

Verlauf der Debatten über das Antidiskriminierungsgesetz

Am 15. Dezember 2004 hatten die Parteien der Regierungskoalition SPD und Bündnis 90/Die Grünen den Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes vorgelegt. Mit ihm sollten- allerdings mit einjähriger Verspätung - vier Antidiskriminierungsrichtlinien der Europäischen Union in nationales Recht umgesetzt werden. Es handelt sich um die **Richtlinien 2000/43/EG** (Diskriminierung wegen Rasse und ethnischer Herkunft in Beschäftigung und Beruf sowie beim Zugang und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen), **2000/78/EG** (Diskriminierung wegen Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexueller Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf), **2002/73/EG** (Diskriminierung wegen des Geschlechts in Ausbildung und Beruf) und **2004/113/EG** (Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen). Für die Bundesrepublik waren dementsprechend hierfür die Bundesministerien für Wirtschaft und Arbeit, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie der Justiz zuständig.

Zielstellung war es, Diskriminierungen aufgrund von ethnischer Herkunft, Weltanschauung, Alter, Geschlecht, Behinderung und sexueller Identität zu verhindern. Der Bereich des Gesetzentwurfs umfasste das Arbeits- und das Zivilrecht. Im Arbeitsrecht ging es um ein Benachteiligungsverbot beim Zugang zur Erwerbstätigkeit, bei der beruflichen Weiterentwicklung, bei Arbeits- und Entlassungsbedingungen und beim Arbeitsentgelt. Im zivilrechtlichen Bereich betraf dies den Zugang zu und die Versorgung mit allgemein üblichen Gütern und Dienstleistungen.

Der von den Regierungsfractionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorgelegte Entwurf ging insofern über die Vorgaben der Europäischen Union hinaus, als diese nur ein Benachteiligungsverbot wegen „Rasse“ und ethnischer Herkunft vorsahen. Im Entwurf wurde es erweitert um die Merkmale Alter, Geschlecht, Religion, Weltanschauung, Behinderung und sexuelle Identität. Damit sicherte der Entwurf, dass keine Person aus welchen Gründen auch immer ungleich behandelt werden kann. Um dem Einzelnen den Nachweis einer Diskriminierung zu erleichtern, wurde auch der Rechtsschutz wesentlich verbessert: Betroffene hätten Unterstützung von Antidiskriminierungsverbänden erhalten können.

Der Gesetzentwurf stand von Anbeginn an unter massivem Beschuss jener politischen Kräfte, denen es bereits vor zwei Jahren gelungen war, eine entsprechende Vorlage zu Fall zu bringen. Die CDU/CSU- und die FDP- Bundestagsfractionen nahmen vor allem daran Anstoß, dass er über die Vorgaben der Europäischen Union hinausging, und meinten, dass seine Bestimmungen schwerwiegend in die grundrechtlich geschützte Vertrags- und Handlungsfreiheit eingreifen und damit den Rechtsverkehr unter Geschäfts- wie unter Privatleuten erheblich erschweren würden.

Die Aktionsgemeinschaft Wirtschaftlicher Mittelstand sah in ihm sogar einen Angriff auf die bürgerliche Freiheit und die gesellschaftliche Grundordnung. Sie unterstellte, dass die im Gesetzentwurf verankerte Beweisumkehr geradezu einlädt, Diskriminierungen dort geltend zu machen, wo eigentlich keine stattfinden. Immerhin läge es nunmehr in der Verantwortung des jeweiligen Unternehmens bei einem Vorwurf der Diskriminierung nachzuweisen, dass dieses nicht der Fall sei. Ähnlich äußerte sich die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, deren Präsident ausdrücklich davor warnte, den Entwurf zur Grundlage eines Gesetzes zu nehmen. Dieses würde die deutsche Wirtschaft völlig unnötig belasten. Vor allem die den Betriebsräten bzw. Gewerkschaften eingeräumte Befugnis, Diskriminierungen im Betrieb bekämpfen zu können, widerspreche den Grundsätzen der Betriebsverfassung und überfordere die Aufgaben der Betriebsräte. Anmaßend und unberechenbar nannte die Eigentümerschutz-Gemeinschaft Haus & Grund

Deutschland den Gesetzentwurf. Sein Inkrafttreten würde zu einer massiven Einschränkung der Privatautonomie und der Vertragsfreiheit führen.

Im Gegensatz zu den ablehnenden Stimmen dieses politischen Klientels standen die grundsätzlich zustimmenden Stellungnahmen des DGB, des Antidiskriminierungsnetzwerkes des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg, des Sozialverbandes VdK Deutschland, des Sozialverbandes Deutschland (SoVD), der Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren –Organisationen (BAGSO) und anderer Nichtregierungsorganisationen. Sie würdigten gerade, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung über die von der Europäischen Union gesetzten Rahmenbedingungen hinausging und Arbeits- und Zivilrecht zu einem Gesetz zusammenfasst und die Diskriminierungsmerkmale der EU-Richtlinien: „Rasse“, ethnische Herkunft, Geschlecht, sexuelle Identität, Alter, Behinderung, Religion und Weltanschauung mit der Einrichtung eines Antidiskriminierungsbüros zivilrechtlichem Schutz unterstellte.

Der Gesetzentwurf verbot nicht nur Diskriminierungen wegen des Geschlechts oder der ethnischen Herkunft, sondern auch wegen der Religion oder Weltanschauung sowie wegen des Alters, wegen Behinderung oder der sexuellen Identität. Mit dem Gesetz hätte der Grundsatz der Gleichbehandlung leichter durchgesetzt werden können, für den die Bestimmungen des Grundgesetzes und des Bürgerlichen Gesetzbuches allein nicht ausreicht, wie der Vorsitzende des DGB Michael Sommer bereits am 21. März 2003 in seiner Eröffnungsrede der Tagung „Diskriminierungsfreie Arbeitswelt-Anforderungen an die gesetzliche Umsetzung der EU-Richtlinien“ in Berlin ausführte.

Gleichwohl gab es auch kritische Anmerkungen zum Gesetzentwurf. Sie betrafen neben der Verwendung des Begriffs „Rasse“, worauf das Antidiskriminierungsnetzwerk des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg verwies („Es gibt Rassismus als politische Kategorie, jedoch keine Rassen“), vor allem das Aussparen eines echten Verbandsklagerechts für jene Organisationen und Verbände, die für potentielle Opfergruppen eintreten. Zwar hätten diese als Beistände Betroffener vor Gericht auftreten können, aber dies wäre, so das Netzwerk der Antidiskriminierungsbüros in Nordrhein-Westfalen, keine echte Verbandsklage. Gerichtliche Überprüfungen von Missständen stets hätten demnach nur in einzelnen, personenbezogenen Fällen durchgeführt werden können.

In der ersten Lesung des Gesetzentwurfes im Deutschen Bundestag am 21. Januar 2005 warfen CDU/CSU und FDP erneut der Regierungskoalition vor, mit dem Antidiskriminierungsgesetz zu weit zu gehen. Kritisch äußerte sich der Deutsche Anwaltsverein, der meinte, der Gesetzentwurf gehe „weit über das gemeinschaftlich Gebotene hinaus“. Auch Immobilien- und Wohnungsverbände kritisierten, wie schon zuvor, den Gesetzentwurf als hochproblematisch. Er schaffe eine zunehmende Rechtsunsicherheit und provoziere eine Flut von Prozessen. Mit dem Argument, der Entwurf gehe weit über europarechtlichen Maßgaben hinaus, beschloss schließlich der Hamburgische Senat am 1. Februar, gemeinsam mit Baden-Württemberg eine Bundesratsinitiative zum Entwurf des Antidiskriminierungsgesetzes einzubringen, mit der die Bundesregierung aufgefordert wurde, sich mit dem Gesetz auf die Vorgaben der Europäischen Union zu beschränken. Am 10. Februar leitet schließlich das Staatsministerium Baden-Württemberg einen entsprechenden Antrag der unionsregierten Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen an den Präsidenten des Bundesrates Matthias Platzeck, sich bei der Umsetzung der Richtlinien der Europäischen Union „auf das europarechtlich Geforderte zu beschränken und jede darüber hinausgehende Regelung zu unterlassen“. Dieser Antrag wurde auf der 808. Bundesratssitzung am 18. Februar diskutiert und in einer

entsprechenden Entschließung bestätigt.

Vor allem Gewerkschaften und Verbände äußerten hingegen ihre prinzipielle Zustimmung zum Gesetzentwurf, der die Bürgerrechte stärke. Ausdrücklich begrüßt wurde er von einem Netzwerk von Menschenrechtsorganisationen und Verbänden, die Frauen, SeniorInnen, Behinderte, MigrantInnen, Lesben und Schwule vertreten. In einer gemeinsamen Erklärung heißt es, dass unsere Gesellschaft „von der Vielfalt und der Toleranz“ lebt. Deshalb „engagieren sich die Mitglieder des Netzwerkes für das Gesetz und dessen Umsetzung“. Auch der Behindertenverband in Deutschland (ABiD) erklärte in einem Brief an Bundestagspräsident Wolfgang Thierse seine Bereitschaft am Zustandekommen eines wirkungsvollen Antidiskriminierungsgesetzes mitzuwirken. Kritisch vermerkte er, dass die Schutzbestimmungen des Gesetzentwurfs noch zu vage seien. Zu unkonkret bleibe, wie Zuwiderhandlungen, d.h. konkrete Diskriminierungen, geahndet werden sollten. Der Interkulturelle Rat in Deutschland begrüßte ebenfalls den Gesetzentwurf im Grundsatz und wertete ihn als positives Signal für Migranten und Flüchtlinge. Er charakterisierte die massive Kritik am Gesetzentwurf als Bestandteil einer Strategie, die darauf zielt, den vorgelegten Entwurf im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu entkernen und schließlich gänzlich „zahnlos“ zu machen. In diese Richtung zielen Presseerklärungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sowie deren Beauftragten für Kirchen und Religionsgemeinschaften.

Eine weitere Anhörung im Familienausschuss des Deutschen Bundestags erfolgte am 7. März 2005 im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Saal 3.101, in der Zeit von 10.00 bis 18.00 Uhr: Bundesdrucksache 15/4538 - Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien. An ihr nahmen etwa 20 Sachverständige und 40 Vertreter verschiedener Verbände teil. Im Vorfeld der Anhörung hatten sich mehrere, darunter auch zur Aussprache eingeladene, Vereine und Netzwerke - das Netzwerk der Antidiskriminierungsbüros in NRW, das Deutsche Institut für Menschenrechte und das Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des Türkischen Bundes in Berlin-Brandenburg gemeinsam mit der Türkischen Gemeinde in Deutschland - zur Wort gemeldet, ihre grundsätzlich bejahenden Standpunkte dargelegt und kritische Hinweise unterbreitet. Einig war man sich in der Ablehnung der von Bundesinnenminister Otto Schily in der Kabinettsitzung vom 2. März 2005 geforderten Zurücknahme des Gesetzentwurfs.

Bei der Anhörung im Familienausschuss wurden erneut massive Angriffe gegen den Gesetzentwurf von einigen „Sachverständigen“ sowie seitens der CDU, der FDP, des Arbeitgeberverbandes sowie der Interessenverbände der Wirtschaft, des Handwerks und des Handels vorgetragen. Sie bedienten sich weiterhin der Argumente u.a. von den unstatthaften Eingriffen in die Vertragsfreiheit, von der Vernichtung von Arbeitsplätzen und von einer Überbürokratisierung.

Während aus den Reihen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen bei grundsätzlicher Verteidigung des Entwurfs auch kritische Meinungsäußerungen erfolgten, bewertete der Deutsche Gewerkschaftsbund den Gesetzentwurf als längst fällige Umsetzung der Richtlinien der Europäischen Union. Mit einem entsprechenden Gesetz würde dann auch in Deutschland ein Mindeststandard beim Schutz vor Diskriminierung durchgesetzt. Auch die sozialdemokratische Arbeitsgemeinschaft „60 plus“ forderte am 15. März die Bundesregierung auf, das Antidiskriminierungsgesetz zu verabschieden. In mehr als die Hälfte aller Betriebe in Deutschland würden keine Menschen, die älter als 50 Jahre alt sind, beschäftigt. Dies erfülle den Tatbestand der „Altersdiskriminierung“. Dem gegenüber blieb die FDP bei ihrer strikt ablehnenden Haltung, und die Unionsparteien äußerten weiterhin ihre Befürchtungen gegen das Gesetz, u.a. in einer kleinen Anfrage im Bundestag.

Die Auseinandersetzungen eskalierten erneut im Vorfeld und während des so genannten Job-Gipfels des Bundeskanzlers am 17. März. CDU/CSU-Fraktion bekräftigten erneut ihr rigoroses Nein zum Gesetz, der Präsident der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU) Max Schön warnte vor einer Gefährdung der persönlichen Vertragsfreiheit, und der Bundesverband Deutscher Unternehmensberater (BDU) kritisierte, dass sich das Gesetz negativ auf die Arbeit von Personalberatern auswirken werde.

Während in Berlin der Job-Gipfel tagte, berieten am 17. und 18. März die Ausländer- und Integrationsbeauftragten der Bundesländer in Magdeburg sowohl über das Zuwanderungsgesetz als auch über den Entwurf des Antidiskriminierungsgesetzes, dessen zügige Verabschiedung sie forderten. Tatsächlich verständigten sich SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Ergebnis des Job-Gipfels, gewissermaßen als Zugeständnisse an die Forderungen der Wirtschaft, auf etwa vierzig Veränderungen am Gesetzentwurf. Man hätte, so der SPD-Abgeordnete Olaf Scholz, berechnete Einwände aufgegriffen und verarbeitet. Welche Paragraphen verändert wurden listet ein Papier auf, das Bündnis 90/Die Grünen zusammengestellt haben. Ein Synopse der entsprechenden Paragraphen legte der DGB-Bundesvorstand vor, und das Bundesministerium der Justiz veröffentlichte am 18. März ein „Infopapier zum Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz“, in dem es die Veränderungen erläuterte, die sich insbesondere nach der Anhörung vom 7. März ergaben,

Trotz der dort niedergelegten Zugeständnisse blieb der Gesetzentwurf nach den Worten der Oppositionsführerin Angela Merkel weiter umstritten. Im Allgemeinen jedoch wurden die Gesetzesänderungen von Unternehmerverbänden und anderen wirtschaftlichen Interessenvertretern ausdrücklich begrüßt. Zu ihnen zählte insbesondere der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmer. Auch die Horizont Personalberatung GmbH mit Sitz in Koblenz begrüßte die geforderte Reduzierung des Gesetzes auf die EU-Richtlinien und ergriff die Möglichkeit, um Unternehmen ihre juristische und Fachberatung in Fragen des Umgangs mit dem Antidiskriminierungsgesetz anzubieten.

Angesichts dieser Situation warnten Nichtregierungsorganisationen, Initiativen und Vereine, darunter Pro Asyl, vor einem sich zeigenden parteipolitischen Missbrauch des geplanten Antidiskriminierungsgesetzes. Dieses schien zu einer scheinbar biegsamen Verhandlungsmasse in den Gesprächen zwischen Regierung und Opposition geworden zu sein, wie es in einer Presseerklärung des „Forum Menschenrechte“ vom 21. März heißt. In einer gemeinsamen Presseerklärung kritisierten vor allem die Türkische Gemeinde in Deutschland und das Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des Türkischen Bundes in Berlin-Brandenburg die Änderungen des Entwurfs des Antidiskriminierungsgesetzes. Während die Vorschläge von Migrantorganisationen kaum berücksichtigt worden sind, rechtfertigte der Gesetzentwurf nun Diskriminierungen aufgrund der Herkunft, insbesondere bei der Wohnungssuche, worauf u.a. das Netzwerk der Antidiskriminierungsbüros in NRW - Leben ohne Rassismus - hinwies. Das Bildungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes hatte zur besseren Orientierung ein Dossier über das Antidiskriminierungsgesetz, seine Hintergründe und seinen Werdegang, vorgelegt.

Mit der Orientierung, den Gesetzentwurf am 17. Juni 2005 in 2. und 3. Lesung im Bundestag beraten und verabschieden zu wollen, hat die Bundesregierung offensichtlich nicht der Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union entsprochen, die entsprechenden Richtlinien bis zum Mai 2004 in nationales Recht umzusetzen. Am 28. April verkündete deshalb der Europäische Gerichtshof ein Urteil, wonach Deutschland gegen EU-Recht verstoßen hat, weil es insbesondere die europäische Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied

der Rasse oder der ethnischen Herkunft nicht in vollem Umfang umgesetzt hat. Wie der EU-Kommissar für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit dazu bemerkte, hätten die Mitgliedstaaten immerhin fünf Jahre Zeit gehabt, „diese EU-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen“.

Nach der Erklärung des Bundeskanzlers Gerhard Schröder infolge der Wahlniederlage der SPD in Nordrhein-Westfalen am 21. Mai 2005, im Parlament am 1. Juli die Vertrauensfrage zu stellen und so den Weg zu vorgezogenen Bundestagswahlen zu bereiten, bestanden, wie die Frankfurter Rundschau am 24. Mai vermeldete, nun überhaupt wenig Chancen für das Antidiskriminierungsgesetz: „Mit ihrer Geschäftsordnungsmehrheit im Vermittlungsausschuss dürfte die Union demnächst beschließen, das Thema zu vertagen. Das Gesetz fiel damit der zeitlichen ‚Diskontinuität‘ anheim und könne erst von einem neugewählten Bundestag wieder aufgenommen werden. Bekäme dort Schwarz-Gelb die Mehrheit, könnten die Antidiskriminierungs-Regeln leicht zusammengestutzt werden.“ **Deshalb** verstärkten sich die Forderungen an SPD und Bündnis 90/Die Grünen, dafür zu sorgen, dass das Gesetz schnellstmöglich im Bundestag beschlossen wird – auch wenn der Zeitrahmen für seine weitere Behandlung äußerst knapp bemessen ist.

Nach der 2. und 3. Lesung am 17. Juni im Bundestag wurde das Gesetz am 8. Juli im Bundesrat, begleitet von einer Mahnwache, zu der die Behindertenverbände aufgerufen hatten, beraten. Hier setzten die unionsregierten Bundesländer durch, den Gesetzentwurf an den Vermittlungsausschuss zu verweisen. Damit wurde das Antidiskriminierungsgesetz gestoppt, das nun nach der Bundestagswahl völlig neu verhandelt werden muss. Deutschland bleibt damit „Schlusslicht in Sachen Antidiskriminierungspolitik“, wie das Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin noch vor der Bundesratssitzung in einer Pressemitteilung am 8. Juli feststellte. Es bleibt in der Bundesrepublik weiterhin „ein Gebot der Demokratie und der Menschenrechte, Menschen vor Benachteiligungen und Ungleichbehandlungen aufgrund von unveränderlichen Merkmalen zu schützen“. Ironie der Geschichte ist es, dass bereits ein „Kommentar zum Antidiskriminierungsgesetz“ angekündigt wurde, der am 15. Februar 2006 im Verlag Sellier. European Law Publishers erscheinen soll.

Als erster verurteilte der Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LsVD) die Entscheidung des Bundesrats. „In der Praxis bedeutet die heutige Entscheidung, dass Lesben, Schwule, Behinderte und andere Minderheiten weiterhin sanktionslos diskriminiert werden dürfen.“ Der Verband fordert deshalb „CDU, CSU und FDP auf, ihre ideologische Verweigerungspolitik zu beenden. Bürgerrechte wie der Diskriminierungsschutz für Minderheiten sind nicht verhandelbar. Es gibt kein Recht auf Diskriminierung!“

Trotz aller fordernden und vor einer Verzögerung warnenden Stimmen ist das Antidiskriminierungsgesetz in Deutschland gescheitert. Der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat lehnte am Montag, dem 5. September 2005, in seiner letzten Sitzung vor der vorgezogenen Wahl am 18. September den Gesetzentwurf ab. Da bei einer Neuwahl alle nicht erledigten Gesetzentwürfe verfallen, bedeutet dies in letzter Konsequenz das Aus für ein Antidiskriminierungsgesetz in Deutschland, wie es SPD und Bündnis90/Die Grünen am 15. Dezember 2004 eingebracht hatten.

Wolfgang Voigt