

11.11.2004

Landtag von Niederösterreich  
Landtagsdirektion

Eing.: 11.11.2004

Ltg.-**330/A-2/59-2004**

R- u. V-Ausschuss

## ANTRAG

der Abgeordneten Kadenbach, Dr. Michalitsch, Weninger, Adensamer, Mag. Motz, Mag. Schneeberger, Mag. Renner, Friewald, DI Toms, Mag. Wilfing und Herzig

betreffend **Erlassung eines NÖ Antidiskriminierungsgesetzes**

Mit Änderung des Artikel 13 EG durch den Vertrag von Amsterdam wurde unter anderem die Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Bekämpfung von Diskriminierung aus dem Grund der ethnischen Herkunft erweitert.

In weiterer Folge wurde eine Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit (Richtlinie 2000/43/EG) erlassen.

Diese Richtlinie legt Standards fest, die unionsweit ein einheitliches Niveau des Schutzes vor Diskriminierung gewährleisten und eine Anpassung der bestehenden Rechtsvorschriften in allen Mitgliedstaaten verlangen.

Bereits nach geltender Rechtslage besteht ein umfassendes Diskriminierungsverbot: Art. 7 Abs. 1 B-VG und Art. 14 EMRK sind hier insbesondere zu nennen.

Unbeschadet der bestehenden Rechtslage sind für die vom Landesgesetzgeber zu regelnden Sachverhalte auf Grund der Richtlinien jedenfalls folgende Inhalte sicherzustellen, die auch die wesentlichen Punkte dieses Gesetzentwurfes bilden:

- ein Verbot jeder unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung sowie jeder diskriminierenden Belästigung,
- die Möglichkeit, Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot bekämpfen zu können (Rechtsschutz),
- ein Verbot der Benachteiligung auf Grund der Wahrnehmung von Rechten (Viktimisierung) einschließlich einer Rechtsschutzmöglichkeit dagegen,

- Schadenersatzregelungen bei Verletzungen der Verbote,
- Strafbestimmungen für Verletzungen der Verbote und
- Einrichtung einer Stelle zur Bekämpfung der Diskriminierung und Förderung der Gleichbehandlung i. S. d. Richtlinie 2000/43/EG.

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält eine Verfassungsbestimmung in § 5 Abs. 2. Eine Mitwirkung von Bundesorganen im Sinn des Art. 97 Abs. 2 B-VG ist nicht vorgesehen.

Grundsätzlich besteht gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG eine Generalklausel zu Gunsten der Länder, was bedeutet, dass alle Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen sind, in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen.

Konkret stellt sich daher zunächst die Frage, ob für die Umsetzung der genannten Richtlinie im Bereich der ethnischen Diskriminierung eine geeignete Bundeskompetenz besteht.

1. Einen inhaltlichen Anknüpfungspunkt bieten dafür zunächst die Grundrechte als Teilbereich des Kompetenztatbestands "Bundesverfassung" (Art. 10 Abs. 1 Z. 1 B-VG); dazu gehören das Bundes-Verfassungsgesetz selbst und die Ausführungsgesetze zu ihm, soweit ihre Erlassung, wie die der Landesverfassungsgesetze, nicht in die Zuständigkeit der Länder fällt.

Auf bundesverfassungsrechtlicher Ebene ist hier neben dem Art. 7 B-VG ("Gleichheitssatz") und dem Art. 14 EMRK, der bestimmt, dass die in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegten Rechte und Freiheiten ohne Benachteiligung zu gewähren sind, "die insbesondere im Geschlecht, in der Rasse, Hautfarbe, Sprache, nationaler oder sonstiger Herkunft, in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, im Vermögen, in der Geburt oder im sonstigen Status begründet ist", insbesondere auch das BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit und das BVG über die Beseitigung rassistischer Diskriminierung zu nennen.

Ogleich daher dem Bund unter dem Kompetenztatbestand "Bundesverfassung" (Art. 10 Abs. 1 Z. 1 B-VG) eine Zuständigkeit zur Normierung und Durchführung von Grundrechten zukommt, dürfte sie in Hinblick auf die in der genannten Richtlinie enthaltenen, umfangreichen Sachgebiete nicht ausreichend tragfähig sein, um dem Bund eine allumfassende Umsetzung zu gestatten.

2. Dem Bund kommt aber auf Grund der anderen in Art. 10 Abs. 1 B-VG enthaltenen Kompetenztatbestände umfangreiche Regelungsbefugnis zu. So ist der Bund auf Grund seiner Zivilrechtskompetenz nach Art. 10 Abs. 1 Z. 6 B-VG für allgemeine Regelungen der Beziehung zwischen Privaten einschließlich solcher zwischen der öffentlichen Hand und Privaten im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung zuständig. Soweit daher die Richtlinien eine Umsetzung mit Wirkung auch zwischen Privaten fordern, ist wohl vom Bestehen einer ausschließlichen Bundeskompetenz auszugehen.

Weiters sind noch - um nur die wichtigsten zu nennen - die Bundeskompetenzen Strafrecht (Art. 10 Abs. 1 Z. 6 B-VG), Arbeits- und Sozialrecht sowie Kammern für Arbeiter und Angestellte (Art. 10 Abs. 1 Z. 11 B-VG) und Gesundheitswesen (Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG) anzuführen.

3. Obwohl somit dem Bund auf Grund der Kompetenzverteilung das Hauptgewicht - im Hinblick auf die Lebenssachverhalte - bei der Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinie zukommt, gibt es ergänzend dazu naturgemäß auch Anknüpfungspunkte für eine Zuständigkeit der Länder im Sinn der allgemeinen Kompetenzverteilung.
4. Die in § 3 und § 4 enthaltenen (sonder)zivilrechtlichen Regelungen sind auf Grund der durch die Richtlinie getroffenen Vorgaben grundsätzlich und in ihrer konkreten Ausgestaltung gemeinschaftsrechtlich geboten und somit im Sinn des Art. 15 Abs. 9 B-VG erforderlich.

Mit der Einrichtung einer eigenen Antidiskriminierungsstelle (§ 5 des Entwurfs) werden dem Land gewisse Mehrkosten erwachsen, die einerseits Personalkosten betreffen, andererseits jedoch derzeit mangels Vorhersehbarkeit der tatsächlichen Inanspruchnahme dieser Stelle - insbesondere durch die von den Diskriminierungen Betroffenen - nicht abgeschätzt werden können.

Ferner können auf Grund der Schadenersatzverpflichtung bei Verletzung des Diskriminierungsverbots (§ 3 des Entwurfs) allenfalls dem Land, den Gemeinden, den Gemeindeverbänden und den durch Landesgesetz geregelten Selbstverwaltungskörpern Kosten entstehen, die jedoch - mangels Vorliegens von Erfahrungswerten - derzeit nicht abgeschätzt werden können.

Finanzielle Auswirkungen für den Bund kommen nicht in Betracht.

Soweit bei den Gerichten wegen der Vermehrung der Diskriminierungsgründe gehäuft Verfahren wegen Schadenersatz aufgrund erfolgter Diskriminierungen anfallen sollten, wären Mehrkosten dieser Art jedenfalls auch als Folge der Umsetzung zwingender Vorschriften des Gemeinschaftsrechts anzusehen. Grundsätzlich wird jedoch davon ausgegangen, dass sich die Normadressaten gesetzmäßig verhalten werden und daher Diskriminierungen unterbleiben werden. Außerdem wird auch durch die zwingende Vorschaltung der NÖ Antidiskriminierungsstelle als Schlichtungsstelle und die Verpflichtung zur Durchführung eines Schlichtungsversuches zur Prozessvermeidung beigetragen. Schließlich wurde auch sichergestellt, dass die bundesgesetzlichen Bestimmungen über den Anwaltszwang bei Gericht unberührt bleiben, um eine qualifizierte Vertretung und damit auch rasche Verfahrensabläufe sicherzustellen, falls es doch zu einem Zivilprozess kommt.

Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. Nr. L 180, S. 22.

## Zu § 1 (Geltungsbereich und Diskriminierungsverbot):

Zu Abs. 1:

Gemäß Abs. 1 tritt der Geltungsbereich dieses Gesetzes immer dann zurück, wenn bundesrechtliche Vorschriften vorgehen. Das Gesetz ist in diesem Bereich subsidiär.

Weiters grenzt diese Norm den Geltungsbereich dahingehend ab, dass darunter **jedenfalls** die im Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2000/43/EG aufgezählten Angelegenheiten fallen, soweit sie der Gesetzgebungskompetenz des Landes zugehören.

Im Landesbereich könnten daher beispielsweise das NÖ Pflegegeldgesetz 1993, das NÖ Sozialhilfegesetz 2000, das NÖ Wohnungsförderungsgesetz, das NÖ Pflichtschulgesetz, das NÖ Buschenschankgesetz oder das NÖ Sportgesetz betroffen sein.

Klargestellt wird, dass der Begriff „Soziales“ die Richtlinienbegriffe „Sozialschutz“ und „soziale Vergünstigungen“ beinhaltet.

Zu Abs. 2:

Abs. 2 soll grundsätzlich alle Organe des Landes, der Gemeinden, der Gemeindeverbände oder der durch Landesgesetz geregelten Selbstverwaltungskörper, aber auch ausgegliederte Rechtsträger, die vom Land oder der Gemeinde beauftragt werden, an das Diskriminierungsverbot binden.

Durch die Einbeziehung auch juristischer Personen in den Schutzbereich wird dem in Erwägungsgrund Nr. 16 der Richtlinie 2000/43/EG dargelegten Wunsch entsprochen.

Der Begriff „ethnische Zugehörigkeit“ wurde gewählt um das historisch belastete Wort „Rasse“ zu vermeiden. Er umfasst inhaltlich auch die ethnische Herkunft.

Zu Abs.3:

Die Notwendigkeit und der Inhalt der Unterscheidung zwischen unmittelbarer Diskriminierung, mittelbarer Diskriminierung, Belästigung, Anstiftung und Viktimisierung (Z. 1 bis 5) ergibt sich aus Art. 2 Abs. 2, 3 und 4 und Art 9. der Richtlinie 2000/43/EG.

Z. 1 und 2: Bei der Beurteilung, ob es sich um eine mittelbare Diskriminierung handelt oder ob eine unterschiedliche Behandlung als objektiv gerechtfertigt anzusehen ist, sind zwei Aspekte von entscheidender Bedeutung: Zum Einen muss das Ziel der betreffenden Vorschrift, Kriterien oder Verfahren, durch die eine Ungleichbehandlung begründet wird, schützenswert sein und wichtig genug, um Vorrang vor dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu haben; zum Zweiten müssen die zur Erreichung des Ziels angewandten Mittel geeignet und erforderlich sein.

Z. 3 entspricht den in Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie enthaltenen Vorgaben. Entsprechende Verhaltensweisen können verschiedene Formen annehmen, angefangen bei sprachlichen Äußerungen und Gesten bis hin zum Verfassen, Zeigen und Verbreiten von schriftlichen Äußerungen, Bildern oder sonstigem Material. Sie müssen schwerwiegend sein und insgesamt objektiv anstößig oder feindselig wirken.

Z. 4 entspricht dem Art. 2 Abs.4 der Richtlinie.

Z. 5 enthält eine auf Grund des Art. 9 der Richtlinie 2000/43/EG erforderliche Regelung über das „Viktimisierungsverbot“ (das Verbot der Benachteiligung auf Grund der Wahrnehmung von Rechten). Eine Diskriminierung aus diesem Grund ist - neben der Strafbarkeit nach § 7 - auch hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeit einem Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nach § 1 gleichzuhalten.

## **Zu § 2 (Ausnahmen):**

Zu Abs. 1:

Abs. 1 stützt sich auf Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie und soll klarstellen, dass eine auf die Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung nicht untersagt ist. Sie muss allerdings aus sachlichen Gründen erfolgen und nicht, um beispielsweise eine rassistische Vorgangsweise zu decken.

Das Bestehen oder die Einführung von günstigeren Vorschriften bleibt von dieser Bestimmung unberührt, da das Diskriminierungsverbot grundsätzlich auch für Drittstaatsangehörige gilt. Einschränkende Bestimmungen auf Grund der unterschiedlichen Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenloser Personen ergeben sich vor allem aus dem Vollzug bundesrechtlicher Vorschriften

(z.B. Einreise sowie Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen und ihren Zugang zu Beschäftigung und Beruf).

Zu Abs. 2:

Diese Bestimmung basiert auf Artikel 5 der Richtlinie.

## **Zu § 3 (Schadenersatz aufgrund verbotener Diskriminierung):**

Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2000/43/EG bestimmt, dass durch die Mitgliedstaaten jedenfalls sicherzustellen ist, dass "alle Personen, die sich durch Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in ihren Rechten für verletzt halten, ihre Ansprüche aus dieser Richtlinie auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg geltend machen können".

Es ist – wie bereits eingangs erwähnt - darauf hinzuweisen, dass die in § 3 und § 4 enthaltenen (sonder)zivilrechtlichen Regelungen auf Grund der durch die Richtlinie getroffenen Vorgaben grundsätzlich und in ihrer konkreten Ausgestaltung

gemeinschaftsrechtlich geboten und somit im Sinn des Art. 15 Abs. 9 B-VG erforderlich sind.

Zu Abs. 1 und 2:

§ 3 enthält eine grundsätzliche Regelung über die Leistung von Schadenersatz bei Verletzungen des Diskriminierungsverbots. Dies ist durch die Vorgabe des Art. 15 der Richtlinie 2000/43/EG bedingt, wonach "die Sanktionen, die auch Schadenersatzleistungen an die Opfer umfassen können, wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen".

Abs. 1 stellt klar, wer schadenersatzpflichtig ist. Die Ansprüche sind nach den allgemeinen Bestimmungen des ABGB geltend zu machen. Daher gelten die allgemeinen Regelungen für Schadenersatzansprüche samt den dafür vorgesehenen bürgerlich rechtlichen Verjährungsbestimmungen.

Abs. 2 sieht neben einem Ersatzanspruch für erlittene Vermögenseinbußen auch einen solchen für immaterielle Schäden durch die Beeinträchtigung der Würde vor. Bezüglich der Diskriminierung in Form der Belästigung wurde für die Beeinträchtigung der Würde ein Mindestschadenersatz betrag vorgesehen, der sich an dem in § 6 des NÖ Gleichbehandlungsgesetzes enthaltenen Betrag orientiert. Durch die Einziehung eines Mindestbetrages an dieser Stelle, soll der betroffenen Person bereits in einem relativ frühen Anfangsstadium die Möglichkeit gegeben werden, sich effektiv zur Wehr zu setzen, ohne deshalb befürchten zu müssen, auf die relative Geringfügigkeit des Schadens verwiesen zu werden.

#### **Zu § 4 (Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen)**

Zu Abs. 1:

Prinzipiell ist vor Anrufung eines Gerichts ein Schlichtungsverfahren bei der Antidiskriminierungsstelle zwingend durchzuführen. Die dreijährige Verjährungsfrist des § 1489 ABGB für Schadenersatzansprüche wird bis zum Vorliegen eines Prüfungsergebnisses und gescheiterten Schlichtungsversuches gehemmt.



Zu Abs. 2:

Abs. 1 setzt die Bestimmungen der Art. 8 der Richtlinie 2000/43/EG um, worin die Beweislast im zivilgerichtlichen Verfahren, dessen Gegenstand eine behauptete Verletzung des Diskriminierungsverbots ist, umgekehrt wird. Gemäß Abs. 3 der zitierten EU-Bestimmung gilt die Beweislastumkehr nicht für Strafverfahren.

Zu Abs. 3:

Entsprechend den grundsätzlichen Vorgaben des Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2000/43/EG wird hier die Möglichkeit der Ausübung des Klagerechts in zivilgerichtlichen Verfahren auf Grund des § 3 im Namen der verletzten Person durch juristische Personen, die nach ihren satzungsgemäßen Zielen ein berechtigtes Interesse an der Erhaltung des Diskriminierungsverbots haben, geregelt. Die bundesgesetzlichen Bestimmungen über den Anwaltszwang bleiben selbstverständlich unberührt, sodass sich auch diese bei bestehendem Anwaltszwang eines Rechtsanwaltes zu bedienen haben.

Zu Abs. 4:

Im Falle der Verletzung des Diskriminierungsverbots durch individuelle Verwaltungsakte (einschließlich des ihrer Erlassung zu Grunde liegenden Verwaltungsverfahrens) sollen solche Mängel im Instanzenzug bzw. im Wege von Verfassungsgerichtshof- oder Verwaltunggerichtshofbeschwerden bzw. Beschwerden an den UVS auch weiterhin geltend gemacht werden können (insoweit wird damit auch die zitierte Richtlinienregelung umgesetzt).

Ferner ist - da die Richtlinie ausdrücklich auch das allfällige Beschreiten des Gerichtswegs nennt - ein Hinweis auf die im Rahmen der Amtshaftung oder im Rahmen von Privatrechtsverhältnissen an sich schon gegebene Möglichkeit der Anrufung des zuständigen Gerichts enthalten.

## **Zu § 5 (Antidiskriminierungsstelle):**

Gemäß Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2000/43/EWG hat jeder Mitgliedstaat "eine oder mehrere Stellen zu bezeichnen, deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung auf Grund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zu fördern."

Zu Abs. 1:

In Abs. 1 wird nun zur Wahrnehmung der in Art. 13 der zit. Richtlinie genannten Aufgaben eine eigene Antidiskriminierungsstelle eingerichtet und festgelegt, dass die Leitung der Antidiskriminierungsstelle der/dem NÖ Gleichbehandlungsbeauftragten obliegt.

Zu Abs. 2 (Verfassungsbestimmung):

Abs.2 normiert als Verfassungsbestimmung, dass die Antidiskriminierungsstelle in Ausübung ihrer Tätigkeiten nach dem NÖ ADG weisungsfrei ist.

Zu Abs. 3:

Die Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle werden in Abs. 3 näher konkretisiert: Z. 1 und 4 setzen Art. 13 Abs. 2 der zit. Richtlinie um, der festlegt, dass - wie die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben – „es zu den Zuständigkeiten dieser Stellen gehört,

- unbeschadet der Rechte der Opfer und der Verbände oder anderer juristischer Personen nach Art. 7 Abs. 2 die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachzugehen;
- unabhängige Untersuchungen zum Thema der Diskriminierung durchzuführen, sowie

- unabhängige Berichte zu veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten vorzulegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen.“

Die Antidiskriminierungsstelle hat gemäß Z.2 auch als Schlichtungsstelle zu fungieren, behauptete Verletzungen des Diskriminierungsverbotes zu prüfen und auf eine Einigung (Schlichtungsversuch) hinzuwirken (Siehe auch § 4 Abs. 1).

Darüber hinaus wird in Z. 3 der Informationspflicht gem. Art. 10 der zit. Richtlinie entsprochen.

Die in Z. 5 normierten Mitwirkungsrechte sollen eine allgemeine Interessenvertretung ermöglichen.

### **Zu § 6 (Dialog mit Nichtregierungsorganisationen)**

Art. 12 der Richtlinie 2000/43/EG bestimmt, dass die "Mitgliedstaaten den Dialog mit den jeweiligen Nichtregierungsorganisationen fördern, die gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten ein rechtmäßiges Interesse daran haben, sich an der Bekämpfung von Diskriminierung wegen der ethnischen Zugehörigkeit zu beteiligen, um die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung zu fördern".

### **Zu § 7 (Strafbestimmung)**

Damit wird - im Zusammenhalt mit der Schadenersatzregelung - im Sinn des Art. 15 der Richtlinie 2000/43/EG eine geeignete Sanktion, d.h. nach dem Wortlaut der Richtlinie: "wirksam, verhältnismäßig und abschreckend", für Verletzungen des Diskriminierungsverbots im Vollzugsbereich normiert.

Die Gefertigten stellen daher den

**A n t r a g:**

Der Hohe Landtag wolle beschließen:

1. Der beiliegende Gesetzesentwurf betreffend Erlassung eines NÖ Antidiskriminierungsgesetzes wird genehmigt.
2. Die NÖ Landesregierung wird aufgefordert, das zur Durchführung dieses Gesetzesbeschlusses Erforderliche zu veranlassen.

Der Herr Präsident wird ersucht, diesen Antrag dem RECHTS- und VERFASSUNGS-AUSSCHUSS zur Vorberatung zuzuweisen.