

Projekte der Gleichbehandlungsanwaltschaft für den Nationalen Aktionsplan Menschenrechte

1. Gleichbehandlung im Gleichbehandlungsgesetz selbst durch Schaffung eines einheitlichen, weiten Schutzbereichs für alle Diskriminierungsgründe

In der Beratungsarbeit der Gleichbehandlungsanwaltschaft treten immer wieder Probleme mit den Unterschieden im Schutzniveau bei den im Gleichbehandlungsgesetz verpönten Diskriminierungsgründen auf. Derzeit ist Diskriminierung auf Grund der ethnischen Zugehörigkeit und auf Grund des Geschlechts auch außerhalb der Arbeitswelt verboten, nicht jedoch Diskriminierung auf Grund der Religion oder der Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung. Je nach Diskriminierungsgrund können daher Ratsuchende bei einer Diskriminierung im Bereich von Gütern und Dienstleistungen rechtlich unterstützt werden oder nicht.

Eine Diskriminierung auf Grund der Hautfarbe oder Herkunft bei der Miete einer Wohnung ist verboten, nicht jedoch die Diskriminierung eines homosexuellen Paares. Rechtliche Unterstützung ist auch nicht möglich, wenn z.B. ein sehr junges Paar eine Wohnung nicht bekommt, weil der Vermieter oder die Vermieterin bei ihnen lautes nächtliches Musikhören befürchtet. Eine Diskriminierung auf Grund des Geschlechts ist weiterhin nur beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen verboten, nicht aber bei Bildung und Sozialschutz. Im Bildungsbereich hat sich ein Mann an die Gleichbehandlungsanwaltschaft gewendet, weil sein Sohn an einem islamischen Feiertag von der Schuldirektion aufgefordert wurde, am Unterricht teilzunehmen, obwohl es eine Empfehlung des BMUKK gibt, Schülerinnen und Schülern mit islamischem Religionsbekenntnis an bestimmten islamischen Feiertagen das Fernbleiben vom Unterricht zu erlauben. In diesem Fall bietet das Gleichbehandlungsgesetz keinen Schutz. Auch bei sozialen Vergünstigungen fehlt das Levelling up. So wird etwa bei getrennt lebenden Elternteilen die SchülerInnenfreifahrt nicht immer von beiden Wohnsitzen gewährt. Eine Benachteiligung aufgrund des Geschlechts oder Familienstandes im Bereich der sozialen Vergünstigungen ist aber derzeit vom Schutzbereich des Gleichbehandlungsgesetzes nicht umfasst.

Das UN Komitee für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) hat in seinen Abschließenden Bemerkungen im Jahr 2013 empfohlen, das sogenannte Levelling Up durchzuführen und seine Besorgnis über die Zersplitterung der gesetzlichen Strukturen und der zuständigen Stellen ausgedrückt (Punkt 10). Ebenso hat sich das UN Komitee über den Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Rahmen der Staatenprüfung 2013 für eine Vereinheitlichung und Angleichung der Anti-Diskriminierungsbestimmungen ausgesprochen (Bemerkung Nr. 9). Diesen Empfehlungen wurde bislang noch nicht entsprochen.

Die Gleichbehandlungsanwaltschaft regt darüber hinaus an, den Umfang der geschützten Gründe im Gleichbehandlungsgesetz der Aufzählung in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anzugleichen. Gemäß Artikel 21 der Charta sind Diskriminierungen insbesondere auch wegen der Rasse, der Hautfarbe, der sozialen Herkunft, wegen genetischer Merkmale, der Sprache, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens und der Geburt verboten. In einigen EU-Mitgliedstaaten sind diese Gründe von den jeweiligen Antidiskriminierungsgesetzen bereits umfasst.

2. Verbesserung des Zugangs zum Recht durch Vereinheitlichung der gleichbehandlungsrechtlichen Bestimmungen und Vereinfachung der Struktur der spezialisierten Institutionen des Gleichbehandlungsrechts

Die Rechtsthemen Gleichbehandlung und Anti-Diskriminierung sind derzeit in mehr als 40 verschiedenen Gesetzen und Rechtsakten auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene geregelt. Aus den einheitlichen Grundlagen und Gewährleistungen im Europarecht und im Verfassungsrecht folgt im Ergebnis eine Vielzahl inhaltlicher und verfahrensrechtlicher Regelungen.

Das führt zu unterschiedlich hohen Schutzniveaus auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene. Personen, die Beratung, Unterstützung und Rechtsschutz suchen, stehen Institutionen gegenüber, deren Zahl noch größer ist als die der gesetzlichen Regelungen und die über sehr unterschiedliche Kompetenzen verfügen. Mitunter ist es äußerst schwierig, das jeweils anzuwendende Gesetz, die möglichen Abhilfen und die zuständige Stelle zu ermitteln. Auf Bundesebene übernimmt die Gleichbehandlungsanwaltschaft weitgehend die Funktion, Ratsuchende an die für sie zuständigen Stellen weiterzuleiten, in manchen Bundesländern werden Organisationen mit öffentlichen Mitteln unterstützt, um vor allem diese Clearingfunktion auszuüben.

Erschwert wird die Zuweisungsfunktion der Gleichbehandlungsanwaltschaft durch die Tatsache, dass Regionalanwältinnen oder Regionalanwälte für die in Teil II und III Gleichbehandlungsgesetz geregelten Kompetenzbereiche zwar gesetzlich vorgesehen, aber nicht ernannt wurden. Die Regionalbüros der Gleichbehandlungsanwaltschaft sind nach wie vor ausschließlich für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern zuständig. Gesetzliche Kompetenzen für die Gleichbehandlung in der Arbeitswelt ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung (Teil II GIBG) und für die Gleichbehandlung ohne Unterschied des Geschlechts oder der ethnischen Zugehörigkeit in sonstigen Bereichen (Teil II GIBG) haben sie nicht.

Die Ausgestaltung des Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsrechts dient der Verwirklichung von Grundrechten. Sie betreffen Menschen im Arbeitsleben und in privatrechtlichen Beziehungen unmittelbar. Für ihre Durchsetzung und Verwirklichung ist es daher unerlässlich, dass die Ausgestaltung funktionsgerecht und praktikabel ist. Das betrifft die möglichst einheitliche und widerspruchsfreie, klare und verständliche Regelung des materiellen Gehalts und der Durchsetzungsmöglichkeiten. Die Inanspruchnahme der Rechte und Garantien sollte unabhängig vom Lebens- oder Arbeitsmittelpunkt der Betroffenen oder der Art ihres Beschäftigungsverhältnisses erfolgen können. Es gilt daher, ein einheitliches Schutzniveau im gesamten Bundesgebiet sicherzustellen.

Einheitliche und klare Regelungen würden die Informationsarbeit auch bei jenen Gruppen leichter möglich machen, die Diskriminierungen bisher nicht melden. Einheitliche Regelungen würden zudem langjährigen Forderungen internationaler Monitoring-Einrichtungen (CEDAW Komitee, Komitee zum WSK Pakt) gerecht werden und die Erstellung aussagekräftiger Statistiken über Diskriminierungen in Österreich erleichtern.

Ebenso kann hier auf das Regierungsprogramm verwiesen werden, in welchem eine Evaluierung der Gleichstellungsinstrumente vorgesehen ist.

Die Gleichbehandlungsanwaltschaft schlägt vor, im Rahmen des Nationalen Aktionsplans die derzeit auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene bestehenden Regelungen im Bereich Gleichbehandlung und Antidiskriminierung zu erheben und im Hinblick auf die hier genannten Anforderungen und Zielsetzungen zu evaluieren. Darauf sollten konkrete Vorschläge für eine Rechtsbereinigung im Bereich Gleichbehandlung und Antidiskriminierung aufbauen. Diese werden sich am jeweils höchsten gewährleisteten Schutzniveau zu orientieren haben. Ziel soll die Schaffung möglichst einheitlicher, widerspruchsfreier und verständlicher materieller und prozeduraler Regelungen im gesamten Bundesgebiet sein.

3. Verbesserung des Zugangs zur Rechtsdurchsetzung für von Diskriminierung Betroffene durch gesetzliche Kompetenzen und finanzielle Ausstattung der Gleichbehandlungsanwaltschaft für eine Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren.

Die Arbeit der Gleichbehandlungsanwaltschaft im Bereich der rechtlichen Beratung und Unterstützung, die im Vorfeld von Rechtsverfahren stattfindet, ist in vielen Fällen erfolgreich und wird von den Ratsuchenden geschätzt. Verhandlungen im Vorfeld eines Rechtsverfahrens werden von immer mehr sich diskriminiert fühlenden Personen auch deshalb einem Rechtsverfahren vor der Gleichbehandlungskommission oder vor den Gerichten vorgezogen, weil in diesen Fällen der Beratungsprozess und die Verhandlungen bis zum Abschluss vertraulich und mit Unterstützung derselben Beraterin oder des Beraters in der Gleichbehandlungsanwaltschaft durchgeführt werden können.

Die Tatsache, dass bei diesen Verhandlungen in der Gleichbehandlungsanwaltschaft zufriedenstellende Ergebnisse oft möglich sind, kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zahl der Rechtsverfahren, die in Österreich zu Gleichbehandlungsfragen geführt werden, viel zu gering ist. Das führt wiederum dazu, dass Richter und Richterinnen über zu wenige Informationen zu Gleichbehandlungsproblemen verfügen und Diskriminierungsmuster für sie oft nicht sichtbar werden. Die Gleichbehandlungsanwaltschaft kann hierbei bisher nur eine Zuschauerinnenrolle einnehmen, weil sie – abgesehen von einer auf wenige Fälle beschränkten Feststellungsklage – keine Kompetenzen hat, Personen nach einer Diskriminierung auch bei der gerichtlichen Rechts- und Anspruchsdurchsetzung zu begleiten und zu unterstützen.

Als sehr kleine Einrichtung wird die Anwaltschaft auch in Zukunft selbst keine größere Zahl von Gerichtsverfahren führen können. Eine gesetzliche Kompetenz zur Führung von einzelnen Verfahren und die Einrichtung eines Rechtsfonds zur Finanzierung dieser Verfahren im Bereich der Gleichbehandlung könnte aber zu einer schnelleren Entwicklung der Judikatur insbesondere dort beitragen, wo etwa – wie im Bereich Güter und Dienstleistungen – keine

institutionalisierten Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen oder dort, wo Rechtsschutz in der Arbeitswelt nicht gewährt wird, weil die Erfolgsaussichten nicht hinreichend sicher abgeschätzt werden können.

Gerade Fälle mit hohem Klagsrisiko können nach der langjährigen, praktischen Erfahrung der Gleichbehandlungsanwaltschaft jene sein, bei denen sich – auch strukturell verankerte – Diskriminierungsmuster zeigen. Anhand von Verfahren, die unabhängig vom Klagsrisiko nach rein inhaltlichen Erwägungen geführt werden, könnte daher dem Gleichbehandlungsgesetz mehr Wirksamkeit verliehen werden.

Eine weitere Möglichkeit gesetzlicher Kompetenz in gerichtlichen Verfahren ist ein Feststellungsantrag nach § 54 Abs 2 ASGG. Dieser ermöglicht es, eine verbindliche Klärung von Rechtsfragen, die für eine Vielzahl von ArbeitnehmerInnen Bedeutung hat, herbeizuführen. Für Klärungen aus dem Bereich des Gleichbehandlungsgesetzes bedeutet es auch, dass es zu einem Vorlageantrag an den Europäischen Gerichtshof kommen kann, der zur authentischen Auslegung EU-weit geregelter, gleichbehandlungsrechtlicher Fragestellungen berufen ist. Derzeit steht dieses Antragsrecht nur den kollektivvertragsfähigen Körperschaften der ArbeitgeberInnen oder ArbeitnehmerInnen zu. Die Rechtsfrage in einem Verfahren wegen Diskriminierung kann aber ihren Ursprung gerade in einer von Kollektivvertragspartnern ausverhandelten Regelung haben. Ein Verfahren beispielsweise wegen Entgeltdiskriminierung bringt, vor allem, wenn es auch um die Frage gleichwertiger Arbeit geht, ArbeitnehmerInnen häufig in die Situation, gegen ein gewachsenes System, das daher als neutral und „richtig“ wahrgenommen wird, anzukämpfen. In diesen und vergleichbaren Fällen könnte ein Antragsrecht der Gleichbehandlungsanwaltschaft zur Klärung wesentlicher Rechtsfragen beitragen.