



An das
Bundesministerium für Justiz
Museumstraße 7
1070 Wien

per Email: kzl.b@bmj.gv.at

Wien, am 30. Juli 2010

Betrifft: Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das
Konsumentenschutzgesetz (Konsumentenschutzrechts-Änderungsgesetz 2010
– KSchGÄG 2010) geändert wird

Sehr geehrte Damen und Herren,

der *Klagsverband* erlaubt sich, im Rahmen des derzeit laufenden Begutachtungsverfahrens zum KSchGÄG 2010 folgendermaßen Stellung zu nehmen:

1. Allgemeine Bemerkungen zur Notwendigkeit einer Verbandsklage in Diskriminierungsfällen

1.1 Problemaufriss

Regelmäßig enthalten Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) Klauseln, die Diskriminierungen im Sinne des Gleichbehandlungsgesetzes (GIBG) oder des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGStG) darstellen. Es gibt immer wieder Fälle, in denen klare Diskriminierungen nicht bekämpft werden können, da das GIBG keine Verbandsklagemöglichkeit vorsieht. Das BGStG sieht zwar für eine namentlich genannte Organisation eine Verbandsklagemöglichkeit vor, diese wurde aber bisher nicht in Anspruch genommen – und stellt daher totes Recht dar.

Beispiele für Diskriminierungen in AGB:

- **Diskriminierende Bestimmungen in Versicherungsbedingungen:** Eine Reiseversicherung verwendete eine Bestimmung, die es ihr erlaubte, Menschen mit Behinderung nur aufgrund dieses Merkmals nicht zu versichern. Im Laufe des Verfahrens, das durch Anerkenntnis endete, wurde die Klausel durch eine andere –

ebenfalls diskriminierende – ersetzt. Diese kann ebenfalls nur durch ein Individualverfahren bekämpft werden¹.

- **Schild „Keine Zigeuner“** beim Eingang eines Campingplatzes: In diesem Verfahren wurde der Betreiber des Campingplatzes nach dem EGVG zu einer Verwaltungsstrafe verurteilt. Derzeit wäre – neben der EGVG-Anzeige – nur ein Individualverfahren nach dem GIBG möglich, wenn das Schild nicht beseitigt wird².
- **Rassistische Schilder und Aushänge in Lokalen:** ZARA – *Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit*, ein Mitgliedsverein des *Klagsverbands*, berichtet immer wieder über rassistische Aushänge, die den Zugang zum Lokal, zu Mitgliedsausweisen etc. an diskriminierende Kriterien knüpfen. Die davon Betroffenen fühlen sich dadurch regelmäßig beleidigt und herabgesetzt, wollen aber ein langwieriges Verfahren nicht auf sich nehmen.

Das Konsumentenschutzgesetz (KSchG) bietet einigen im II. Hauptstück namentlich genannten Verbänden die Möglichkeit, Personen, die im geschäftlichen Verkehr gesetzes- oder sittenwidrige Allgemeine Geschäftsbedingungen verwenden, auf Unterlassung zu klagen. Bisher haben die im § 29 Abs 1 KSchG genannten Verbände diese Diskriminierungen nicht aufgegriffen. Da Verbandsklagen nach GIBG und BGStG derzeit rechtlich bzw. faktisch nicht möglich sind und das KSchG in der derzeitigen Fassung auf Verbrauchergeschäfte mit Diskriminierungshintergrund nicht angewendet wird, ist eine gesetzliche Regelung sinnvoll, um die bestehende Rechtsschutzlücke zu schließen.

1.2 Antidiskriminierung als Konsumentenschutz

Antidiskriminierung wird in Österreich nach wie vor als arbeitsrechtliches Thema wahrgenommen. Das ist seit dem 1. Juli 2004 aber nicht mehr zutreffend.

Seit der GIBG-Novelle 2004, BGBl. I 2004/66, ist Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit gemäß § 31 Abs 1 GIBG insbesondere „beim Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum“ verboten. Seit 2008 wurde das Diskriminierungsverbot des GIBG außerhalb der Arbeitswelt auch auf Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts ausgeweitet. Im BGStG existiert seit dem 1. Januar 2006 ebenfalls ein Diskriminierungsverbot aufgrund der Behinderung. Derzeit liegt der Entwurf einer Novelle zum GIBG zur Begutachtung auf, der – in Antizipation einer zu erwartenden EU-Richtlinie – den Diskriminierungsschutz außerhalb der Arbeitswelt auf die Gründe des Alters, der Religion und Weltanschauung sowie der sexuellen Orientierung ausdehnt.

Obwohl diese Bestimmungen nicht ausdrücklich auf VerbraucherInnen im Sinne des § 1 Abs 1 Z 2 KSchG eingeschränkt sind, zeigt die inzwischen mehrjährige Beratungspraxis des *Klagsverbands* und seiner Mitgliedsvereine, dass sich ausschließlich VerbraucherInnen auf diese Bestimmungen berufen. Andererseits zeigt sich, dass Beschwerden wegen Diskriminierung fast ausschließlich gegen UnternehmerInnen im Sinne des GIBG gerichtet werden. AGB werden auch praktisch ausschließlich von Unternehmen verwendet.

¹ <http://www.klagsverband.at/kommentare/reiseversicherung-weigert-sich-rollstuhlfahrer-zu-versichern>

² <http://www.bizeps.or.at/news.php?nr=7342>

In diesem Sinn fallen die Richtlinien 2000/43/EG und 2004/113/EG sowie die zukünftige Gleichstellungs-Richtlinie in den Anwendungsbereich der Richtlinie 98/27/EG über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen.

Erschwerend kommt hinzu, dass weder das GIBG noch das BGStG einen Kontrahierungszwang kennen. Im Fall einer Diskriminierung kann zwar die betroffene Person Schadenersatz verlangen, erhält aber – wie alle anderen Personen, die TrägerInnen desselben Merkmals sind – keinen Zugang bzw. einen Zugang zu schlechteren Bedingungen. Dieses Vorgehen ist aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht zur ausreichenden Umsetzung der Richtlinien (RL) 2000/43/EG (Anti-Rassismus-RL) und 2004/113/EG (Geschlechter-Güter-Dienstleistungs-RL) sogar zwingend nötig, um eine effektive Durchsetzung sicherzustellen.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die Rechtsdurchsetzung durch Individualverfahren zu teuer und ineffizient ist. Eine **effektive Klauselkontrolle** braucht das **Verbandsverfahren**, da

- nur in diesem die Klauseln objektiv, also in ihrer kundenfeindlichsten Auslegung, zu überprüfen sind³,
- das Gericht im Verbandsprozess auch keine geltungserhaltende Reduktion vorzunehmen hat⁴ und
- bereits das Angebot eines Vertragsabschlusses auf der Basis der gesetz- oder sittenwidrigen AGB ausreicht, die Klausel präventiv mit Verbandsklage zu bekämpfen⁵. Nur so kann verhindert werden, dass die gerügte Klausel im Fall des Vertragsabschlusses – nach Beschwerden – individuell verändert oder nicht angewendet wird, generell aber weiter Teil der AGB bleibt.

Somit bietet nur ein Verbandsverfahren einen effektiven Schutz der Allgemeinheit vor diskriminierenden Klauseln.

1.3 Anzahl der betroffenen Personen

Antidiskriminierung und Gleichstellung sind keine Themen von „Randgruppen“, sondern stellen einen zentralen gesamtgesellschaftlichen Konsens dar, auf den sich alle Menschen berufen können. Es werden nicht einzelne Gruppen geschützt, sondern bestimmte Merkmale dürfen nicht zur unsachlichen Unterscheidung verwendet werden. Insofern sind potentiell alle Menschen aufgrund des Antidiskriminierungsrechts geschützt, da sie alle ein Geschlecht, eine bestimmte sexuelle Orientierung, (k)eine Religion oder Weltanschauung, eine bestimmte ethnische Zugehörigkeit und ein bestimmtes Alter haben. Einzig das Merkmal „Behinderung“ liegt nicht bei allen Menschen vor; doch auch hier besteht die hohe Wahrscheinlichkeit, dass eine Person im Laufe ihres Lebens davon betroffen ist.

Natürlich gibt es Gruppen, die öfter von Diskriminierung betroffen sind als andere. Dieser Umstand wird „Asymmetrie der Diskriminierung“ genannt – so werden schwule, lesbische und bisexuelle Menschen etwa bei der Wohnungssuche weitaus häufiger aufgrund ihrer

³ OGH 14.4.1994, 2 Ob 523/94; OGH 22.9. 1994, 6 Ob 551/94; OGH 27.1.1999, 170/98w; u.v.a.

⁴ OGH 25.4.1995, 4 Ob 522/95; OGH 27.1.1999, 7 Ob 170/98w

⁵ OGH 22.9.1994, 6 Ob 551/94

sexuellen Orientierung diskriminiert als heterosexuelle Menschen, Muslime und Musliminnen aufgrund ihrer Religion öfter als ChristInnen. Gesellschaftliche Minderheiten machen aber auch bereits eine große Anzahl aus, wie die folgende exemplarische Aufzählung zeigen soll:

- Im Laufe eines Lebens kann jeder Mensch in die Situation **zu jung oder zu alt** empfunden zu werden.
- **Frauen und Männer** machen jeweils die Hälfte der Bevölkerung aus, wobei Frauen als die etwas größere Gruppe faktisch mehr von Benachteiligungen betroffen sind.
- Die Anzahl der **Menschen mit Behinderung** kann schwer festgemacht werden, wie der „Bericht der Bundesregierung über die Lage von Menschen mit Behinderungen in Österreich 2008“⁶ festhält. Da unter einer Behinderung gemäß § 3 BGStG „die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden [voraussichtlich mehr als sechs Monate andauernden] körperlichen, geistigen oder psychischen Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen, die geeignet ist, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu erschweren“ zu verstehen ist, können sich alle Menschen, die eine chronische Krankheiten haben, auf den Schutz des BGStG beziehen.
- **Schwule, lesbische oder bisexuellen Menschen oder Transgenderpersonen** machen etwa 5 - 10% der Bevölkerung aus, wobei die Zahlen in einzelnen Studien und Schätzungen auseinandergehen⁷.
- Die Statistik Österreich gibt allein die **MigrantInnen** erster und zweiter Generation mit über 1,4 Millionen Personen an.⁸ Die Zahlen über die autochthonen Minderheiten gehen weit auseinander. Die bestehenden Zahlen stammen teilweise aus dem Jahr 1991 und schwanken zwischen 80.000 Personen (Volkszählung 1991) und 240.000 (Selbsteinschätzung der einzelnen Gruppen).⁹
- Im Jahr 2001 waren 963.263 Personen in Österreich ohne Bekenntnis und 366.878 Mitglieder nichtchristlicher Religionsgemeinschaften.¹⁰ Diese Zahlen dürften seit damals noch angestiegen sein.

Diese Zahlen zeigen, dass Antidiskriminierung nicht als Sonderrecht für „Randgruppen“ missverstanden werden darf. Im Sinn der anzustrebenden Gleichheit aller Menschen soll das Antidiskriminierungsrecht allen Menschen eine gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglichen.

Dazu gehört dieselben Lokale wie meine FreundInnen besuchen zu können, Zugang zu allen Geschäften zu haben oder etwa Finanzdienstleistungen (um ein Beispiel herauszugreifen) zu denselben Bedingungen und in derselben Art und Weise wie andere Menschen grundsätzlich ohne fremde Hilfe in Anspruch nehmen zu können.

⁶ http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/III/III_00023/fname_147481.pdf (26.7.2010)

⁷ http://de.wikipedia.org/wiki/Homophobie#Homophobe_Vorurteile

⁸ http://www.statistik.at/web_de/static/ergebnisse_im_ueberblick_migrationshintergrund_033240.pdf (26.7.2010)

⁹ <http://www.gfbv.it/3dossier/oevz/repoevz.html> (26.7.2010)

¹⁰ http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/bevoelkerung_nach_demographischen_merkmalen/022894.html (26.7.2010)

1.4 Umfang von Diskriminierung

Österreich sammelt keine systematischen Daten zum Umfang von Diskriminierung. Schätzungen, Berichte und Zahlen einzelner Beratungsorganisationen finden sich etwa in

- den jährlichen Rassismus Reports von ZARA¹¹,
- den nicht öffentlich zugänglichen Berichten des österreichischen Raxen Focal Point¹², den dieser an die *Europäische Grundrechteagentur* (FRA) liefert,
- den Berichten der FRA (etwa EU-MIDIS¹³),
- der Schlichtungsdatenbank von BIZEPS¹⁴,
- den Berichten der *Gleichbehandlungsanwaltschaft*¹⁵ oder
- dem „Bericht der Bundesregierung über die Lage von Menschen mit Behinderung 2008“, in dem auch die Zahlen der Schlichtungen nach dem BGStG aufgeführt sind¹⁶.

Aus den oben genannten Publikationen lässt sich nicht ableiten, wie häufige und wie viele Menschen tatsächlich von Diskriminierung bedroht sind. Es kann aber mit Sicherheit gesagt werden, dass **Diskriminierung** auch beim Zugang zu Gütern und Dienstleistung – also bei alltäglichen Verbrauchergeschäften – eine **ernst zu nehmende Realität** darstellt.

1.5 Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben

In der Rechtssache *Feryn (Rs C-54/07)* entschied der Europäische Gerichtshof, dass auch öffentliche Äußerungen eines Arbeitgebers, keine Personen einer bestimmten ethnischen Herkunft einzustellen, eine Diskriminierung im Sinne der RL 2000/43/EG darstellen. Auch ohne ein individualisierbares und namentlich identifizierbares Opfer kann ein diskriminierendes Verhalten vorliegen und müssen die Sanktionen, die an eine solche Diskriminierung geknüpft sind, wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Diese Argumentation ist nicht nur auf die Arbeitswelt beschränkt, sondern kann und muss auch auf den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen angewendet werden.

1.6 Lösungsvorschlag

Unterlassungserklärungen und Verbandsklagen sind die bewährtesten Methoden, um rechtswidrige – in diesem Fall diskriminierende - Klauseln aus AGB zu entfernen. Das gilt insbesondere da es Einzelpersonen oft nicht zumutbar ist, eine voraussehbare - z.B. angekündigte – Diskriminierung auf sich zu nehmen, nur um eine individuelle Klage

¹¹ <http://www.zara.or.at/index.php/beratung/rassismus-report> (26.7.2010)

¹² <http://www.univie.ac.at/bim/focalpoint/index.php?V1=2> (26.7.2010)

¹³ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_GLANCE_EN.pdf (26.7.2010)

¹⁴ <http://www.bizeps.or.at/gleichstellung/schlichtungen> (26.7.2010)

¹⁵ <http://www.gleichbehandlungsanwaltschaft.at/site/6447/default.aspx> (26.7.2010)

¹⁶ http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/III/III_00023/fname_147481.pdf (26.7.2010)

einbringen zu können. Die Ermächtigung des *Klagsverbands* zur Führung solcher Verfahren würde die Effektivität des GIBG und BGStG merklich erhöhen. Außerdem wäre so eine einheitliche Vollziehung des Antidiskriminierungsrechts gewährleistet. Diese Vorgangsweise ist daher auch zielführender als separate – unter Umständen unterschiedlich formulierte – Bestimmungen ins GIBG und BGStG aufzunehmen.

Insbesondere ermöglicht eine solche Regelung im KSchG eine **effektive Marktkontrolle**. Diskriminierungen beim Zugang mit Gütern und Dienstleistungen werden oft mit KundInnenwünschen argumentiert. Bestimmte ethnische Gruppen, Menschen mit Behinderung oder zu junge/zur alte Menschen würden die eigentliche Zielgruppe abschrecken und so zu Umsatzeinbußen führen. Es kann hier offen bleiben, ob diese Argumentation auf Fakten beruht – allein der Vorsatz, sich durch Diskriminierung einen Wettbewerbsvorteil verschaffen zu wollen, darf nicht ohne Folgen bleiben.

1.7 Über den Klagsverband

Der *Klagsverband* ist ein ständig wachsender Dachverband von derzeit 19 Antidiskriminierungsorganisationen, die sich mit allen sieben Diskriminierungsgründen beschäftigen. Darunter sind Selbstorganisationen, Selbstbestimmt-Leben-Initiativen, eine Forschungseinrichtung und Beratungseinrichtungen¹⁷.

Er ist derzeit die einzige Organisation, die regelmäßig Verfahren zur Durchsetzung der Antidiskriminierungsbestimmungen außerhalb der Arbeitswelt durchführt. Da die Mitgliedsvereine regelmäßig vor Beschreitung des Rechtswegs außergerichtliche Lösungen anstreben, ist auch sichergestellt, dass die Verbandsklage nur in ausgewählten Fällen zur Anwendung kommt, in denen ein schwerer Verstoß gegen das Antidiskriminierungsrecht vorliegt und keine andere Lösung möglich ist.

2. Änderung des § 29 Abs 1 KSchG

Der *Klagsverband* regt daher an, § 29 Abs 1 KSchG folgendermaßen zu ergänzen: „...geltend gemacht werden, **bei Verstößen gegen das Gleichbehandlungsgesetz oder das Behindertengleichstellungsgesetz auch durch den Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern.**“

Der *Klagsverband* hofft, mit dieser Stellungnahme einen Beitrag zu einer effektiven Bekämpfung von Diskriminierung in Österreich zu leisten und bittet um Berücksichtigung dieses Vorschlags.

Mit freundlichen Grüßen,

MMag. Volker Frey
Generalsekretär

¹⁷ <http://www.klagsverband.at/ueber-uns/mitglieder>