

Rechtssache C-417/23

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

6. Juli 2023

Vorlegendes Gericht:

Østre Landsret – Nordhavn (Dänemark)

Datum der Vorlageentscheidung:

30. Juni 2023

Kläger:

Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge

XM

ZQ

FZ

DL

WS

JI

PB

VT

YB

TJ

RK

Beklagte:

MV

EH

LI

AQ

LO

Social-, Bolig- og Ældreministeriet

Gegenstand der Ausgangsverfahren

Die Ausgangsverfahren beruhen auf fünf Individualklagen, bei denen es sich in den Ausgangsverfahren 1 bis 4 um Feststellungsklagen handelt, die von der Wohnungsgesellschaft SAB gegen fünf Mieter erhoben wurden und auf die Feststellung gerichtet sind, dass die von ihr vorgenommene Kündigung der Mietverträge rechtmäßig ist (**Schackenborgvænge** in Slagelse, Dänemark), während es im Ausgangsverfahren 5 um eine von elf Mietern erhobene Klage auf Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Genehmigung des Entwicklungsplans für das Gebiet **Mjølnerparken** in Kopenhagen durch das Social-, Bolig- og Ældreministerium (Ministerium für Soziales, Wohnen und Senioren) geht.

Die sich in allen Verfahren stellende Kernfrage ist, ob die dänischen Regelungen, die den Entwicklungsplänen zur Reduzierung von Sozialwohnungen für Familien in sogenannten „Umgestaltungsgebieten“ (vormals „ausgeprägte Ghettos“) zugrunde liegen, eine Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft darstellen, die gegen das dänische Lov om etnisk ligestilling (Gesetz über ethnische Gleichbehandlung) und die ihm zugrunde liegende Richtlinie 2000/43 verstößt.

Vergleichbare Fragen werden auch in einer Reihe anderer, bei dänischen Gerichten anhängigen Verfahren geprüft, darunter sieben Verfahren beim Højesteret (Oberstes Gericht, Dänemark) und zwei Verfahren beim Ret i Aarhus (Gericht Aarhus, Dänemark). Das Højesteret hat beschlossen, die bei ihm anhängigen Verfahren auszusetzen, um die Beantwortung der Vorlagefragen durch den Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) in den vorliegenden Rechtssachen abzuwarten.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 Abs. 2 (vgl. Abs. 1) AEUV betreffend die Auslegung von Art. 2 Abs. 2 Buchst. a und b der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft

Vorlagefragen

- 1) Ist der Begriff „ethnische Herkunft“ bzw. die Wendung „einer ethnischen Gruppe angehören“ in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a und b der Richtlinie 2000/43 dahin auszulegen, dass sie unter Umständen wie den hier vorliegenden – wenn nach dem dänischen Almenboliglov (Gesetz über den sozialen Wohnungsbau) in sogenannten Umgestaltungsgebieten der Anteil an Sozialwohnungen für Familien verringert werden soll und es eine Voraussetzung für die Einstufung als Umgestaltungsgebiet ist, dass in dem Wohngebiet mehr als 50 % „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Staaten“ leben – eine Gruppe von Personen erfassen, die als „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Staaten“ definiert werden?
- 2) Falls Frage 1 ganz oder teilweise zu bejahen ist: Ist Art. 2 Abs. 2 Buchst. a und b dahin auszulegen, dass die in der Rechtssache beschriebene Regelung eine unmittelbare oder eine mittelbare Diskriminierung darstellt?

Angeführte unions- und völkerrechtliche Vorschriften

Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (im Folgenden auch: Antidiskriminierungsrichtlinie), Art. 1 und Art. 2 Abs. 1 und 2

Urteile des Gerichtshofs vom 16. Juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480), Rn. 46 bis 60, vom 6. April 2017, Jyske Finans (C-668/15, EU:C:2017:278), Rn. 17 bis 20, und vom 10. Juni 2021, Land Oberösterreich (C-94/20, EU:C:2021:477)

Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)

Internationaler Pakt der Vereinten Nationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR)

UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD), Entscheidung in der Sache Murat ER/Dänemark (CERD/C/71/D/40/2007)

Angeführte nationale Vorschriften

Almenboligloven (Gesetz über den sozialen Wohnungsbau) (Lovbekendtgørelse nr. 1877 af 27. September 2021 om almene boliger mv., Gesetzesbekanntmachung Nr. 1877 vom 27. September 2021 über den sozialen Wohnungsbau u. a.)

Die geltenden Vorschriften finden sich im Almenboliglov, das vorsieht, dass der oder die Abteilungen für sozialen Wohnungsbau, die Eigentümer eines

Wohngebiets sind, im Zusammenwirken mit dem Gemeinderat einen Entwicklungsplan für die als „Umgestaltungsgebiete“ bezeichneten Wohnviertel auszuarbeiten haben. Der Indenrigs- og Boligminister (Minister für Inneres und Wohnen, Dänemark) muss den Entwicklungsplan genehmigen.

Im Entwicklungsplan haben die Einrichtung für den sozialen Wohnungsbau und der Gemeinderat darzulegen, wie sie beabsichtigen, den Anteil an Sozialwohnungen für Familien im Wohngebiet bis zum 1. Januar 2030 auf höchstens 40 Prozent des Gesamtbestands an Wohnungen zu senken. Der Entwicklungsplan kann daher zur Folge haben, dass Mietern im Sozialwohnungsgebiet gekündigt werden muss.

Die für die Ausgangsverfahren entscheidende Bestimmung ist § 61a des Almenboliglov, der durch das Gesetz Nr. 1610 vom 22. Dezember 2010 eingefügt wurde. Die geltenden Bestimmungen in § 61a wurden durch das Gesetz Nr. 2157 vom 27. November 2021 eingefügt. Der Begriff „Parallelgesellschaft“ ersetzte hierbei den Begriff „Ghetto“, während der Begriff „Umgestaltungsgebiet“ den Begriff „hartes Ghettogebiet“ ersetzte. Es war also nur die Terminologie, die geändert wurde.

Ein Stadtviertel des sozialen Wohnungsbaus wird gemäß § 61a Abs. 4 des Almenboliglov als „Umgestaltungsgebiet“ (vormals „hartes Ghettogebiet“) bezeichnet, wenn es während der vergangenen fünf Jahre die Voraussetzungen erfüllt hat, als „Parallelgesellschaft“ (vormals „Ghetto“) zu gelten.

Eine „Parallelgesellschaft“ ist nach § 61a Abs. 1 und 2 des Almenboliglov ein Wohngebiet, das mindestens zwei von vier bewohnerbezogene Kriterien betreffend die Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt, das Kriminalitätsniveau, den Bildungsstand und das durchschnittliche Einkommen erfüllt und in dem mehr als 50 % der Bewohner „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Staaten“ sind.

Die geltende Regelung, die u. a. Entwicklungspläne regelt, wurde durch das Gesetz Nr. 1322 vom 27. November 2018 eingefügt. In diesem Zusammenhang wurde als zwingende Voraussetzung für die Einstufung eines Wohngebiets als „Ghettogebiet“ vorgesehen, dass der Anteil an Einwanderern und ihren Nachkommen aus nicht-westlichen Staaten und ihren Nachkommen mehr als 50 % beträgt. Im Vorfeld der Gesetzesänderung führenden Gesetzesvorschlags hatte die damalige dänische Regierung im Jahr 2018 eine Initiative mit dem Titel „Ein Dänemark ohne Parallelgesellschaften – Keine Ghettos 2023“ ausgearbeitet, die das Bestreben nach einem von Zusammenhalt geprägten Dänemark ohne Parallelgesellschaften von Menschen mit nicht-westlichem Hintergrund, die keine Anknüpfung zur sie umgebenden Gesellschaft hätten, betonte. Unter Bezugnahme auf diese Initiative wurde im Gesetzesvorschlag die Aktualisierung und Konsolidierung der Kriterien für die Einstufung als Ghetto damit begründet, dass Parallelgesellschaften entgegengewirkt werden solle. Diesen Kriterien zufolge ist unter einem Ghettogebiet ein Wohngebiet zu verstehen, bei dem der Anteil an

Einwanderern und ihren Nachkommen aus nicht-westlichen Staaten über 50 % liegt und mindestens zwei der vier Ghettokriterien erfüllt sind. Mit dieser Begriffsbestimmung wird der Fokus darauf gerichtet, dass die Hauptherausforderung in Ghettogebieten in der mangelnden Integration von Einwanderern und ihren Nachkommen aus nicht-westlichen Staaten liegt.

Die Begriffe „Einwanderer“, „Nachkommen“, „westlich“ und „nicht-westlich“ sind im Almenboliglov oder in den Gesetzesmaterialien nicht näher definiert. Bezug genommen wird stattdessen auf Danmark Statistik (Statistisches Amt, Dänemark), das Definitionen für statistische Zwecke ausgearbeitet hat. Die beiden letztgenannten Begriffe werden folgendermaßen definiert:

Westliche Länder

Zu den westlichen Ländern gehören die EU, Andorra, Australien, Kanada, Island, Liechtenstein, Monaco, Neuseeland, Norwegen, San Marino, Schweiz, Großbritannien, USA und Vatikanstaat.

Nicht-westliche Länder

Zu den nicht-westlichen Ländern gehören die europäischen Länder Albanien, Bosnien-Herzegowina, Weißrussland, Jugoslawien, Kosovo, Mazedonien, Moldawien, Montenegro, Russland, Serbien, Sowjetunion, Türkei und Ukraine. Alle Länder in Afrika, Süd- und Mittelamerika sowie Asien. Alle Länder in Ozeanien (außer Australien und Neuseeland) sowie Staatenlose.

Lov om etnisk ligestilling (Gesetz über ethnische Gleichbehandlung) (Lovbekendtgørelse nr. 438 af 15. maj 2012 om etnisk ligestilling, Gesetzesbekanntmachung Nr. 438 vom 15. Mai 2012 über ethnische Gleichbehandlung) in geänderter Fassung

Die Bestimmungen in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a und b der Richtlinie 2000/43 wurden mit § 3 des dänischen Lov om etnisk ligestilling umgesetzt. Diese Vorschrift lautet:

„§ 3. Niemand darf eine andere Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft oder der Rasse oder ethnischen Herkunft eines Dritten einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung aussetzen.

Abs. 2. Eine unmittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person aufgrund ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft in einer vergleichbaren Situation eine weniger günstige Behandlung als eine andere Person erfährt, erfahren hat oder erfahren würde.

Abs. 3. Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören, schlechter stellen als andere Personen, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind

durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt, und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich.

...“

Kurze Darstellung der Sachverhalte und der Ausgangsverfahren

- 1 Die grundsätzliche Frage, die sich in den Ausgangsverfahren stellt, ist, ob eine gegen das Lov om etnisk ligestilling und die ihm zugrunde liegende Richtlinie verstoßende Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft darin zu sehen ist, dass nach § 168a Abs. 1 des Almenboliglov die Anzahl an Sozialwohnungen für Familien in sogenannten „Umgestaltungsgebieten“ (vormals „harte Ghettos“) vermindert werden soll. Unter einem Umgestaltungsgebiet ist danach ein Wohngebiet zu verstehen, das in den letzten fünf Jahren eine Bevölkerungsstruktur hatte, bei der mehr als 50 % „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Staaten“ und mindestens zwei von vier bewohnerbezogenen Kriterien betreffend die Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt, Kriminalitätsrate, Bildungsstand und durchschnittliches Einkommen erfüllt sind.
- 2 Beim Wohngebiet **Schackenborgvænge** (Ausgangsverfahren 1 bis 4) handelt es sich um eine Abteilung des sozialen Wohnungsbaus im Wohngebiet Ringparken in Slagelse. Ringparken wurde mit Wirkung vom 1. Dezember 2018 als „hartes Ghettogebiet“ bezeichnet, da das Wohngebiet alle vier bewohnerbezogenen Kriterien betreffend die Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt, die Kriminalitätsrate, den Bildungsstand und das durchschnittliche Einkommen erfüllte und zudem 55,6 % der Bewohner zur Kategorie „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Staaten“ gehörten.
- 3 Daraufhin erarbeiteten die betreffenden Wohnungsgesellschaften (FOB und SAB) zusammen mit der Gemeinde Slagelse einen Entwicklungsplan gemäß § 168a Abs. 1 des Almenboliglov. Nach diesem Plan sollte der Anteil an Sozialwohnungen für Familien auf 40 % gesenkt werden, was in Bezug auf Schackenborgvænge eine Umwidmung bestimmter Wohnungen in Sozialwohnungen für junge Menschen, den Abriss von Sozialwohnungen für Familien, einen Verkauf an private Käufer und die Errichtung neuer, privater Gebäude bedeutet. Der Entwicklungsplan wurde von der Trafik-, Bygge- og Boligstyrelse (Behörde für Verkehr, Bauen und Wohnen, Dänemark) am 14. Januar 2020 genehmigt.
- 4 Am 17. Februar 2020 kündigte SAB 17 Mietverträge im Schackenborgvænge, darunter die der fünf beklagten Mieter. Die Kündigungen erfolgten in Übereinstimmung mit den anerkannten Vermietungskriterien, und den Angaben zufolge wurden die gekündigten Mieter nicht danach ausgewählt, ob sie „Einwanderer oder ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ sind. Den Mietern wurde eine dauerhafte alternative Unterbringung angeboten.

- 5 Von den Mietern ist im Wesentlichen bekannt, dass MV (Ausgangsverfahren 1) in der Türkei geboren wurde und die dänische Staatsangehörigkeit besitzt. Es gibt keine Angaben zum Geburtsland, den Eltern oder der Staatsangehörigkeit von EH (Ausgangsverfahren 2). LI (Ausgangsverfahren 3) wurde in Bosnien geboren und besitzt die bosnische Staatsangehörigkeit. Bei AQ und LO (Ausgangsverfahren 4) verhält es sich so, dass AQ in Syrien und LO im Libanon geboren wurde. Beide haben die dänische Staatsangehörigkeit erworben.
- 6 Die Mieter haben alle der Kündigung widersprochen. Deshalb hat SAB nun Klage auf Feststellung der Rechtmäßigkeit der Kündigungen erhoben. Die fünf Beklagten haben beantragt, die Klage abzuweisen, und darüber hinaus einen Antrag gestellt, dass SAB anzuerkennen habe, dass § 61a des Almenboliglov nichtig ist.
- 7 Seit dem 1. Dezember 2021 handelt es sich beim Wohnviertel Ringparken nicht mehr um ein Umgestaltungsgebiet, da es nicht länger die Kriterien erfüllt, die den Anteil an Bewohnern ohne Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt, den Anteil an Bewohnern, die wegen bestimmter Formen von Kriminalität verurteilt wurden, sowie das durchschnittliche Einkommen der Bewohner betreffen. SAB ist jedoch weiterhin dazu verpflichtet, den für das Gebiet genehmigten Entwicklungsplan umzusetzen.
- 8 Beim Wohnviertel **Mjølnerparken** (Ausgangsverfahren 5) handelt es sich um eine zur Wohnungsgesellschaft Bo-Vita gehörende Abteilung des sozialen Wohnungsbaus in Kopenhagen. Mjølnerparken wurde seit dem 1. Dezember 2018 als „hartes Ghettogebiet“ (nunmehr „Umgestaltungsgebiet“) bezeichnet, da das Wohngebiet seitdem drei von vier Kriterien des § 61a Abs. 1 des Almenboliglov erfüllte und gleichzeitig ca. 80 % seiner Bewohner der Kategorie „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ angehören. Mjølnerparken wird weiterhin als „Umgestaltungsgebiet“ bezeichnet.
- 9 Auf dieser Grundlage erarbeitete Bo-Vita am 8. Mai 2019 einen Entwicklungsplan, der u. a. vom Indenrigs- og Boligministeriet (Ministerium für Inneres und Wohnen) (nunmehr Ministerium für Soziales, Wohnen und Senioren) am 10. September 2019 genehmigt wurde. Nach dem Plan sollten bestimmte Wohnblöcke verkauft werden. Bo-Vita musste daher den Mietern in den betreffenden Wohnblöcken kündigen. Ihnen wurde eine Ersatzunterkunft angeboten.
- 10 Die Kläger in dieser Rechtssache (Ausgangsverfahren 5) sind oder waren Mieter der betreffenden Wohnblöcke. Zusammengefasst lässt sich zu den Mietern sagen: XM ist in Pakistan geboren und hat die dänische Staatsangehörigkeit erworben. ZQ wurde im Libanon geboren und besitzt die dänische Staatsangehörigkeit. FZ wurde in Pakistan geboren und besitzt die dänische Staatsangehörigkeit. DL wurde in Syrien geboren und besitzt die dänische Staatsangehörigkeit. WS wurde in Syrien geboren und besitzt die dänische Staatsangehörigkeit. JL wurde in Syrien geboren und war staatenloser Palästinenser, bevor er die dänische

Staatsangehörigkeit erwarb. PB wurde in Syrien geboren und war staatenloser Palästinenser, bevor er die dänische Staatsangehörigkeit erwarb. VT wurde in Libyen geboren und besitzt die dänische Staatsangehörigkeit. YB wurde in Dänemark geboren und besitzt die dänische Staatsangehörigkeit. TJ wurde in Dänemark geboren und besitzt die dänische Staatsangehörigkeit. RK wurde in Dänemark geboren und besitzt die dänische Staatsangehörigkeit. Ihre Eltern wurden beide im Libanon geboren und besitzen die dänische Staatsangehörigkeit.

- 11 Gegen das Ministerium für Soziales, Wohnen und Senioren erhoben die Kläger am 27. Mai 2020 Klage auf Feststellung, dass die am 10. September 2019 vom Ministerium erteilte Genehmigung des Entwicklungsplans für das Wohngebiet Mjølnerparken unwirksam ist, und zwar u. a. deshalb, weil sich der Plan auf § 61a Abs. 4 des Almenboliglov stützt. Das Ministerium hat Klageabweisung beantragt.
- 12 Sowohl die Rechtssachen Schackenborgvænge als auch die Rechtssache Mjølnerpark wurden an das Østre Landsret (Landgericht Ostdänemark, Dänemark) zur Entscheidung in erster Instanz verwiesen, da davon ausgegangen wurde, dass die Rechtssachen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen.

Wesentliche Argumente der Parteien der Ausgangsverfahren

Rechtssachen Schackenborgvænge (Ausgangsverfahren 1 bis 4)

- 13 Die Klägerin, die Wohnungsgesellschaft SAB, hat u. a. vorgetragen, dass die Kündigung der Mietverträge der Beklagten auf das Almenlejelov gestützt sei, dass sie keinen Einfluss darauf gehabt habe, dass das Gebiet zum 1. Dezember 2018 als „hartes Ghettogebiet“ (nunmehr „Umgestaltungsgebiet“) eingestuft worden sei und dass sie dazu verpflichtet sei, die Vorschriften des Almenboliglov zu befolgen, insbesondere die §§ 168a und 168b, die die Reduzierung des Anteils an Sozialwohnungen für Familien in „Umgestaltungsgebieten“ auf höchstens 40 % betreffen.
- 14 Die Kündigungen stellten keine gegen § 3 des Lov om etnisk ligestilling verstoßende rechtswidrige Diskriminierung dar. Es liege weder eine unmittelbare noch eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft der Mieter vor. SAB habe die 17 Mieter, denen gekündigt worden sei, nicht anhand ihrer Rasse oder ethnischen Herkunft ausgewählt. Die Kriterien, die den Kündigungen zugrunde lägen, bezögen sich teils auf die Einkommensverhältnisse der Mieter und teils darauf, ob ein Mieter oder jemand aus seinem Haushalt während der letzten sechs Monate eine Straftat begangen habe.
- 15 Aus Art. 3 Abs. 2 der Antidiskriminierungsrichtlinie ergebe sich, dass diese keine unterschiedlichen Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit betreffe, sondern ausschließlich solche aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft. Gleichzeitig werde anerkannt, dass einzelne Staaten auf bestimmten Gebieten ein Interesse und Bedürfnis hätten, aufgrund der Staatsangehörigkeit

diskriminieren zu können. Der Begriff „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ sei ein nationaler Begriff, da „nicht-westliche Länder“ als „alle Länder, die nicht zu den westlichen Ländern gehören“ definiert würden und somit mindestens 155 Länder umfassten. In den westlichen Ländern lebten heute ca. 940 000 000 Menschen, während in den nicht-westlichen Ländern ca. 7 060 000 000 Menschen lebten. Die Bevölkerung in den nicht-westlichen Ländern machten somit 88,25 % der Weltbevölkerung aus.

- 16 Die beklagten Mieter haben u. a. geltend gemacht, dass die SAB dazu verpflichtet sei, sich an dänisches Recht zu halten, jedoch nicht in den Fällen, in denen das dänische Recht im Widerspruch zu internationalen Verpflichtungen stehe.
- 17 Im vorliegenden Fall handele es sich um eine unmittelbare Diskriminierung. § 61a des Almenboliglov sei nicht mit der Antidiskriminierungsrichtlinie vereinbar.

Rechtsache Mjølnerparken

- 18 Die klagenden Mieter haben u. a. vorgetragen, dass der Begriff „Rasse oder ethnische Herkunft“ in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a der Antidiskriminierungsrichtlinie dahin auszulegen sei, dass er das Kriterium „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ erfasse. Diese Bestimmung verbiete es, einer Gruppe von Bewohnern – aus westlichen wie nicht-westlichen Ländern – eines Wohngebiets u. a. mit der Begründung zu kündigen, dass der Anteil an „Einwanderern und ihren Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ 50 % übersteige.
- 19 Der Begriff „Personen, die einer Rasse oder ethnischen Gruppe angehören“ in dem die mittelbare Diskriminierung betreffenden Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie sei ebenfalls dahin auszulegen, dass das Kriterium „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ erfasst sei, so dass diese Bestimmung es ebenso verbiete, einer Gruppe von Bewohnern u. a. mit der Begründung zu kündigen, dass der Anteil von „Einwanderern und ihrer Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ 50 % übersteige. Das Kriterium sei kein „dem Anschein nach neutrale[s] ... Kriteri[um]“, wie in Art. 2 Abs. 2 Buchst. b vorausgesetzt.
- 20 Sollte jedoch ungeachtet dessen davon auszugehen sein, dass es sich um „dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren“ handele, betreffe das Kriterium gerade in hinreichender Weise Personen einer „bestimmten“ [„bestemt“ in der dänischen Sprachfassung der Richtlinie, ohne Entsprechung in der deutschen Sprachfassung] Rasse oder ethnischen Herkunft. Die Gruppe der Bewohner mit nicht-westlichem Hintergrund mache über 80 % der Bewohner in dem Wohngebiet aus.
- 21 Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass das Kriterium für sich allein nicht Personen einer bestimmten Rasse oder ethnischen Herkunft im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. b erfasse, zeigten die konkreten statistischen Daten, dass die

größten Bewohnergruppen, die von dem Entwicklungsplan für das Wohngebiet Mjølnerparken betroffen seien, einen libanesischen oder somalischen Hintergrund hätten, was eine bestimmte Rasse oder ethnische Gruppe darstelle.

- 22 Darüber hinaus sei nicht ersichtlich, dass mit der Verwendung dieses Kriteriums ein rechtmäßiges Ziel verfolgt werde. Das Ziel bestehe darin, die Zahl an Sozialwohnungen für Familien zu verringern, um das Gebiet zu einem „attraktiven Wohngebiet“ zu machen, u. a. durch die Gewährleistung einer Mischung der Wohnformen und einer damit einhergehenden veränderten Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Betrachte man dies in Verbindung mit dem zugrunde liegenden Ziel, „Ghettos zu beseitigen“ – bei deren Definition maßgeblich darauf abgestellt werde, dass über 50 % der Bewohner in einem Gebiet einen nicht-westlichen Hintergrund hätten – zeige sich, dass das wirkliche Ziel der Genehmigung eines Entwicklungsplans sei, die Entfernung von Bewohnern mit nicht-westlichem Hintergrund zu gewährleisten. Gerade der Verlust einer Familienwohnung sei vom Gerichtshof als ein besonders schwerer Grundrechtseingriff anerkannt worden.
- 23 Die Beklagte, das Ministerium für Soziales, Wohnen und Senioren, hat u. a. vorgetragen, dass der Begriff „ethnische Herkunft“ in der Richtlinie 2000/43 dahin auszulegen sei, dass er nicht die Kategorie „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ erfasse.
- 24 Es stelle daher keine unmittelbare Diskriminierung gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie dar, dass § 168a des Almenboliglov den Sozialwohnungsgesellschaften in einem Wohngebiet, das als „Umgestaltungsgebiet“ (vormals „hartes Ghettogebiet“) eingestuft sei, auferlege, einen Entwicklungsplan für das Wohngebiet auszuarbeiten. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass für die Einstufung als „Umgestaltungsgebiet“ gemäß § 61a Abs. 2 des Almenboliglov die eigenständige Voraussetzung gelte, dass in dem Gebiet mehr als 50 % der Bewohner sogenannte „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Staaten“ seien.
- 25 Die Kategorie „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Staaten“ sei von Danmarks Statistik zu statistischen Zwecken entwickelt worden und finde sich in den dänischen Rechtsvorschriften an mehreren Stellen wieder. Ob eine Person dieser Kategorie angehöre, werde ausschließlich anhand ihres Geburtsorts sowie des Geburtsorts ihrer Eltern und/oder deren Staatsangehörigkeit beurteilt.
- 26 Bei dem besonders großen Kreis von Menschen, die von der Kategorie „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ erfasst seien, gebe es weder Gemeinsamkeiten in Bezug auf Staatsangehörigkeit, Sprache, kulturellen Hintergrund, Traditionen und Heimat noch in Bezug auf gemeinsame Bräuche, Überzeugungen und Eigenschaften, die aus einer gemeinsamen oder vermutet gemeinsamen Vergangenheit stammten.

- 27 Es gebe somit keine unmittelbare oder untrennbare Verbindung zwischen der mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung erfassenden Kategorie „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ in § 61a Abs. 2 des Almenboliglov und dem Begriff „ethnische Herkunft“ im Sinne der Richtlinie 2000/43.
- 28 Die Bestimmung im Almenboliglov stelle auch keine mittelbare Diskriminierung gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/43 dar.
- 29 Die Kläger hätten sich ausschließlich auf Statistiken bezogen, die zeigten, dass die größten Bewohnergruppen im Wohngebiet Mjølnerparken einen libanesischen oder somalischen Hintergrund hätten. Auch insoweit verwechselten die Kläger also „ethnische Herkunft“ mit „Staatsangehörigkeit“, die zweifelsohne nicht von der Richtlinie 2000/43 erfasst sei (vgl. deren Art. 3 Abs. 2).
- 30 Schließlich finde § 61a Abs. 2 des Almenboliglov unterschiedslos auf alle Personen Anwendung, die der Kategorie „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ angehörten, und in jedem Fall bezweckten die Bestimmungen im Almenboliglov die Gewährleistung einer erfolgreichen Integration, was im Unionsrecht einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstelle. Die Bestimmungen seien auch verhältnismäßig, da sie als integrationsfördernde Maßnahmen sowohl geeignet als auch notwendig seien.
- 31 Die Streithelfer in dem Rechtsstreit sind das Institut for Menneskerettigheder (Institut für Menschenrechte, Dänemark) (sowohl in den Ausgangsverfahren 1 bis 4 wie im Ausgangsverfahren 5) und die UN-Sonderberichterstatte (Ausgangsverfahren 5).
- 32 Das Institut für Menschenrechte hat u. a. vorgetragen, dass die Genehmigung des Entwicklungsplans (Mjølnerparken) und die Kündigung der Mietverträge (Schackenborgvænge) eine unmittelbare Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft darstellten, weil auf das Kriterium „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ abgestellt werde und dieses Kriterium unmittelbar und untrennbar mit der ethnischen Herkunft verbunden sei. Die Ethnizität sei somit ausschlaggebend für die Entscheidung, eine Maßnahme zu ergreifen, die zu einer weniger günstigen Behandlung führe, genauso wie die weniger günstige Behandlung aus Gründen eingeführt worden sei, die sich auf die ethnische Herkunft bezögen. Das Kriterium „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Staaten“ sei unmittelbar und untrennbar mit der ethnischen Herkunft verbunden. Aus mehreren Passagen der Gesetzesmaterialien gehe hervor, dass der Gesetzgeber Probleme habe lösen wollen, die bei einer bestimmten Bevölkerungsgruppe aufgrund ihrer ethnischen Herkunft aufträten. Das Kriterium ziele auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe in Dänemark ab, die sich den Gesetzesmaterialien zufolge aufgrund ihrer Normen und Werte, die mit ihrer Abstammung, ihrer nationalen, verwandtschaftlichen und kulturellen Zugehörigkeit sowie ihrer Herkunft zusammenhingen, von der Mehrheit der

dänischen Bevölkerung unterscheide. Eine solche Einteilung der Bevölkerung sei eine Einteilung nach ethnischer Herkunft.

Die UN-Sonderberichterstatter haben u. a. vorgetragen, dass „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ keine neutrale Kategorie sei, sondern auf Abstammung, Rasse, ethnische und nationale Herkunft abstelle, und diese Kategorisierung eine unmittelbare und eine mittelbare rassistische Diskriminierung begründe. Es verstoße gegen die rechtlichen Verpflichtungen Dänemarks aus dem ICERD und dem ICESCR, wenn die Kategorie „nicht-westlich“ verwendet werde, um die Wohnungsbaupolitik zu gestalten und die Mieter einer weder notwendigen noch gerechtfertigten Verdrängung aus ihren Wohnungen auszusetzen. Die Differenzierung zwischen „westlich“ und „nicht-westlich“ sowie die Verwendung der letztgenannten Kategorie als Rechtsgrundlage, um die Sanierung von Wohnungen zu ermöglichen und zwischen „gefährdeten Wohngebieten“, „Ghettos“ und „harten Ghettos“ zu unterscheiden, stelle eine verbotene unmittelbare Diskriminierung aufgrund der Abstammung und der nationalen oder ethnischen Herkunft dar. Obwohl die Kategorie der Länder, die zu den „westlichen“ Ländern gehörten, geografisch nicht zusammenhängend sei, bestehe sie in erster Linie aus europäischen Nationen und Nationen ehemaliger europäischer Auswanderer, in denen der größte Teil oder die Mehrheit der Bürger weiß seien. Bei den Ländern auf der „nichtwestlichen“ Liste handle es sich hingegen vornehmlich um nicht-weiße Nationen, darunter alle Nationen der Welt, die eine muslimische Mehrheit hätten. „Gefährdete Wohngebiete“, deren sozioökonomische Indikatoren identisch mit denen von „Ghettos“ seien, unterlägen – im Gegensatz zu Gebieten, in denen mehr als 50 % der Bewohner „nicht-westlich“ seien – nicht den erweiterten Sanierungserfordernissen, wenn es sich um ein Wohnviertel mit mehrheitlich „westlichen“ Bewohnern handle. Es liege somit eine gezielte Differenzierung anhand der ethnischen Beschaffenheit der Gebiete vor. Dass die Kategorie „nicht-westlich“ Menschen unterschiedlicher nationaler oder ethnischer Herkunft erfasse, schließe das Vorliegen rassistischer Diskriminierung nicht aus. Außerdem würden die Mieter durch die Verletzung ihres Rechts auf Wohnen rassistischer Diskriminierung ausgesetzt. Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung seien fundamentale Grundsätze des Rechts auf angemessene Unterbringung, das in Art. 11 ICESCR festgelegt sei. Zudem sei auf Art. 2 Abs. 2 und auf Art. 5 Buchst. e Ziff. iii ICERD zu verweisen. Die Rechtssicherheit der Mieter in Bezug auf die Besitzform sowie die Lage und Angemessenheit der Wohnungen, die zu den sieben Kernbestandteilen des Rechts auf angemessene Unterbringung gehörten, die der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 formuliert habe, seien in der vorliegenden Rechtslage allein deshalb gefährdet, weil die Mieter selbst „nicht-westliche Bewohner“ in „harten Ghettovierteln“ seien oder weil sie neben solchen Bewohnern wohnten.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 33 Das Østre Landsret ist der Ansicht, dass weder aus dem Wortlaut von Art. 2 der Richtlinie noch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs abgeleitet werden kann, ob der in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a und b verwendete Begriff „ethnische Herkunft“ bzw. die Wendung „einer ethnischen Gruppe angehören“ unter Umständen wie den hier vorliegenden – wenn nach dem dänischen Almenboliglov in sogenannten Umgestaltungsgebieten der Anteil an Sozialwohnungen für Familien verringert werden soll und es eine Voraussetzung für die Einstufung als Umgestaltungsgebiet ist, dass in dem Wohngebiet mehr als 50 % „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Staaten“ leben – dahin auszulegen sind, dass sie eine Gruppe von Personen erfassen, die als „Einwanderer und ihre Nachkommen aus nicht-westlichen Ländern“ definiert werden.
- 34 Nach Ansicht des Østre Landsret ist zudem unklar, ob Art. 2 Abs. 2 Buchst. a und b gegebenenfalls dahin auszulegen ist, dass die in der Rechtssache beschriebene Regelung eine unmittelbare oder eine mittelbare Diskriminierung darstellt.
- 35 Da eine Klärung dieser Fragen von ausschlaggebender Bedeutung für die Entscheidung in den Ausgangsverfahren ist, erachtet das Østre Landsret es als notwendig, den Gerichtshof um die Beantwortung der Vorlagefragen zu ersuchen.

ARBEJTS
DOKUMENT