

F3-A-104/012-2007

Landtag von Niederösterreich
Landtagsdirektion
Eing.: 04.12.2007
zu Ltg.-**1031/A-16-2007**
R- u. V-Ausschuss

Änderung des NÖ Antidiskriminierungsgesetzes

S Y N O P S E

St. Pölten, im November 2007

Dokumentation

der Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens

I.

Der Gesetzesentwurf wurde an nachstehende Stellen zur Begutachtung versendet:

1. die Abteilung Landesamtsdirektion/Verfassungsdienst
2. die Abteilung Landesamtsdirektion/Rechtsbüro
3. die Abteilung Personalangelegenheiten
4. die Abteilung Finanzen
5. den NÖ Seniorenbeirat
6. den Landesschulrat für NÖ
7. die Zentralpersonalvertretung
8. die NÖ Kinder- und Jugendanwaltschaft
9. die NÖ Patienten- und Pflegeanwaltschaft
10. den Unabhängigen Verwaltungssenat im Land Niederösterreich
11. die Interessenvertretung der NÖ Familien
12. die NÖ Gleichbehandlungsbeauftragte
13. die NÖ Gleichbehandlungskommission
14. die Beratungs-, Informations- u. Beschwerdestelle beim Amt der NÖ Landesregierung
15. das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
16. das Bundeskanzleramt-Frauen
17. das Bundesministerium für Justiz
18. die NÖ Landes-Landwirtschaftskammer
19. die Wirtschaftskammer für Niederösterreich

20. die Kammer für Arbeiter u. Angestellte NÖ
21. den Verband der NÖ Gemeindevertreter der österreichischen Volkspartei
22. den Verband Sozialdemokratischer Gemeindevertreter in Niederösterreich
23. den Österreichischen Gemeindebund, vertreten durch den Verband d. NÖ Gemeindevertreter der ÖVP
24. den Österreichischen Gemeindebund, vertreten durch den Verband sozialdemokratischer Gemeindevertreter f. NÖ
25. den Österreichischen Städtebund - Landesgruppe Niederösterreich
26. die Volksanwaltschaft
27. das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte
28. die Rechtsanwaltskammer für Niederösterreich
29. den Österreichischen Gewerkschaftsbund
30. EUMC European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia
31. ZARA-Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit

II. Allgemeiner Teil

Zum Gesetzesentwurf wurden folgende allgemeine Stellungnahmen abgegeben:

LAD1-Verfassungsdienst

Die Anregungen von der Vorbegutachtung wurden übernommen. Der Entwurf gibt keinen Anlass zu weiteren Bemerkungen.

Gemeindevertreterverband der Volkspartei Niederösterreich

Unser Verband bedankt sich für die Übermittlung des gegenständlichen Entwurfes und gibt gleichzeitig bekannt, dass keine Bedenken gegen die Änderung des NÖ Antidiskriminierungsgesetzes bestehen.

Verband Sozialdemokratischer Gemeindevertreter in NÖ:

Zum vorliegenden Begutachtungsgesetz wird seitens unseres Verbandes keine Stellungnahme abgegeben.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Mit Bezug auf Ihr Schreiben vom 11. Oktober 2007 teilt die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, die Rechtsnachfolgerin des EUMC, mit, dass sie zum Entwurf einer Änderung des NÖ Antidiskriminierungsgesetzes leider keine Stellungnahme abgeben kann.

Gemäß Artikel 4 der Verordnung des Rates der Europäischen Union 168/2007 vom 15. Februar 2007 kann die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte nur auf Ersuchen des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission Schlussfolgerungen und Gutachten erstellen.

Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern:

Der Klagsverband dankt für die Möglichkeit zur Teilnahme am Begutachtungsverfahren zum oben genannten Entwurf und möchte wie folgt Stellung nehmen:

1. Allgemeine Anmerkungen

Der Zweck des vorliegenden Entwurfs für die Änderung des NÖ Antidiskriminierungsgesetzes (ADG) ist die Umsetzung der Richtlinie 2004/113/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Die bereits bestehenden Diskriminierungsverbote aufgrund des Geschlechts sollen um ein Verbot der Diskriminierung beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen erweitert werden.

1.1 Zur Umsetzung der Richtlinie

Vorab ist festzustellen, dass Niederösterreich die erste Gebietskörperschaft ist, die einen Entwurf zur – bis zum 21. Dezember erforderlichen - Umsetzung der Richtlinie vorlegt. Die Einbeziehung des Diskriminierungsgrundes „Geschlecht“ umfasst auch das Verbot der sexuellen Belästigung und ist daher zu begrüßen.

Der breite Ausnahmekatalog des Diskriminierungsverbots beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen stellt eine weitgehende Aushöhlung des neuen Diskriminierungstatbestands dar. Da die Richtlinie nur einen Mindeststandard vorgibt, wäre es wünschenswert, dass diese Ausnahmen ersatzlos gestrichen werden. Gerade im Bereich der Medien, Werbung und Bildung kommt es regelmäßig zu Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts – das Land Niederösterreich sollte daher durch die Streichung dieser Ausnahmen privaten AnbieterInnen ein gutes Beispiel bieten. Die anderen geplanten Ausnahmebestimmungen erübrigen sich von selbst. Beschäftigung und Beruf sind bereits an anderer Stelle geregelt, in das Privat- und Familienleben und daraus resultierende Rechtsgeschäfte kann das Land ohnehin nur aufgrund bundesgesetzlicher Gesetze eingreifen.

Im Sinne einer Klarstellung wäre es auch wünschenswert, Elternschaft (Mutter- und Vaterschaft) ausdrücklich als Bestandteil/Anwendungsfall des Diskriminierungsgrundes „Geschlecht“ zu definieren.

1.2 Gleicher Schutz für alle

Das ADG verbietet bisher Diskriminierungen beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit, nach der

geplanten Novelle auch aufgrund des Geschlechts. Niederösterreich ist damit – neben Vorarlberg – das Schlusslicht bei der Beseitigung von Benachteiligungen für Menschen mit Behinderungen, aufgrund der sexuellen Orientierung, des Alters und der Religion und Weltanschauung.

Es ist bedauerlich, dass der Entwurf den bisherigen Weg einer minimalen Umsetzung der Antidiskriminierungs- und Gleichbehandlungs-Richtlinien weitergeht.

Diese Vorgehensweise ist völkerrechtlich bedenklich, da der UNO-Menschenrechtsausschuss am 30. Oktober 2007 Österreich die Empfehlung ausgesprochen hat, einen einheitlichen Schutz vor Diskriminierung für alle Diskriminierungsgründe vorzusehen¹.

Außerdem gibt es eine Reihe von völkerrechtlichen Abkommen, die einen erweiterten Diskriminierungsschutz vorsehen. So schreibt Artikel 19 der UN-Behindertenkonvention vor, dass kommunale Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit der Menschen mit Behinderungen unter Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse zur Verfügung stehen sollen.

Auf diese Weise entsteht auch ein beträchtlicher legislatischer Mehraufwand, da jede der zukünftig zu erwartenden EU-Richtlinien in diesem Bereich einzeln umgesetzt werden muss. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Europäische Kommission in ihrem Arbeitsprogramm für das Jahr 2008 einen Entwurf für eine Richtlinie vorsieht, mit der Diskriminierung aufgrund aller bestehenden Gründe beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen verboten werden soll².

Wie die Beispiele des Bundes und der Bundesländer, die bereits einen Schutz vor Diskriminierung aufgrund der übrigen Gründe beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen eingeführt haben, zeigen, haben die Bestimmungen keineswegs zu einer Klagsflut geführt.

Die Erläuterungen zum Entwurf erwähnen, dass das NÖ ADG aufgrund der zunehmenden Anzahl an umgesetzten EU-Richtlinien stark zersplittert ist.

¹ Siehe dazu mit einem Link zum entsprechenden UN-Dokument: <http://www.klagsverband.at/news.php?nr=8333>

² Siehe mit einem Link zum Arbeitsprogramm der EK: <http://www.klagsverband.at/news.php?nr=8326>

Diese Zersplitterung entsteht aufgrund des Versuchs, die Richtlinien auf dem gerade noch gemeinschaftsrechtlich zulässigen niedersten Niveau umzusetzen. Die einfachste Alternative besteht in einem **einheitlichen, allgemeinen Diskriminierungsverbot für alle Gründe des § 1 des NÖ ADG**. Dieses allgemeine Verbot könnte mit speziellen Bestimmungen – z.B. Regelungen zur Herstellung von Barrierefreiheit – ergänzt werden. Auf diese Weise würde nicht nur ein ernst zu nehmendes Zeichen für die Chancengleichheit aller Menschen in Niederösterreich gesetzt. Das Gesetz wäre damit auch leichter lesbar und juristisch nicht geübte LeserInnen hätten die Möglichkeit, sich selbst über ihre Rechte zu informieren.

Das Verbot der Diskriminierung beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen sollte daher auf Behinderung, sexuelle Orientierung, Alter und Religion und Weltanschauung ausgedehnt werden! Einem allgemeinen Diskriminierungsverbot könnten Sonderbestimmungen zu speziellen Themen wie der Beseitigung von Barrieren folgen.

III. Besonderer Teil

NÖ Gleichbehandlungsbeauftragte

Seitens der NÖ Gleichbehandlungsbeauftragten wird zum vorliegenden Novellierungsentwurf des NÖ Antidiskriminierungsgesetzes folgende Stellungnahme abgegeben:

§ 7/1 – Geltungsbereich

In § 3 Abs. 1 Z. 7 der geltenden Fassung des NÖ ADG wurde beim Diskriminierungsgrund „Ethnische Zugehörigkeit“ für den Lebensbereich „Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen“ auf der Grundlage der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.6.2000 eine bestimmte Formulierung gewählt; insbesondere erfasst diese Regelung explizit auch den Zugang zu und die Versorgung mit Wohnraum.

Der vorliegende Textentwurf zu § 7 Abs.1 Z.4 orientiert sich am Wortlaut der Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13.12.2004, ist anders formuliert und beinhaltet nicht den expliziten Hinweis auf Wohnraum.

Es wird um explizite Klarstellung ersucht, ob auch der Zugang zu und die Versorgung mit Wohnraum unter § 7 Abs. 1 Z.4 fällt.

Unterschiedliche Formulierungen in ein und demselben Gesetz legen grundsätzlich die Annahme nahe, dass verschiedene Sachverhalte erfasst werden sollen. Die Richtlinien 2000/43/EG vom 29.6.2000 und 2004/113/EG vom 13.12.2004 enthalten dem Wortlaut nach zwar unterschiedliche Formulierungen hinsichtlich des Bereiches „Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen“, inhaltlich dürften sie hingegen weitestgehend übereinstimmen.

Es wird um Klarstellung ersucht, ob die geschützten Lebensbereiche nach § 3 Abs.1 Z.7 und § 7 Abs. 1 Z.4 ident sind; zutreffendenfalls wird um eine gleich lautende Formulierung im NÖ ADG ersucht.

Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern:

2. Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen

§ 7 Geltungsbereich

Die Erweiterung des § 7 wird grundsätzlich begrüßt.

Für eine erhöhte Rechtssicherheit und leichtere Lesbarkeit und Verständlichkeit sollten die Diskriminierungstatbestände im diesem Landesgesetz möglichst einheitlich formuliert werden. Das wäre in einer einheitlichen, alle Diskriminierungsgründe umfassenden Bestimmung am besten umzusetzen. Alternativ sollten zumindest die Formulierungen in den §§ 3 Abs 1, 7 Abs 1 und 11 Abs 1 angeglichen werden.

Aus diesem Grund – und weil keine inhaltliche Notwendigkeit ersichtlich ist – sollte auch die Ausnahmebestimmung des Abs 1 Z 4 letzter Satz ersatzlos gestrichen werden.

§ 11 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich dieses Paragraphen sollte auch den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen umfassen.

Daher wird die folgende Ergänzung des Abs 1 vorgeschlagen:

„4. Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum.“

§ 12 Diskriminierungsverbot

Für den Diskriminierungsgrund der Behinderung ist eine Bestimmung zum Abbau von Barrieren im Bauten-, Verkehrs- und Medienbereich nötig, da Diskriminierungen aufgrund einer Behinderungen besteht oft in Form von Barrieren bestehen.

In Anlehnung an § 6 und § 19 Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG), BGBl. I Nr. 82/2005, sollten konkrete Regeln zum Abbau von Barrieren, zur Unverhältnismäßigkeit der Belastungen, die daraus entstehen, und Übergangsfristen formuliert werden. Dabei sollten die Übergangsfristen aber im Interesse der betroffenen Menschen möglichst verkürzt werden!

Dem § 12 sollten daher konkrete Bestimmungen angehängt werden, die

- **Barrieren als mittelbare Diskriminierung aufgrund einer Behinderung definieren** und
- **einen klaren Zeitplan für die Beseitigung von Barrieren vorsehen und die Zumutbarkeit der Beseitigung von Barrieren regeln.**

Gebärdensprache beim Kontakt mit Ämtern

Der Zugang zu Dienstleistungen betrifft häufig den Zugang zu Informationen, was für gehörlose Personen immer noch weitgehend mit Barrieren verbunden ist. In Einklang mit Artikel 9 (Barrierefreiheit) und 21 (Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen) der UN-Behindertenkonvention ist von öffentlicher Seite dafür zu sorgen, dass Gehörlose bei Behördenwegen eine/n Gebärdensprachdolmetscher/in zur Verfügung gestellt bekommen. Dies soll auch für Personen unter 15 Jahren und PensionistInnen gelten.

§ 18 Geltendmachung von Ansprüchen

Die Durchführung eines Schlichtungsversuchs wird in vielen Fällen für eine Person, die sich diskriminiert erachtet, eine befriedigendere Lösung versprechen als ein Gerichtsverfahren.

Die Entscheidung, welcher dieser beiden Rechtsbehelfe in Anspruch genommen wird, sollte aber ausschließlich bei der betroffenen Person liegen. In manchen Fällen wird die Durchführung eines Schlichtungsversuchs unzumutbar und/oder wenig aussichtsreich sein. **Daher wird angeregt, Abs 1 ersatzlos zu streichen!**

§ 20 Strafbestimmungen

Die Weigerung, der NÖ Antidiskriminierungsstelle innerhalb einer angemessenen Frist die notwendige Unterstützung zu gewähren und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen (§ 14 Abs 5), sollte mit einer angemessenen Verwaltungsstrafe bewehrt werden.

Der Klagsverband hofft, mit dieser Stellungnahme einen Beitrag zu Gleichstellung und Diskriminierungsfreiheit in Niederösterreich zu leisten!

IV. Bemerkungen zu den Stellungnahmen:

Zur Stellungnahme der NÖ Gleichbehandlungsbeauftragten:

Die unterschiedlichen Formulierungen ergeben sich aus den Texten der verschiedenen EU-Richtlinien. Aufgrund der Gefahr des Vorwurfs der nicht richtlinienkonformen Umsetzung und einem damit verbundenen Vertragsverletzungsverfahren wird der Richtlinientext – aus aktuellem Anlass - wortgetreu umgesetzt.

Unserer Auffassung nach gehen die unterschiedlichen Richtlinien nicht von identen Bereichen aus, weil andernfalls die Richtlinientexte gleich formuliert worden wären.

Zur Stellungnahme des Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern:

Bisher wurde immer richtlinienkonform umgesetzt. Im Motivenbericht bzw. den Erläuterungen zur Änderung des NÖ ADG wurde allerdings bereits darauf hingewiesen, dass die Rechtslage aufgrund der zahlreichen umgesetzten EU-Richtlinien, die von unterschiedlichen Vorgaben ausgehen, zersplittert ist und neben dieser Novelle eine grundlegende Überarbeitung des NÖ ADG angedacht wird.