für die unmittelbare Anwendung des Zivilrechts als auch für die gesellschaftliche Bewusstseinsbildung („Markierungswirkung“) hilfreich, wenn sich konkrete spezialgesetzliche Regelungen mit dieser Materie befassen. Dies gilt insbesondere für den ethnischen Diskriminierungsschutz, da nach 40 Jahren Migrationsgeschichte die sozialräumliche Segregation in Deutschland zugenommen hat (vgl. Schiek, Antidiskriminierungsgesetz und Miete/Pro und Contra (pro), Seite 8, Deutscher Mietgerichtstag 2004, Seite 8). In vielen Städten gibt es ghettoähnliche Migrantenviertel, in denen sich regelrechte Parallelgesellschaften entwickelt haben. Diese Entwicklung widerspricht nicht nur den Vorstellungen der Städteplaner, sondern auch und insbesondere den Wünschen der Menschen mit Migrationshintergrund, die mehrheitlich in einer Nachbarschaft mit deutschen Haushalten leben möchten (Schieck, a.a.O., unter Hinweis auf en 5. Bericht der Ausländerbeauftragten, S. 363).

Neben den Merkmalen „aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft“ hatte der Deutsche Mieterbund zur Antidiskriminierungsrichtlinie im Jahre 2002 gefordert, die Richtlinie auf andere Diskriminierungsgründe zu erweitern. Im Vordergrund standen dabei insbesondere kinderreiche Familien, die vor allem bei der Begründung von Mietverhältnissen benachteiligt werden. Auch für Wohnungssuchende mit Kindern oder allein stehende Mütter ist es selbst in einem Angebotsmarkt schwieriger, eine Wohnung zu finden, als für kinderlose Ehepaare oder für andere Personen, die ohne Nachwuchs eine Wohnung suchen.

Der damalige Hinweis des Deutschen Mieterbundes, dass Diskriminierung auch im laufenden Vertragsverhältnis stattfindet, muss unter den heutigen Verhältnissen nicht weiter verfolgt werden. Die häufig stattfindende Diskriminierung von behinderten Mietern ist durch die inzwischen vorgenommenen Regelungen rechtlich weitgehend unter Kontrolle. Die Rechte von gleichgeschlechtlichen Lebenspartnern erweisen sich im Mietrecht insbesondere unter der Geltung des Partnerschaftsgesetzes als grundsätzlich ausreichend geregelt.

Der nunmehr zu diskutierende Entwurf hat im Übrigen auch die damalige Anregung des Deutschen Mieterbundes zur Antidiskriminierungsrichtlinie aufgegriffen, im Rahmen der Übergangsregelungen das Gesetz auch auf Dauerschuldverhältnisse anzuwenden, soweit sie schon vor In-Kraft-Treten des Gesetzes begründet wurden, aber über diesen Zeitpunkt hinaus fortbestehen. Damit ist es möglich, auch Altverträge hinsichtlich ihrer Beendigung auf Diskriminierungsmerkmale zu prüfen.

Anwendungsbereich

Für den Deutschen Mieterbund ist insbesondere § 2 Abs. 1 Ziff. 8 Entwurf von Bedeutung, wonach Benachteiligungen nach Maßgabe des Gesetzes unzulässig sind in Bezug auf den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der „Öffentlichkeit zur Verfügung stehen“, einschließlich von Wohnraum. Das Merkmal „der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen“ ist sehr unscharf und bedarf nach unserer Auffassung einer Präzisierung. Diese Unschärfe setzt sich fort in § 20 Abs. 5 Satz 2 Entwurf. In Ausgestaltung des obigen Grundsatzes soll nämlich das allgemeine zivilrechtliche Benachteiligungsverbot nicht gelten bei Mietverhältnissen, wenn die Parteien oder ihre Angehörigen Wohnraum auf dem gleichen Grundstück nutzen. Grundsätzlich akzeptiert der Deutsche Mieterbund eine besondere Regelung für sog. Nähe-Verhältnisse.

Als Ausnahme von einem individuellen Recht, das in den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts seinen Ursprung findet, ist der Ausdruck „der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen“ grundsätzlich eng auszulegen. Die zutreffende enge Auslegung führt dazu, dass Handeln im privaten Bereich auch diskriminieren darf. Dieser private Bereich ist aber verlassen, wenn eine Bereitschaft zum Vertragsschluss auch gegenüber relativ anonymen Marktteilnehmern besteht. Bezogen auf die Wohnung bedeutet dies, dass die Privatheit aufgehoben ist, wenn eine Wohnung in der Zeitung inseriert oder eine Maklerfirma eingeschaltet wird. Der Vermieter eines Mehrfamilienhauses, in dem er selbst wohnt, handelt somit keineswegs in einer privaten abgeschlossenen Sphäre, wenn er seine Wohnungen, seien es auch nur 4 oder 8 Einheiten, auf dem Markt anbietet.

Selbst die Ausnahme für die Vermietung im selbst bewohnten Haus lässt sich unter Bezug auf diese Öffentlichkeitsklausel nur schwerlich begründen (Schiek, a.a.O. S. 7). Bedenkt man aber, dass der Vermieter auch ohne Angabe von Gründen das Mietverhältnis im selbst bewohnten 2-Familienhaus kündigen darf, würde die Anwendung des Antidiskriminierungsgesetzes auf diese Mietrechtsverhältnisse keine Wirkung entfalten können. In diesen Fällen ist somit von einer Privatheit auszugehen. Diese Ausnahme ist aber zu präzisieren in Anlehnung an den Wortlaut des § 573 a BGB, wonach der Ausnahmetatbestand vorliegt bei einem Mietverhältnis über eine Wohnung in einem vom Vermieter selbst

bewohnten Gebäude mit nicht mehr als 2 Wohnungen. Die Anknüpfung an das Grundstück, wie es § 20 Abs. 5 Satz 2 Antidiskriminierungsgesetz vornimmt, ist nicht sachgerecht und mangels rechtlicher Schärfe streitträchtig. Sie widerspricht auch der Entwurfsbegründung (S. 29), die die Privatsphäre überschritten sieht, wenn sich der Vermieter mit Anzeigen oder auf vergleichbare Weise an eine – wenn auch begrenzte – Öffentlichkeit wendet.

Konflikte mit anderen Zielvorstellungen

§ 6 Abs. 1 Ziff. 3 und 4 WoFG (Wohnraumförderungsgesetz) verpflichtet die soziale Wohnraumförderung, auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen sowie auf die Schaffung und Erhaltung ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse zu achten. Diese Kriterien der sozialen Wohnraumförderungen müssen die Wohnungsunternehmen im Einzelfall auch bei der Vermietung an bestimmte ethnische Gruppen berücksichtigen. Es soll, wie eingangs dargestellt, vermieden werden, dass sich ethnische Monostrukturen bilden, die eine ausgewogene durchmischte ethnische Nachbarschaft nicht mehr ermöglichen.

Dieses Ziel wird in § 21 Entwurf nicht aufgegriffen, weil in Bezug auf Rasse und ethnische Herkunft die EU-Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.06.2000 eine derartige sachliche Differenzierung nicht zulässt.

Dies wäre aber mit einer verantwortungsbewussten Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik kaum zu vereinbaren. Faktisch getrennte Wohnbereiche für Personen, die aus verschiedenen ethnischen Gruppen zugehörig angesehen werden, sind Ausgangspunkt für Segregation. Sie ziehen segregierte öffentliche Dienstleistungen von Kindergärten über Schulen und Bibliotheken bis hin zu Freizeiteinrichtungen nach sich. Genau dies will das Wohnraumförderungsgesetz mit seiner Beschreibung des Förderungsauftrages des § 6 WoFG verhindern. Der Gesetzgeber sollte daher mindestens in der Begründung des Gesetzes verdeutlichen, wo er diese erstrebenswerten Ziele als mit dem Antidiskriminierungsgesetz vereinbar festschreibt. Hierzu kommt aus unserer Sicht nur der Standort des Art. 5 der EU-Richtlinie 2000/43/EG in Betracht. Allerdings ist die Umsetzung in § 5 des Gesetzentwurfes zu schwach, um die Vereinbarkeit notwendiger Steuerungsmaßnahmen zur Erreichung der Ziele nach dem Wohnraumförderungsgesetz mit dem Entwurfsgesetz zu beschreiben. Dennoch bleiben Unklarheiten, die noch gelöst werden müssen. Bei dieser Frage wird in der rechtspolitischen Diskussion zu Recht darauf hingewiesen, dass z.B. in England und in den Niederlanden Einigkeit dahingehend besteht, dass der Ausländeranteil in einem Wohnbezirk durch so genannte „weiche Maßnahmen“ gesteuert werden muss und nicht in der ausdrücklichen Bevorzugung bestimmter eingesessener Mietparteien allein gerechtfertigt werden darf (vgl. Schieck, a.a.O. S. 9). Hier wäre denkbar die Mischung von frei finanzierten und geförderten Wohnungen innerhalb eines Wohngebietes. Auch kann die differenzierte Begründung von Belegungsrechten hilfreich sein. Die hier genannten Instrumente sind keineswegs abschließend. Daher ist es umstritten, ob der Katalog der positiven Maßnahmen im Einzelfall antisegregierende Maßnahmen zulässt, wenn dadurch Benachteiligungen überwunden werden sollen.

Sonstige Klarstellungserfordernisse

Aus unserer Sicht erscheint die Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 2 Entwurf zu abstrakt, als dass sie den Rechtsgenossen eine konkrete Handlungsanweisung geben könnte. Möglicherweise liegt das auch daran, dass diese Vorschrift Wort wörtlich dem Art. 2 Abs. 2 b der EU-Richtlinie 2000/43/EG entnommen wurde. Unseres Erachtens fehlt es hier an einer sachgerechten Umsetzung einer abstrakten EU-Norm, die nicht den Rechtsgenossen, sondern die nationalen Gesetzgeber im Auge hat.

Unschärf ist auch das Tatbestandsmerkmal in § 20 Abs. 1 Ziff. 1 Entwurf, wonach Schuldverhältnisse dann unter das Diskriminierungsverbot fallen, wenn sie u.a. „in einer Vielzahl von Fällen“ zustande kommen. Ob eine Vielzahl von Fällen erst bei 10.000, bei 1.000 oder bei nur 20 Fällen angenommen werden kann, bleibt trotz der Begründung unklar. Dort wird darauf hingewiesen, dass die „Vielzahl von Fällen“ aus der Sicht der Anbieterseite zu beurteilen ist. Dies birgt aber ein großes Risiko für den Anbieter, der eine eigene Bewertung darüber vornehmen muss, ob er in einer Vielzahl von Fällen oder nur in Einzelfällen tätig wird. Besser ist es unseres Erachtens daher, nicht nur partiell, sondern insgesamt auf eine typisierende Betrachtung abzustellen. Immer dann, wenn Rechtsgeschäfte typisch in einer Vielzahl von Fällen standardisiert vorgenommen werden, handelt es sich um ein Rechtsgeschäft, auf das die Diskriminierungsmerkmale Anwendung finden. Nur dann, wenn ausschließlich die private Sphäre betroffen ist, gelten die dafür vorgesehenen Ausnahmeregelungen.

Schlussbemerkung

Insgesamt ist der Aufbau des Gesetzes verständlich und klar. Die Besonderheiten der Umsetzung verschiedener EU-Richtlinien erfordern allerdings im Einzelfall eine noch deutlichere Beschreibung der einzelnen Tatbestandsmerkmale.

Der DMB begrüßt grundsätzlich das Gesetz und die damit verbundene Intention.

Der DMB teilt nicht die von vielen Seiten geäußerte Befürchtung, dass in der Phase der Umsetzung eines solchen Gesetzes eine Prozesslawine in Gang gesetzt wird. Die Erfahrungen im Arbeitsrecht sprechen eine deutliche Sprache.

Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen von Prof. Dr. Peter Derleder und Giuseppe Sabetta in Wohnungswirtschaft und Mietrecht (WM) 1/2005, S. 3 ff. Die Autoren kommen in ihrer wissenschaftlichen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass man keineswegs mit einer Flut von Prozessen rechnen muss, sondern vielmehr mühsam Musterprozesse in Gang gebracht werden müssen. „Diese könnten dann das Signal für eine Verbesserung des zivilisatorischen Niveaus im Umgang mit interkulturellen Differenzen sein.“

Dr. Franz-Georg Rips
Bundesdirektor

Norbert Eisenschmid
Leiter Rechtsabteilung