



STELLUNGNAHME

**zum Entwurf eines Bundesgesetzes
über die Gleichbehandlung
(Gleichbehandlungsgesetz – GIBG)**

und

**zum Entwurf eines Bundesgesetzes
über die Gleichbehandlung im Bereich des Bundes
(Bundes-Gleichbehandlungsgesetz – B-GIBG)**

UNHCR

8. September 2003

www.unhcr.at

Einleitung

Die UN-Generalversammlung hat UNHCR mit der Verantwortung betraut, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen auf der ganzen Welt zu sorgen und dauerhafte Lösungen für sie anzustreben.¹ Neben der Rückkehr in das Heimatland und der Neuansiedlung in einem Drittland stellt die Integration in die Gemeinschaft des Asyllandes eine der drei dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge dar.² Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden führen allerdings vielerorts zu Hemmnissen in diesem Integrationsprozess.

So wurde im Rahmen der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen bekräftigten Erklärung zum Abschluss der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban im September 2001 anerkannt, dass Fremdenfeindlichkeit gegenüber Nichtstaatsangehörigen, im Besonderen gegenüber MigrantInnen, Flüchtlingen und Asylsuchenden, zu den Hauptursachen zeitgenössischen Rassismus zählt und sich häufig in Menschenrechtsverletzungen äußert. Das ebenfalls von der Generalversammlung der Vereinten Nationen unterstützte Aktionsprogramm von Durban fordert die Staaten in Folge dazu auf anzuerkennen, dass Flüchtlinge bei ihren Bemühungen, am Leben der Gesellschaft ihrer Gastländer teilzunehmen, mit Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz konfrontiert sein können. Das Aktionsprogramm legt den Staaten weiters nahe, im Einklang mit ihren internationalen Verpflichtungen Strategien gegen diese Diskriminierung zu entwickeln und zu ermöglichen, dass Flüchtlinge in den vollen Genuss ihrer Menschenrechte kommen.³

In diesem Sinne beinhaltet die vom UNHCR-Exekutivkomitee verabschiedete „Agenda für den Flüchtlingsschutz“ unter der als Ziel 1 definierten Stärkung der Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention sowie des Protokolls von 1967 staatliche Maßnahmen, um rassistische Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit gegen Asylsuchende und Flüchtlinge zu bekämpfen.⁴

Wenngleich Rassismus nicht allein durch legislative Maßnahmen erfolgreich bekämpft werden kann, sind geeignete rechtliche Rahmenbedingungen nach Ansicht von UNHCR insofern unentbehrlich, als auf diese Weise nicht nur auf diskriminierende Handlungen reagiert, sondern längerfristig auch das gesellschaftliche Wertesystem beeinflusst werden kann.

Vor diesem Hintergrund ist UNHCR auch die nationale Gesetzgebung zur Verhinderung

¹ Satzung von UNHCR, Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen Nr. 428 (V), 14. Dezember 1950.

² Ibidem und Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention, 1951.

³ Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz, Durban (Südafrika), 31. August bis 8. September 2001, Erklärung und Aktionsprogramm, Paragraphen 16 bzw. 35; beide Dokumente wurden durch Beschluss A/RES/56/266 vom 27. März 2002 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen bekräftigt.

⁴ Vgl. Agenda für den Flüchtlingsschutz – Aktionsprogramm: Ziel 1: Stärkung der Umsetzung der Konvention von 1951 und des Protokolls aus 1967, Punkt 8: Gestärkter Respekt für Flüchtlinge.

und Bekämpfung rassistischer und ethnischer Diskriminierung ein Anliegen. Unter Bezugnahme auf die aus Artikel 35 der Genfer Flüchtlingskonvention resultierende Verpflichtung Österreichs, als Vertragsstaat „mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissärs der Vereinten Nationen bei der Ausübung seiner Befugnisse, insbesondere zur Erleichterung seiner Aufgabe, die Durchführung der Bestimmungen dieses Abkommens zu überwachen, zusammenzuarbeiten“, nimmt UNHCR im Folgenden zu den geplanten Gleichbehandlungsgesetzen Stellung, wobei vorwegzuschicken ist, dass sich die Stellungnahme auf das UNHCR übertragene Mandat und somit auf menschenrechtliche Implikationen beschränkt, die Asylsuchende, Flüchtlinge und andere unter der Obhut von UNHCR stehende Personen betreffen:

Allgemeine Bemerkungen

UNHCR begrüßt die vorliegenden Entwürfe eines Gleichbehandlungsgesetzes sowie eines Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes insbesondere aufgrund der Tatsache, dass es – wie etwa im Mai 2002 vom Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung festgehalten wurde⁵ – in Österreich derzeit keine ausreichenden gesetzlichen Regelungen zur effektiven Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung gibt.

UNHCR ist der Ansicht, dass die vorliegenden Entwürfe im Sinne des Aktionsplans von Durban insbesondere dann einen Beitrag dazu leisten können, dass die in Österreich lebenden Asylsuchenden, Flüchtlinge und ehemaligen Flüchtlinge in den vollen Genuss ihrer Menschenrechte kommen, wenn Folgendes sichergestellt wird:

- Gleichbehandlungs- und Bundes-Gleichbehandlungsgesetz sollen sich nicht auf Teilbereiche, wie die der Europäische Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten, beschränken, sondern **umfassenden Schutz vor allen Arten von Diskriminierung aus rassistischen Gründen**⁶ bieten. In diesem Sinne würde es UNHCR begrüßen, wenn auch im Kompetenzbereich der Länder Anti-Diskriminierungsbestimmungen geschaffen werden. Umfassende Anti-Diskriminierungsbestimmungen würden nicht nur ein stärkeres gesellschaftliches Signal setzen, sondern durch gleichzeitige Schaffung einer einzigen Anlaufstelle für Beschwerden betreffend rassistische Diskriminierung und eines möglichst leicht verständlichen, einheitlichen Verfahrens auch die mit dem Gleichbehandlungsgesetz in den Erläuterungen explizit intendierte Übersichtlichkeit und Rechtsklarheit für die Betroffenen erzielen.

⁵ Vgl. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Austria*, 21/05/2002, CERD/C/60/CO/1, 21. Mai 2002, Absatz 10.

⁶ Unter „rassistischen Gründen“ wird in dieser Stellungnahme im Sinne des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung „jede auf Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft gründende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, die Anerkennung, den Genuss oder die Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in gleichberechtigter Weise im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens zu vereiteln oder zu beeinträchtigen“ verstanden.

- **Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsbürgerschaft** ist im Einklang mit Österreichs internationalen Menschenrechtsverpflichtungen nur unter engen Voraussetzungen (siehe dazu die Bemerkungen zu §§ 11, 25 und 48 GIBG sowie § 19 B-GIBG) zulässig.
- Die Möglichkeiten, gegen Handlungen rassistischer Diskriminierung vorzugehen, müssen in einer **effektiven Art und Weise gestaltet sein**. Dies betrifft neben der Normierung einer umfassenden Zuständigkeit in Fällen rassistischer Diskriminierung der Anwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen und Gleichbehandlungskommission, der Einbindung von Nichtregierungsorganisationen in diese Institutionen, der Einführung eines Verbandsklagerechts, dem effektiven Zugang zur Anwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen, der Unabhängigkeit und Verschwiegenheit der damit befassten Institutionen und der Verankerung einer Hemmung der Fristen zur gerichtlichen Geltendmachung für die Dauer der Verfahren vor der Gleichbehandlungskommission insbesondere auch den faktischen Zugang der von Diskriminierung Betroffenen zu den Gerichten. Anzumerken ist, dass einige dieser im Sinne einer verbesserten Effektivität als notwendig erachteten Regelungen zwar im 1. nicht aber im 2. Teil des Gleichbehandlungsgesetzes vorgesehen sind. Schließlich weist UNHCR darauf hin, dass auch die in der Richtlinie 2000/43/EG des Europäischen Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse vorgesehene Möglichkeit, spezifische Maßnahmen zu setzen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden („positive Diskriminierung“), auf den Bereich der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beschränkt ist.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Zu §§ 10, 17 und 63 GIBG – Zuständigkeit der Anwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen

Für die Schaffung eines effektiveren Schutzes vor Diskriminierung scheint eine Ausdehnung der vorgesehenen Ermächtigung der Anwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen, Verwaltungsstrafverfahren einzuleiten, auf alle sachverwandten Rechtsnormen, wie insbesondere Artikel IX Einführungsgesetz zum Verwaltungsverfahrensgesetz (EGVG) und § 87 (1) Z 3 Gewerbeordnung, sinnvoll.

Zu §§ 11, 25 und 48 GIBG sowie § 19 B-GIBG – Unterschiedliche Behandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit

UNHCR befürchtet, dass die Auswirkungen der Gesetze auf die rechtliche Stellung von Asylsuchenden und Flüchtlingen eher beschränkt sein werden, wenn der Gesetzestext eine Anwendung der Gleichbehandlungsgebote auf unterschiedliche Behandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ausschließt. Denn diese breite Formulierung könnte als Freibrief für alle Formen von Diskriminierung, die sich auf die Staatsbürgerschaft der betroffenen Person stützen, verstanden werden, was aus völkerrechtlicher Sicht nicht gerechtfertigt ist.

Wenngleich Artikel 1 Absatz 2 des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung dem Wortlaut nach Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen Bürgern und Nichtbürgern macht, vom Geltungsbereich des Übereinkommens ausnimmt, hat der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung schon in seiner generellen Empfehlung XI festgehalten, dass dieser Wortlaut nicht auf eine Art und Weise interpretiert werden darf, die Verpflichtungen aus anderen Instrumenten, wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den UN-Menschenrechtspakten, beeinträchtigt.⁷ Die Anti-Diskriminierungsbestimmungen dieser Instrumente beinhalten – abgesehen von den explizit nur Staatsbürgern zukommenden politischen Rechte (Art. 25) und der Koppelung der Bewegungsfreiheit innerhalb des Staatsgebietes an den rechtmäßigen Aufenthalt (Art. 12) im Pakt über bürgerliche und politische Rechte – keine diesbezüglichen Ausnahmen.⁸ In diesem Sinne hat der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung anlässlich eines Beschwerdefalles die staatliche Partei dazu angehalten, effektive Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Immobilienmakler von diskriminierenden Praktiken Abstand nehmen und von Vermietern keine Angebote entgegennehmen, die aus rassistischen Gründen⁹ diskriminierend wären.

Auch der Sonderberichterstatter der UN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte hält fest, dass das internationale Menschenrechtssystem – abgesehen von den o.a. Ausnahmen – grundsätzlich Gleichbehandlung von Staatsbürgern und Nicht-Staatsbürgern verlangt. Ausnahmen zu diesem allgemeinen Grundsatz können nur dann gemacht werden, wenn sie einem legitimen staatlichen Ziel objektiv dienlich und verhältnismäßig zum Erreichen dieses Ziels sind.¹⁰

Da die Richtlinie 2000/43/EG des Europäischen Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse in Artikel 6 Absatz 1 explizit günstigere Regelungen zulässt, fordert UNHCR dazu auf sicherzustellen, dass die in den Gesetzesentwürfen vorgesehenen Ausnahmebestimmungen *expressis verbis* auf jene Ausnahmen beschränkt werden, die sich – im Einklang mit Österreichs menschenrechtlichen Verpflichtungen – aus einem legitimen staatlichen Ziel ergeben und zur Erreichung desselben verhältnismäßig sind. UNHCR weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass Artikel 3 der Genfer Flüchtlingskonvention explizit das Verbot

⁷ Vgl. General Recommendation XI: Non-citizens (Art. 1), 42. Sitzung, 1993.

⁸ Auch das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes differenziert nicht nach Staatsangehörigkeit.

⁹ Vgl. *F.A. v. Norwegen, CERD/C/58/D/18/2000*: Im Beschwerdefall hatte ein norwegisches erstinstanzliches Gericht festgestellt, dass vermittelte Wohnungsangebote auf norwegische Staatsbürger mit fester Anstellung beschränkt waren und den Eigentümer der Agentur gemäß § 349a des norwegischen Strafgesetzbuches verurteilt. Die Verurteilung war in Folge jedoch vom Höchstgericht aufgehoben worden. Der UN-Ausschuss wies die Beschwerde selbst jedoch wegen Fristversäumnis zurück.

¹⁰ Vgl. *Prevention of Discrimination: The rights of non-citizens*, Final report of the Special Rapporteur, Mr. David Weissbrodt, E/CN.4/Sub.2/2003/23, 26. Mai 2003, insb. Absätze 1 und 17ff.

unterschiedlicher Behandlung von Flüchtlingen aus verschiedenen Herkunftsländern normiert.

Zu § 30 GIBG – Benachteiligungsverbot

UNHCR erlaubt sich, darauf hinzuweisen, dass die mangelnde Normierung einer Rechtsfolge für Verstöße gegen das Benachteiligungsverbot (potentiell) Betroffenen keinen effektiven Schutz gewährleisten wird. Auch die Beschränkung des Benachteiligungsverbots auf Beschwerdeführer erscheint im Sinne eines effektiven Diskriminierungsschutzes nicht nachvollziehbar, da auch bei der Diskriminierung in anderen Lebensbereichen, etwa beim Zugang zu Dienstleistungen, Zeugen nicht automatisch unabhängig sondern – etwa als MitarbeiterInnen eines diskriminierenden Dienstleistungsbetriebes – abhängig und somit in Gefahr sein können, aufgrund der Beschwerde benachteiligt zu werden.

Zu §§ 33 und 41 GIBG sowie § 39 B-GIBG – Gleichbehandlungskommission

Nichtregierungsorganisationen kommt in vielen Ländern eine große Rolle in der Anti-Rassismus-Arbeit zu. In diesem Sinne hat die Weltkonferenz in Durban den Staaten nahegelegt, den Dialog mit den nichtstaatlichen Organisationen bei Aufstellung und Ausarbeitung von Aktionsplänen zur Gewährleistung der Nichtdiskriminierung aufzunehmen bzw. zu verstärken, „um diese enger in die Gestaltung, Durchführung und Evaluierung von Politiken und Programmen einzubeziehen“¹¹. Ebenso wurden in der Erklärung, die in Genf auf dem Ministertreffen der Vertragsstaaten des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und/oder dessen Protokoll von 1967 am 13. Dezember 2001 verabschiedet wurde, die wertvollen Beiträge nichtstaatlicher Organisationen mittels Durchführung öffentlicher Aufklärungs- und Informationsaktivitäten hinsichtlich der Bekämpfung von Rassismus, rassistischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundener Intoleranz zum Wohle der Asylsuchenden und Flüchtlinge anerkannt.¹²

UNHCR erlaubt sich daher, an dieser Stelle auf die fehlende Einbeziehung von nichtstaatlichen Organisationen bei der Zusammensetzung der Gleichbehandlungs- sowie der Bundesgleichbehandlungskommission hinzuweisen. Deren Einbeziehung in diese Gremien schiene UNHCR geeignet, die Effektivität dieser Institutionen hinsichtlich der Bekämpfung von Rassismus zu stärken und wird deshalb dringendst empfohlen.

Bedauerlich erscheint darüber hinaus, dass das Gleichbehandlungsgesetz im Gegensatz zum Bundes-Gleichbehandlungsgesetz nicht die Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder festschreibt, sondern nur – und hier nur bezogen auf die von einer Interessensvertretung entsandten – von der Pflicht zur Gelobung der gewissenhaften und unparteiischen Ausübung der Tätigkeit spricht.

¹¹ Vgl. Fußnote 3, Paragraph 99.

¹² Vgl. Erklärung der Vertragsstaaten des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) bzw. dessen Protokoll von 1967, Ministertreffen der Vertragsstaaten, 13. Dezember 2001, Genf.

Schließlich ist UNHCR der Meinung, dass die Beschränkung der Verschwiegenheitspflicht der Kommissionsmitglieder auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse zu eng gefasst ist, da auf das Recht der Betroffenen auf Privatsphäre nicht Bedacht genommen wird.

Zu §§ 34ff GIBG – Anwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen

Aus den oben beschriebenen Gründen wäre auch für den Bereich der Anwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen die Verschwiegenheitspflicht gesetzlich zu verankern.

Zu § 38 GIBG – Regionalbüros

Gemäß den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf für ein Gleichbehandlungsgesetz werden mit Inkrafttreten des Gesetzes keine Kosten für Regionalbüros entstehen, da diese nicht zwingend vorgesehen sind und deshalb nur entsprechend der hierfür zur Verfügung stehenden Planstellen und Budgetmittel etabliert werden können. UNHCR möchte diesbezüglich anmerken, dass die Einrichtung von Regionalbüros, wie in § 38 (1) des Entwurfs normiert, ausschließlich von der Notwendigkeit zur Verbesserung der Beratung und Unterstützung von Personen, die sich als von rassistischer Diskriminierung betroffen erachten, abhängig gemacht werden sollte. Dies könnte etwa mit Hilfe einer wissenschaftlichen Bedarfsanalyse erhoben werden.

Zu § 43 GIBG – Verfahren

Um Opfer von Diskriminierung die Durchsetzung ihrer Rechte zu erleichtern, sollte klar ersichtlich sein, welche Rechte diesen Personen in Verfahren vor der Gleichbehandlungskommission zukommen.

UNHCR erscheint es nicht nachvollziehbar, dass das Recht zur Klageerhebung der Anwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen auf von ihr initiierte Verfahren beschränkt ist. UNHCR tritt vielmehr dafür ein, den Zugang zu den Gerichten im Sinne bestmöglicher Effektivität, insbesondere durch die Ausdehnung der Kompetenzen der Anwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen und die explizite Bedachtnahme auf Hindernisse, die durch Belastungen der Betroffenen mit finanziellen Prozessrisiken entstehen können, zu regeln. In diesem Sinne regt UNHCR auch an, die Einführung eines Verbandsklagerechts in Betracht zu ziehen.

UNHCR
8. September 2003