Chancengerechtigkeit
auf dem Wohnungsmarkt

Handlungsmöglichkeiten zur Vermeidung rassistischer Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe

PROJEKTBERICHT UND VORSCHLÄGE

Kölner Runder Tisch für Integration

Gemeinsam sind wir Köln

DIE INITIATIVE

Für Teilhabe, Vielfalt und gleichberechtigte Partizipation

Rassistische Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe ist für viele Menschen in dieser Stadt bitterer Alltag, wenn sie eine Wohnung suchen. Dies ist nicht neu und wird seit Jahren von Betroffenen, in der Politik, den Medien, von Interessensvertretungen und Beratungsstellen thematisiert. Viele sehen aber keine Möglichkeit, sich dagegen zu wehren oder scheuen aus Angst, keine Wohnung zu bekommen die Auseinandersetzung. Weder den Wohnungssuchenden und vielfach auch nicht den Vermietenden ist bekannt, dass Diskriminierung auf Grund u.a. der „ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung oder der sexuellen Identität" gegen das Diskriminierungsverbot des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (§ 1 AGG) verstößt.

In seinem Manifest für Teilhabe, Vielfalt und gleichberechtigte Partizipation vom März 2020 hat der Kölner Runde Tisch für Integration „eine umfassende Kampagne der Stadt und wesentlicher Akteure der Stadtgesellschaft gegen die Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, auf dem Arbeitsmarkt, im Bildungswesen und im Umgang mit den Behörden" gefordert. In der Umfrage über Formen rassistischer Diskriminierung (Antidiskriminierungsstelle des Bundes / Studie 2017) ist die Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe die häufigste benannte Form. Darum hat der Kölner Runde Tisch für Integration eine wissenschaftliche Ausarbeitung zu diesem Thema beauftragt. Hannah Brill und Mariam Manz haben dazu eine qualitative Untersuchung angestellt. Die Ergebnisse der nicht-repräsentative Studie zeigen, welche Diskriminierungen aufgrund rassistischer Zuschreibungen Wohnungssuchende in Köln erfahren müssen. Zentrale Aussagen der Bestandsaufnahme sind auf den folgenden zwei Seiten zusammengefasst.

> **Wir planen Initiativen für eine bessere Beratung und Unterstützung der von Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe Betroffenen zu entwickeln;**
> **Wir wollen mit den Organisationen von Vermietern und Mietern, mit der Wohnungswirtschaft das Gespräch suchen und sie für unser Vorhaben gewinnen;**
> **Wir möchten mit den Vereinen und Organisationen von Migrant*innen, mit den Büros, die sich für Gleichbehandlung einsetzen und mit der Stadt ein Netzwerk aufbauen, an das sich Ratsuchende wenden können.**
>
> **Wolfgang Uellenberg - van Dawen**

Rassistische Diskriminierung auf dem Kölner Wohnungsmarkt

Die Versorgungslücke von preisgünstigem Wohnraum sowie die hohe Mietbelastung für viele Stadtbewohner*innen verstärken die Konkurrenz auf dem Kölner Wohnungsmarkt und erhöhen somit auch die Wahrscheinlichkeit rassistischer Diskriminierung (). Zwar sind Menschen mit internationaler Geschichte häufiger auch von Armut betroffen, rassistische Diskriminierung ist jedoch für alle Einkommensgruppen wirksam. Faktoren wie eine internationale Geschichte, arbeitssuchend zu sein oder ein geringes Haushaltseinkommen aufzuweisen (neben anderen relevanten Faktoren) könnem sich intersektional benachteiligend auf die Wohnungssuche auswirken.

Die Auswertung der Interviews mit Betroffenen legte unterschiedliche Formen und Wirkungsbereiche rassistischer Diskriminierung im Kontext des Wohnens offen.

Erstens sind für Menschen mit internationaler Geschichte die Zugänge zu Wohnraum in Köln grundsätzlich erschwert. Die Chancen in dem Prozess der Wohnungsbewerbung (Wohnungssuche online, telefonisch etc., Besichtigungstermine, Mietvertragsunterzeichnung) eine Wohnung zu finden, sind durch rassistische Vorstellungen und Ausschluss von Bewerber*innen mit internationaler Geschichte, verringert. Außerdem weisen die verschiedenen Gatekeeper des Wohnungsmarktes, welche maßgeblich den Zugang zu Wohnraum steuern, Unterschiede in den Vergabepraktiken auf. Die Relevanz und Wirkmächtigkeit rassistischer Diskriminierung äußert sich bei privaten Vermieter*innen und institutionellen Wohnungsgebern in differenzierter Form. Bei privaten Vermieter*innen scheint dabei die subjektive Präferenz eine wichtige Rolle zu spielen, was rassistische Diskriminierung begünstigen kann. Zugleich erscheint die Gruppe privater Vermieter*innen sehr heterogen, sodass hier keine allgemeinen Aussagen über grundsätzlich stärkere Diskriminierungstendenzen gemacht werden können.

Im Hinblick auf größere Wohnungsunternehmen ist die Sicherstellung der Mieteinnahmen und damit die Liquidität der Mieter*innen das wesentliche Kriterium bei der Vermietung. Dennoch können auch hier diskriminierende Praktiken durch einzelne Sachbearbeiter*innen, interne Richtlinien sowie die Zuweisung von Menschen mit internationaler Geschichte in bestimmte Stadtteile vorliegen.

Rassistische Diskriminierung auf dem Kölner Wohnungsmarkt

Zweitens liegt teilweise eine Vermietung von überteuertem und qualitativ minderwertigem Wohnraum an Menschen mit internationaler Geschichte vor. Die angespannte Lage auf dem Kölner Wohnungsmarkt begünstigt informelle bis illegale Praktiken, vor allem für vulnerable Personengruppen, zu denen auch Menschen mit internationaler Geschichte zählen. Aufgrund der erschwerten Zugänge zu Wohnraum, die durch rassistische Diskriminierung verstärkt werden, erhöht sich auch die Gefahr der Preisdiskriminierung.

Drittens liegt eine Tendenz der Zuweisung von Menschen mit internationaler Geschichte aus oder in bestimmte Kölner Stadtteile nahe. Durch diese Zuweisungseffekte – also die Zuordnung in bestimmte „passgenaue" Nachbarschaften – kann es zu einer Erhöhung der Segregation in den Quartieren kommen. Die Auswirkungen solcher Zuordnungen können im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht näher betrachtet werden. Der Zusammenhang von rassistischer Diskriminierung und Segregation in Köln wirft weiteren Forschungsbedarf auf. 1

Die Erkenntnisse dieser Untersuchung lassen Handlungsbedarfe erkennen. Im Sinne einer weltoffenen Stadt Köln erscheint es notwendig, das Thema rassistischer Diskriminierung bei der Wohnungssuche auf die politische Tagesordnung zu bringen und nach konstruktiven Lösungen zu suchen. Zur Umsetzung der Ziele und für chancengerechtere Zugänge zu Wohnraum in Köln erscheinen verschiedene Handlungsmöglichkeiten sinnvoll: Grundsätzlich kann ein Erfassungssystem, in dem niedrigschwellig Diskriminierungserfahrungen bei der Wohnungssuche dokumentiert werden können, einen besseren Überblick zu dem Umfang rassistischer Diskriminierung geben und die Problematik konkretisieren. Die Etablierung von Beratungsstrukturen – sowohl für Mieter*innen, als auch für Vermieter*innen – wäre ein weiterer wichtiger Schritt, um die Auswirkungen rassistischer Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe zu reduzieren und Aufklärungsarbeit zu der rechtlichen Situation hinsichtlich einer chancengerechten Wohnungsvergabe zu leisten. Außerdem ist ein intensiver Austausch zwischen den beteiligten Akteur*innen in Köln wünschenswert, bei dem die Herausforderungen der Thematik gemeinsam angegangen werden kann.

1 Chancengerechtigkeit auf dem Wohnungsmarkt. Bestandsaufnahme zur Vermeidung rassistischer Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe in Köln, vorgelegt von Hannah Brill und Mariam Manz, gefördert von der Hans Böckler Stiftung, herausgegeben vom Förderverein des Kölner Runden Tisches für Integration Köln, August 2022 S. 45f.

DAS PROJEKT

Die Veröffentlichung der Bestandsaufnahme bildete den Auftakt dieses Projekts zur Umsetzung bzw. Ergänzung und Vertiefung der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten. Der Dialog mit der Wohnungswirtschaft kam wegen der ablehnenden Haltung der in der Köln AG zusammengeschlossenen Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften bisher nicht zustande. Die im Verein Haus und Grund organisierten privaten Vermieter*innen sind hingegen an den Ergebnissen interessiert.

*

Die Handlungsmöglichkeiten der Stadt standen im Zentrum von zwei Workshops in der Karl Rahner Akademie am 15. August und am 18. Oktober. Der erste Workshop, an dem 20 Expert*innen überwiegend aus dem Kreis der Mitglieder des Runden Tisches sowie der Stadt teilnahmen, befasste sich mit den kommunalen Handlungsmöglichkeiten. **Regina Hermanns** vom Planerladen Dortmund gGmbH gab eine Übersicht über die vielfältigen Maßnahmen in Dortmund und anderen Städten, die sich mit der Vermeidung von Diskriminierung, kommunalen Kooperationen (auch mit der Wohnungswirtschaft) sowie dem Handlungsfeld der Nachbarschaftskonflikte befassten.
In drei Arbeitsgruppen wurden Erwartungen an das Handeln von Bund, Land und Kommune, Erwartungen an die Beratung sowie Vorschläge für die Handlungsmöglichkeiten der gemeinnützigen und auch der privaten Wohnungsvermieter*innen formuliert.

Im zweiten Workshop, zu dem Expert*innen und Vertreter*innen aus der Kommunalpolitik geladen waren, stellte **Alexander Thom** die gesetzlichen Grundlagen, sowie die Struktur und Arbeit der Berliner Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt vor. Die Fachstelle hat zwei Träger, die eng miteinander verbunden sind. Die Beratung wird durch den Türkischen Bund Berlin–Brandenburg durchgeführt. Die Fachstelle wird von der Agentur UP 19 Stadtforschung und Beratung getragen. Beratung und Vertretung Betroffener nach dem AGG und das weitergehende Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) Berlin sind Grundlagen für die Strategie, die Vernetzung und die Öffentlichkeitsarbeit. Die Fachstelle ist dem Senator für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung zugeordnet. Sie hat nicht die Aufgabe der Wohnungsversorgung oder Wohnungsvermittlung.
In Gruppenarbeit wurde zusammengestellt, was Köln von der Fachstelle übernehmen kann, was nicht übernommen werden kann, aber in anderer Form realisiert werden sollte und welche Schritte zur Realisierung der Integrationsrat machen, welche Maßnahmen die Verwaltung entwickeln und was der Rat beschließen sollte. Ein wesentlicher Unterschied zu Berlin liegt in den Zuständigkeiten. Als Stadtstaat vereint Berlin Gesetzgebungskompetenzen, die sich für Köln auf Landesebene und Kommune aufteilen.

HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN

Anforderungen an Bund und Land

Das Antidiskriminierungsgesetz muss stärker in der rechtlichen und erst in zweiter Linie in der sozial- oder gleichstellungspolitischen Sphäre verortet werden. Im Projektverlauf wurde allerdings mehrmals die bundesweit und auch in NRW unmittelbar geltende Fassung des AGG kritisch kommentiert. Gerade bei der Wohnungsvergabe macht das Gesetz Ausnahmen, die eine rassistische Diskriminierung nicht ausschließen: So greift das Gesetz erst bei Wohnungs-geber*innen, die einen Bestand von mehr als 50 Wohnungen zur Vermietung anbieten. Weiterhin erlaubt das Gesetz eine unterschiedliche Behandlung von Wohnungssuchenden im Hinblick auf die Schaffung und den Erhaltung sozial stabiler Bewohner*innenstrukturen sowie der Erhaltung ausgewogener Siedlungsstrukturen und ausgeglichener, sozialer und kultureller Verhältnisse. (AGG § 19 Abs. 3) Diese Einschränkung des Diskriminierungsverbotes lässt den Vermietenden durch unbestimmte Rechtsbegriffe weitgehende Spielräume. Allein für das, was sozial stabile Bewohner*innenstrukturen sind, gibt es kaum allgemein gültige Normen Es ist ein Einfallstor für die Rechtfertigung rassistischer Diskriminierung – so die Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Die Annahme eines „besonderen Nähe- oder Vertrauensverhältnisses der Parteien oder Angehörigen (§ 19 Abs. 5) ist eine weitere Ausnahme, die oft miss-bräuchlich genutzt wird. Für eine nachhaltige Verhinderung von Diskriminierungen ist dieses Gesetz kaum praktikabel. Zudem kann sich niemand in eine Wohnung einklagen. Lediglich ein Schadensersatzanspruch ist durchsetzbar.

Schutzlücken schließen

Die Koalition von CDU und Grünen in NRW hat zugesagt, Schutzlücken im AGG durch ein eigenes Landesantidiskriminierungsgesetz zu schließen. Dazu sollte der Landesintegrationsrat ein Landesantidiskriminierungsgesetz (LADG) initiieren Wir empfehlen das Landesantidiskriminierungsgesetz des Landes Berlin zum Vorbild zu nehmen. Dies bezieht sich explizit auf den Diskriminierungsschutz durch das öffentlich–rechtliche Handeln und bezieht auch die sich überwiegend in öffentlicher Hand befindlichen Wohnungsunternehmen ein. Ferner erlaubt dieses Gesetz den individuellen Rechtsschutz durch eine Verbandsklage zu ergänzen. Das Gesetz will zugleich eine Kultur der Wertschätzung und Anerkennung schaffen.
(https://www.bug-ev.org/fileadmin/Arbeitsdokumente/Zusammenfassung_LADG_final.pdf)

Verbandsklagen ermöglichen

Einspruchsfristen verlängern

Bei der anstehenden Novellierung des AGG des Bundes stehen die Ausweitung der Einspruchsfrist von zwei auf drei Monate, ein Verbandsklagerecht sowie die Streichung der Einschränkungen des Diskriminierungsverbotes im § 19 zur Diskussion. (Referat Regina Hermanns. Workshop am 15. 08. 2022)

Anforderungen an die Stadt Köln

Auf der Kommunalen Ebene sollte ein Ratsbeschluss herbeigeführt werden, mit dem die bestehende Diskriminierung am Wohnungsmarkt als Tatsache anerkannt wird und die Verwaltung und die Politik sich selbst verpflichten, Maßnahmen zum Abbau von Diskriminierungen am Wohnungsmarkt zu entwickeln und umzusetzen. Dazu ist es notwendig, dass Diskriminierung am Wohnungsmarkt regelmäßig in den verschiedenen Ausschüssen und hier schwerpunktmäßig in den Ausschüssen für Soziales und Senioren sowie für Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen/Vergabe behandelt wird.

Beobachten und Evaluieren

In Kooperation von Politik und Verwaltung sollte evaluiert werden, wie und ob das AGG bei der Wohnungsvergabe Berücksichtigung findet. Das wird wahrscheinlich bei der GAG als kommunalem Wohnungsbauunternehmen in einem ersten Schritt möglich sein. Längerfristig sollten andere Wohnungsbau- und Immobilienunternehmen mit einbezogen werden. Im Rahmen dieser Evaluation sollen die Kriterien, nach denen Wohnungen vergeben werden, erhoben und unter Maßgabe des AGG weiterentwickelt werden.

Städtische Öffentlichkeitskampagne

Eine praktische und kurzfristig wirkende Maßnahme zur Verringerung der Diskriminierung am Wohnungsmarkt könnte eine große Öffentlichkeitskampagne sein, mit der ein großer Zusammenschluss von sozialen Akteuren und Stadt für weniger Diskriminierung am Wohnungsmarkt wirbt.

Gleichbehandlungsgesetz bekannter machen

Die Stadt sollte intensiver über das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz und über die Möglichkeiten gegen Diskriminierung vorzugehen informieren. Der Ratgeber in einfacher Sprache für Wohnungssuchende wird derzeit in diesem Sinne ergänzt und sollte dann auch über die vorhandenen Beratungsnetzwerke (Migrationsberatungen, Interkulturelle Zentren, Migrant*innenselbstorganisationen, Integrationsagenturen usw.) bekannt gemacht werden.

Prävention ausbauen

Es sollten die sozialräumlichen Strukturen zur Prävention von Wohnungsverlust ausgebaut werden, damit Menschen, die endlich eine Wohnung bekommen haben, diese auch dauerhaft halten können und nicht durch erneute Diskriminierungen im Wohnumfeld bzw. in der Hausgemeinschaft belastet werden.

Empowerment stärken

Wichtig ist zudem das Empowerment von Menschen, die in Beratungsstellen und Einrichtungen um Hilfe nachsuchen sowie die rassismuskritische Schulung von Opferschutzbeauftragten der Polizei und psychosozialen Anlaufstellen.

Beratungsangebote verbessern

Testings nutzen

Eine weitere Notwendigkeit ist die Stärkung der Beratungsangebote: Inhaltlich sollte die Beratung die wesentlichen Informationen zum AGG und den damit einhergehenden Möglichkeiten für Betroffene zur Verfügung stellen. Mieter*innen sollten dazu ermuntert werden, ihre Rechte wahrzunehmen. Dabei sollte die jeweilige Beratungsstelle ausreichend geschult und ausgestattet sein, um bei Schadensersatzklagen (auf Grundlage des AGGs) zu begleiten (u.a. durch die Durchführung von Testings).

Anforderungen an die Stadt Köln

Zwar beseitigen Testings an sich rassistische Strukturen nicht, können aber ein Instrument sozialer Kontrolle darstellen, und dazu beitragen, dass mehr Betroffene ihre Rechte wahrnehmen können. Zudem kann das Ergebnis des Testings als Indiz vor Gericht gelten, so dass die Gegenseite beweisen muss, dass sie nicht diskriminiert hat (Beweislastumkehr).

Beratungsstrukturen vernetzen

Falls einzelne Themen von einer Beratungsstelle nicht abgedeckt werden können (d.h. dass dazu keine kompetente Hilfe angeboten werden kann) sollte sie direkt an andere Stellen verweisen können. Dazu sollte die Beratungsstruktur mit anderen Institutionen (z.B. anderen Beratungsstellen, Stadt Köln, Mieterverein) gut vernetzt sein.

Juristische Expertise einbinden

Die Kapazitäten der beiden von Land und Stadt geförderten Antidiskriminierungsbüros des Vereins Öffentlichkeit gegen Gewalt und der Caritas Köln müssen für die Wahrnehmung dieser Aufgabe ausgebaut werden. Notwendig ist in jedem Büro eine zusätzliche Stelle, die Zugang zu einer juristischen Begleitung hat, welche im Antidiskriminierungsrecht ausgebildet ist. Eine enge Kooperation mit dem Mieterverein Köln, dessen Rechtsberatung auf abgeschlossenen Mietverhältnissen beruht, aber für Wohnungssuchende nicht greift, sollte vereinbart werden. Zudem bedarf es Mittel für eine regelmäßigen Supervision der Berater*innen.

Aufklärungsarbeit leisten

Ergänzend sollte eine zusätzliche Stelle in einem der bestehenden Antidiskriminierungsbüros tätig werden, die analog der Berliner Fachstelle unabhängig und in enger Kooperation mit dem Kommunalen Integrationszentrum und des dortigen Fachreferates für Wohnen folgende Aufgaben wahrnehmen soll:

- die Aufklärung über die Vorschriften des AGG sowie die Rechte der Wohnungssuchenden und die Verpflichtungen der Vermietenden
- die Zusammenführung und Dokumentation der Beratungsfälle der ADBs
- die Vernetzung der Akteur*innen auf dem Wohnungsmarkt z.B. durch einen Beirat unter besonderer Berücksichtigung der Wohnungswirtschaft, der gemeinnützigen wie der privaten (GAG und Köln AG / Haus und Grund)
- die Erarbeitung einer Selbstverpflichtung aller Akteur*innen im Sinne des Berliner Mottos 'Berlin vermietet fair'
- Fachdialoge zu Themen der Vermietungspraxis
- Sensibilisierungsmaßnahmen, Workshops und Seminare für entsprechende Akteur*innen
- Öffentlichkeitsarbeit

Handlungsmöglichkeiten zur Vermeidung
rassistischer Diskriminierung bei der Wohnungsvergabe

PROJEKTBERICHT UND VORSCHLÄGE

An dem Projekt haben mitgewirkt
Eli Abeke, Dorothea Bodewein, Hannah Brill, Mariam Manz,
Petra Metzger, Claus-Ulrich Prölß, Anne Rossenbach,
Anna So-Shim Schumacher, Ilka Simon, Gregor Stiels,
Wolfgang Uellenberg - van Dawen, Tim Westerholt, Reinhild Widdig

Außerdem danken wir
Regina Hermanns, Planerladen Dortmund gGmbH (https://www.planerladen.de/)
Alexander Thom, Berliner Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt
(https://fairmieten-fairwohnen.de/)
Roland Schüler, Friedensbildungswerk
dem Team der Karl Rahner Akademie.
allen Teilnehmer*innen der Workshops
sowie der Bethe-Stiftung für die finanzielle Förderung

BETHE-STIFTUNG

Januar 2023

KONTAKT

Runder Tisch für Integration
c/o Kölner Flüchtlingsrat
Herwarthstr.
50672 Köln

www.rundertischkoeln.de
info@koelnerrundertisch.de