

Bundesministerium für
Arbeit und Wirtschaft
Sektion I – Präsidium
Abteilung I/7 – Europäische und
Internationale Angelegenheiten

Per E-Mail an:

barbara.schueller@bmaw.gv.at
constanze.arminig@bmaw.gv.at
anna-sophie.ecker@bmaw.gv.at und
eukoordination@bmaw.gv.at

Mag.^a Sandra Konstatzky

Leiterin der Gleichbehandlungsanwaltschaft

gaw@bka.gv.at

+43 1 53 20 244, Nulltarif: 0800 206 119

Taubstummengasse 11, 1040 Wien

Paralleler Vorschlag – Standards für Gleichbehandlungsstellen/Gleichstellungsstellen

Wien, 22.12.2022

Guten Tag!

Die Gleichbehandlungsanwaltschaft (GAW) nimmt zum

- 1.) Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über verbindliche Standards für Gleichstellungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Frauen und Männern in Arbeits- und Beschäftigungsfragen und zur Streichung von Artikel 20 der Richtlinie 2006/54/EG und Artikel 11 der Richtlinie 2010/41/EU
- 2.) Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES über Standards für Gleichstellungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung von Personen ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft, der Gleichbehandlung von Personen in Beschäftigung und Beruf ungeachtet

ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung und ihrer sexuellen Ausrichtung sowie von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit und im Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und zur Streichung von Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 12 der Richtlinie 2004/113/EG

folgendermaßen Stellung:

Aufgrund der sehr kurz gehaltenen Frist für die Stellungnahme kann an dieser Stelle nur eine erste **überblicksmäßige Einschätzung** abgegeben werden. Die GAW steht jedoch für Gespräche bezüglich einer tiefergehenden Analyse jederzeit zur Verfügung.

Vorbemerkungen:

Die GAW erlaubt **sich zwei formale Vorbemerkungen** zu den vorliegenden Entwürfen:

Der Entwurf verwendet durchgehend den Begriff **Gleichstellungsstellen**. Dieser ist in keinem deutschsprachigen Mitgliedstaat gebräuchlich. Die GAW regt daher an, den Begriff durchgängig in Gleichbehandlungsstelle in der deutschen Übersetzung zu ändern.

Die GAW erlaubt sich darauf hinzuweisen, dass in der deutsche Fassung für den Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES über Standards für Gleichstellungsstellen im Bereich der Gleichbehandlung von Personen ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft, der Gleichbehandlung von Personen in Beschäftigung und Beruf ungeachtet ihrer Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung und ihrer sexuellen Ausrichtung sowie von Frauen und Männern im Bereich der sozialen Sicherheit und im Bereich des Zugangs zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und zur Streichung von Artikel 13 der Richtlinie 2000/43/EG und Artikel 12 der Richtlinie 2004/113/EG die Benennung des Diskriminierungsgrundes **Alter** fehlt. Es handelt sich dabei offenbar um ein Redaktionsversehen.

Generelle Bemerkungen:

Die GAW begrüßt ausdrücklich, dass es einheitliche Mindeststandards für Gleichbehandlungsstellen geben und dadurch sichergestellt werden kann, dass **das bestehende Gleichbehandlungsrecht in allen Mitgliedsstaaten gleichermaßen effektiv und wirksam umgesetzt werden kann**. Gleichbehandlungsstellen bringen das Recht auf dem Papier zu den Menschen und damit in die Praxis. Die Gewährleistung des Zugangs zum Recht stellt dabei eine wesentliche Säule dar. Der Entwurf stärkt Gleichbehandlungsstellen vor allem auch in ihrer **präventiven Arbeit**. Dies wird von der GAW besonders begrüßt, da dieser **multidimensionale Ansatz** im Gleichbehandlungsrecht zu **echtem sozialen Wandel** führen kann. Das geht selbstverständlich immer mit **adäquater Ressourcenausstattung** einher, weshalb die einschlägigen Artikel dazu ganz besonders begrüßt werden.

Zu betonen ist, dass die Richtlinienvorschläge **keine neuen Rechte** fordern, sondern die Rechtsdurchsetzung des **bestehenden Rechtsbestandes im Auge** haben, wobei ursprünglich nicht in allen gleichbehandlungsrelevanten Richtlinien Gleichbehandlungsstellen vorgesehen waren. So sieht weder die RL 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf noch die RL 79/7/EWG zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit Gleichbehandlungsstellen vor.

Österreich war hier bereits Vorreiterin, da für die RL 2000/78/EG (Schutz vor Diskriminierung aufgrund der **Religion und Weltanschauung, der sexuellen Orientierung, des Alters und der Behinderung in Beschäftigung und Beruf**) sowohl in der Bundeskompetenz (**GAW**) als auch im Hinblick auf den öffentlichen Bundes-, Landes und Gemeindedienst Stellen vorgesehen wurden und die **Behindertenanwaltschaft** eingerichtet wurde, die den Schutz vor Diskriminierung und die Einforderung von angemessenen Vorkehrungen sogar über den bestehenden europäischen Rechtsrahmen hinaus auch beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen einfordern kann.

Die Rechte, die sich aus der RL 79/7/EWG ergeben, haben hingegen **nicht viel Aufmerksamkeit** erlangt, wie hier **keine der bestehenden Stellen mit einem Mandat** betraut wurde. Es

zeigt einmal mehr, dass es zur Rechtsdurchsetzung und Bewusstseinsarbeit Gleichbehandlungsstellen braucht.

Die GAW erlaubt sich darauf hinzuweisen, dass die **Zersplitterung** des Gleichbehandlungsrechtes schon aktuell ein großes Problem in Österreich darstellt.¹ Umso wichtiger ist es, dass der Text der beiden Richtlinien, der derzeit praktisch identisch ist, dies auch bleibt, um möglichst ambitionierte einheitliche Schutzstandards für alle Diskriminierungsgründe gewähren zu können.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen:

Artikel 3 Unabhängigkeit:

Die Förderung von Unabhängigkeit von Gleichbehandlungsstellen ist im Hinblick auf demokratiepolitische Entwicklungen in Europa ein besonders wichtiger Bestandteil des Entwurfes und wird von der GAW ausdrücklich begrüßt. Allerdings kann dies in vielen Mitgliedsstaaten, so auch für Österreich zu einem großen Umbau in den Gleichbehandlungsstellen führen. Es sollte jedenfalls auch an Übergangslösungen angedacht werden, wenn wie im Fall der GAW eine de-facto Unabhängigkeit besteht, auch wenn diese in einem Ministerium (BKA) angesiedelt ist. Vor allem muss hier an etwaige Overhead-Kosten gedacht werden, wenn Gleichbehandlungsstellen gänzlich eigene Stellen werden sollen.

Für Österreich muss das Hauptaugenmerk wohl insbesondere auf jene Stellen oder Beauftragten im öffentlichen Dienst gelegt werden, die aktuell nicht immer im gleichen Ausmaß de-facto unabhängig gestellt sind, wie z.B. die GAW.

Artikel 4 Ressourcen:

Die GAW begrüßt den Artikel 4 des Vorschlages ausdrücklich. Besonders positiv ist der Hinweis auf automatisierte Systeme zu bewerten und dabei die Ausführungen in der Begründung, dass Gleichbehandlungsstellen Zugang zu Personal mit entsprechendem technischen

¹ Gleichbehandlungsbericht für die Privatwirtschaft 2020 und 2021 Teil II – Anwaltschaft für Gleichbehandlung, S.22.

Knowhow haben müssen, um adäquat mit algorithmischen Diskriminierungsphänomenen umgehen zu können, die die GAW schon jetzt, aber vor allem in Zukunft stark beschäftigen werden. Der explizite Hinweis darauf, dass ein Ausbau an Kompetenzen Hand in Hand mit einer besseren Ausstattung mit Ressourcen einhergehen muss, wird ebenso begrüßt.

Artikel 5 Prävention, Förderung und Sensibilisierung:

Bezüglich des Punkt 5 b.) erlaubt sich die GAW anzumerken, dass der Artikel im Rahmen der österreichischen Gleichbehandlungsarchitektur einige Fragen aufwirft. Sollen alle Gleichbehandlungsstellen derartige Kompetenzen ausfüllen? Die Regelung wirkt in gewissen Bereichen überschießend, da sie wohl auch auf reine Entscheidungsgremien wie die Gleichbehandlungskommission angewendet werden müsste. Inwiefern eine Verpflichtung zum Anbieten von Schulungen und Leitfäden tatsächlich geregelt werden kann und auch sollte scheint fraglich. Dass der Zugang zum Recht zielgruppenspezifisch analysiert werden soll, insbesondere über die bestehenden Diskriminierungskategorien hinaus (der Entwurf erwähnt u.a. den wirtschaftlichen Status) wird grundsätzlich positiv bewertet.

Artikel 6 Unterstützung von Opfern:

Abs 4 dieses Artikels scheint aus Sicht der GAW überschießend, besonders ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, dass an Gleichbehandlungsstellen oftmals (anonyme) Meldungen herangetragen werden, auf die keinerlei Rücklauf erwünscht ist. Diese sind essentiell für die wirksame Dokumentation von Diskriminierungsphänomenen und damit in weiterer Folge für die präventive Arbeit. Gerade im Antidiskriminierungsbereich werden Stellen auch häufig mit Anfragen von psychisch schwer belasteten Menschen konfrontiert, eine Verpflichtung eine vorläufige Einschätzung abzugeben, ob eine derartige Beschwerde zu den Akten gelegt werden wird oder weiterverfolgt scheint nicht bei allen Arten von Kontaktaufnahmen zielführend. Es ist daher von höchster Bedeutung, dass Gleichbehandlungsstellen weiterhin im Sinne eines Clearings selbständig bewerten, was unter dem Begriff Beschwerde zu verstehen ist. Je nach der genauen Bedeutung des Begriffs „vorläufige Bewertung“ birgt die Bestimmung die Gefahr eine erhebliche zusätzliche Belastung für die Gleichbehandlungsstellen zu schaffen und berührt möglicherweise unionsrechtliche Prinzipien

der Subsidiarität und der Verfahrensautonomie und könnte die Wirksamkeit der Gleichbehandlungsstellen untergraben.

Artikel 8 Stellungnahmen und Entscheidungen:

Die GAW erlaubt sich darauf hinzuweisen, dass der Begriff der Empfehlung, und das Aufdröseln in Stellungnahme (unverbindlich) und Entscheidung (verbindlich) bei Ergebnissen von quasi-judiziellen Gleichbehandlungsstellen, wie in Österreich z.B. die Gleichbehandlungskommission erhebliches Verwirrungspotenzial aufweist. Der Begriff der „Empfehlung“, der in anderen RLen und im österreichischen GBK/GAW Gesetz gebräuchlich sind, richtet sich auch laut Entwurf an einen generellen Adressat:innenkreis. Es wäre hier ratsam zwischen verschiedenen Arten von Gleichbehandlungsstellen zu unterscheiden, jenen, die Gleichbehandlungsfälle prüfen und dazu Entscheidungen fällen und jenen, die die Beratung und Unterstützung sowie die proaktive Arbeit im Fokus haben. Daran anknüpfend sollten die Ergebnisse oder Kommunikationsmittel der einzelnen Stellen benannt werden.

Artikel 9 Rechtsstreitigkeiten:

Die GAW begrüßt ausdrücklich die vorgesehenen Möglichkeiten für Gleichbehandlungsstellen auf dem Klagsweg Rechte durchzusetzen. Hervorzuheben ist, dass im Vorschlag darauf eingegangen wird, dass Gleichbehandlungsstellen Opfern von Diskriminierung auf dem Klagsweg zu ihrem Recht verhelfen sollen. Diskriminierung ist aber auch über den Einzelfall hinaus ein gesellschaftliches Phänomen, daher sind Klagsführungsmöglichkeiten, wie z.B. **Verbandsklagen**, losgelöst von individuellen Opfern von großer Bedeutung, um auch das Bewusstsein in der Gesellschaft zu verändern. Die Behindertenanwaltschaft verfügt bereits über derartige Klagsrechte, eine Vorgabe über Mindeststandards ist daher für die GAW wichtig, da sie bisher trotz Forderungen noch kein Kagsrecht erhalten hat.

Zu Abs (2) b) **betreffend da Recht der Gleichstellungsstelle, dem Gericht als Amicus Curiae Stellungnahmen zu übermitteln** erlaubt sich die GAW kritisch anzumerken, dass die österreichische Rechtstradition dieses Instrument grundsätzlich nicht kennt. Erfahrungswerte aus anderen Mitgliedstaaten zeigen, dass das Instrument in Rechtstraditionen, wo es erst in den letzten Jahren eingeführt wurde, kaum genutzt wird und Richter:innen sich kaum

offiziell in den Urteilen auf Amicus Stellungnahmen beziehen.² Eine verpflichtende Einführung scheint aus Sicht der GAW daher nicht erforderlich.

Die Regelungen, die in Abs (4) des Entwurfes getroffen werden sollen, stehen aus Sicht der GAW im Widerspruch zur EuGH Judikatur und sind inkohärent zu den geltenden Prinzipien des Antidiskriminierungsrechtes.³ Der EuGH hat schon früh erkannt, dass vor allem in Entgeltfällen Informationen fast ausschließlich auf Arbeitgeber:innenseite liegen (Nähe zum Beweis) und hat dies von Haus aus im Zusammenhang mit dem erforderlichen Beweismaß berücksichtigt. Diese Erkenntnis hat sich seither in diversen Richtlinien zum Antidiskriminierungsrecht niedergeschlagen.⁴

Die Bestimmung des Art 9 Abs 4 hat außerdem eine Regelungstife, die im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip überprüft werden sollte, da sie **die nationale Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten aushöhlen** könnte. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass Artikel 10 allgemeine Verfahrensgarantien vorsieht und insbesondere, dass die Verteidigungsrechte der betroffenen natürlichen und juristischen Personen gebührend geschützt werden. Darüber hinaus ist die Rechtfertigung der „Waffengleichheit“ insbesondere im Hinblick auf die bestehende EuGH Judikatur fragwürdig, da es hinsichtlich der Effektivität der rechtsdurchsetzung eines der wichtigsten Ziele des Gleichbehandlungsrechts ist, gerade durch Aukunftsrecht, Beweismaßreduktionen und dergleichen ein Gegengewicht zur typischerweise stärkeren Position von Diskriminierungstäter:innen zu schaffen.

Der Vorschlag von der Gleichbehandlungsstelle ermittelte Daten nicht verwenden zu dürfen, steht auch in krassem Gegensatz zu anderen Rechtsbereichen, in denen solche Ermittlungsbefugnisse ermöglicht werden. Datenschutz- oder Wettbewerbsbehörden dürfen von ihnen ermittelte Ergebnisse ebenfalls in Gerichtsverfahren verwenden.

Es scheint völlig widersinnig, ein System zu schaffen, bei dem Gleichbehandlungsstellen ihre Ermittlungskompetenzen dann in Fällen die ihnen für die Klagsführung aussichtsreich erscheinen nicht in Anspruch nehmen würden, und vielleicht dadurch bei der Klage nicht durchkommen können, weil die Nähe zum Beweis bei der gegnerischen Partei liegt. Durch

² Siehe dazu zB Katharina Diel-Gligor, *Der Amicus Curiae im deutsch französischen Vergleich – eine Untersuchung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Universitätsverlag Potsdam (2022).

³ Equinet Handbook: How to build a case on equal pay, the European Network of Equality Bodies, EuGH 17/10/1989, Danfoss C-109/77.

⁴ RL 2006/54/EC Artikel 19(1), RL 2000/78/EC Artikel 10(1), 2000/43/ EC Artikel 8(1).

Auskunfts- und Ermittlungsrechte wird ja im Gleichbehandlungsrecht die Waffengleichheit erst hergestellt.

Art 11 Zugang, Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen:

Zu Art 11 hält die GAW fest, dass Österreich mit der Einführung von **Regionalbüros** der GAW im Hinblick auf den Rechtszugang bereits eine Vorreiterrolle einnimmt und dieser Mindeststandard daher begrüßt wird.

Art 12 Zusammenarbeit:

Vor allem im Hinblick auf die große **Zersplitterung des Gleichbehandlungsrechts** in Österreich wird der in Art 12 festgehaltene Mindeststandard sehr begrüßt.

Art 13 Konsultation:

Gleichbehandlungsstellen können durch ihre Tätigkeit vor allem den **Blick auf strukturelle Diskriminierungsmuster** schärfen. Diese Art des Gender- und Equality Mainstreamings im Hinblick auf Politikberatung (Verwaltung und Legislative) sieht die GAW essentiell, um den erwünschten sozialen Wandel vorantreiben.

Art 14 Erhebung von Daten und Zugang zu Gleichstellungsdaten:

Die GAW begrüßt auch diesen Mindeststandard, der dazu beitragen könnte, dass die **Datenerhebung von Gleichbehandlungsstellen einheitlicher und vergleichbarer** erfolgen kann und so bessere Analysen, Erkenntnisse und Indikatoren für wirksames Handeln entwickelt werden können. Zudem begrüßt die GAW den besseren Zugang zu Daten von anderen wichtigen Stakeholder:innen.

Art 15 Berichte und strategische Planung:

Die GAW begrüßt auch **Mindeststandards hinsichtlich Strategie und Prioritäten** von Gleichbehandlungsstellen. Die GAW arbeitet bereits mit einem zweijährigen Strategie- und Arbeitsplan basierend auf einem Monitoring- & Evaluierungszyklus ausgehend von den eigenen erhobenen Daten.

Einjährige Tätigkeitsberichte und vierjährige Berichte mit Empfehlungen wie vorgeschlagen wären eventuell zuführender als die vom GBK/GAW-Gesetz vorgegebenen Zweijahresberichte über Tätigkeiten und Wahrnehmungen der GAW. Art 15 geht außerdem davon aus,

dass der Bericht der Gleichbehandlungsstellen selbstständig **im Sinne der eigenen Rechenschaft** abgegeben wird. Dies wird hinsichtlich der **Unabhängigkeit** seitens der GAW begrüßt.

Art 16 Überwachung:

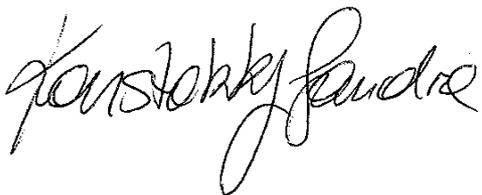
Die GAW begrüßt, dass **keine Akkreditierung** vorgesehen ist, sondern die Mitgliedsstaaten im Hinblick auf die Bereitstellung der Mindeststandards überwacht werden sollen. Mit Blick darauf, dass diese Vorschläge in frühestens zwei Jahren in Kraft treten können, sollte der erste Überwachungszyklus nicht erst innerhalb von weiteren fünf Jahren, sondern eventuell zeitnaher mit der Implementierung der vielleicht dann bestehenden Richtlinien erfolgen.

Art 17 Mindestanforderungen

Gerade auch aufgrund der **Diversität, unterschiedlichen Traditionen und langjährigen Praxiserfahrungen der Gleichbehandlungsstellen** in Europa begrüßt der GAW ganz besonders diesen Artikel, der garantieren soll, dass günstigere Regelungen bestehen bleiben und Mindeststandards zu **keinerlei Verschlechterung** der bestehenden Stellen führen darf.

Die vorliegende Stellungnahme stellt wie bereits oben dargelegt eine erste grobe Einschätzung dar. Für weiterführende Informationen stehe ich selbstverständlich zur Verfügung.

Freundliche Grüße

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Konstatzky Sandra', written in a cursive style.

Mag.^a Sandra Konstatzky

Leiterin der Gleichbehandlungsanwaltschaft