



An das
BMSK V/1
z.H. Fr Mag. Ulrike Neufang
Stubenring 1
1010 Wien
per Email ulrike.neufang@bmsk.gv.at

Wien, am 30. Juli 2008

Betrifft: Stellungnahme zum Entwurf einer Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ungeachtet der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung

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

1. Allgemeine Anmerkungen

1.1 Zustimmung zum Entschluss für einen horizontalen Richtlinienentwurf

Der *Klagsverband* begrüßt die Entscheidung, eine Richtlinie (RL) zur Ergänzung des Rechtsrahmens gegen Diskriminierung vorzuschlagen. Die anderen Optionen (Empfehlungen, freiwillige Selbstkontrolle,...) wären weit weniger oder gar nicht wirksam.

Auch die Entscheidung für eine

- horizontale Richtlinie,
- die alle bisher nicht erfassten Diskriminierungsgründe außerhalb der Arbeitswelt
- auf dem höchsten bisher bestehenden Niveau der RL 2000/43/EG

umfasst, ist sehr zu begrüßen.

Jeder Mensch besitzt Merkmale, die mit allen Diskriminierungsgründen in Verbindung stehen, deshalb ist ein punktueller und abgestufter Diskriminierungsschutz aus Sicht der betroffenen Einzelperson unverständlich und unangemessen. Wie soll einem Menschen erklärt werden, dass er/sie aufgrund eines Merkmals nicht, aufgrund eines anderen aber schon diskriminiert werden darf?

Durch unterschiedliche Einzelregelungen für einzelne Gründe und Bereiche wird aber auch das übergeordnete Ziel der Beseitigung von Diskriminierung und Herstellung von Chancengleichheit verfehlt. Gleichstellung kann durch sachlich gerechtfertigte Ungleichbehandlungen nicht erreicht werden. **Deshalb spricht sich der *Klagsverband* für**



eine einheitliches Diskriminierungsverbot für alle Diskriminierungsgründe auf einheitlichem Niveau aus. Dieses soll durch sachlich gerechtfertigte Sonderregelungen für einzelne Diskriminierungsgründe ergänzt werden.

1.2 Sonderregelungen für einzelne Gründe

Auf Grundlage eines allgemeinen und gleichen Diskriminierungsverbots müssen aber besondere Bedürfnisse einzelner Gruppen berücksichtigt werden. Das betrifft Art 4 des Vorschlags, der grundsätzlich befürwortet wird, im Einzelnen aber noch verbessert werden sollte.

So ist es nachvollziehbar, dass Maßnahmen keine unverhältnismäßige Belastung bedeuten dürfen. Warum aber bei unzumutbar belastenden Maßnahmen auch die Bereitstellung von entsprechenden zumutbaren Alternativen nicht gefordert wird, bleibt unverständlich!

Daher wird angeregt, bei unzumutbaren Belastungen zumindest die Bereitstellung zumutbarer und die Situation behinderter Menschen verbessernder Alternativen zu fordern!

1.3 Ausnahmen sollen auf ein absolutes Minimum beschränkt werden!

Die Ausnahmen vom Diskriminierungsverbot sollten auf ein absolutes Minimum beschränkt werden und die bestehenden Menschenrechte beachten.

Die Ausnahmen „zur Gewährleistung des säkularen Charakters des Staates, der staatlichen Einrichtungen und der Gremien sowie der Bildung“ sollten nicht zur einer Einschränkung der Religionsfreiheit führen. Auch wenn die gegenwärtige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrecht (EGMR) Kopftuchverbote an staatlichen Bildungseinrichtungen – konkret an einer türkischen Universität – für vereinbar mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gehalten, sollte daraus nicht eine pauschale Legitimation des Verbots religiöser Symbole an Schulen abgeleitet.

Zwei Argumente sprechen gegen die vorgeschlagenen Regelungen des Art 3 Abs 4:

- Praktisch sind die bestehenden Regelungen „zur Gewährleistung des säkularen Charakters des Staates“ ausschließlich gegen Musliminnen gerichtet.
- Der säkulare Charakter des Staates darf kein Freibrief zur Beschneidung der Religionsfreiheit von einzelnen SchülerInnen und öffentlich Bediensteten darstellen.

Daher wird vorgeschlagen, Verbote religiös geprägter Kleidungsstücke grundsätzlich als Diskriminierung zu behandeln. Die staatliche Säkularität kann durch Regeln zur Ausstattung öffentlicher Gebäude und Verhaltensanordnungen (Lehrpläne, Verbote religiöser Missionierung durch öffentlich Bedienstete, insbesondere LehrerInnen) ausreichend durchgesetzt werden.



1.4 Verpflichtung zur Schaffung zugänglicher und effizienter Rechtsdurchsetzungsverfahren

Die formale Umsetzung des RL-Vorschlags genügt erfahrungsgemäß nicht, um den Betroffenen die darin enthaltenen Rechte tatsächlich zu gewähren. Die Erfahrung der Umsetzung der RL 2000/78/EG und 2000/43/EG zeigt, dass nur wenige Menschen den Klagsweg in Anspruch nehmen. Das liegt auch daran, dass sich viele Menschen scheuen, gerade gegen finanziell überlegene Unternehmen ihr Recht durchzusetzen, da sie im Fall des Prozessverlusts nicht in der Lage sind, die eigenen und fremden Verfahrenskosten zu tragen. Daher wird angeregt, die Rechtsdurchsetzungsverfahren detaillierter zu regeln. So sollte die RL vorsehen,

- dass einschlägig tätige NGOs Einzelpersonen unterstützen und vertreten dürfen,
- dass einschlägig tätige NGOs Verbandsklagen durchführen können und
- dass die Mitgliedstaaten NGOs unterstützen, die Klagen zur Unterstützung von diskriminierten Personen oder zur Bekämpfung von Diskriminierungen, die ganze Gruppen treffen, führen und
- Streitwertbegrenzungen – nach Vorbild des arbeits- oder sozialrechtlichen Verfahrens – einzuführen, damit die Verfahrenskosten kein Hindernis für die Rechtsdurchsetzung werden.

1.5 Effizientes Monitoring

Die Berichtspflichten zur Umsetzung der RL durch die Mitgliedstaaten stellen nur eine Perspektive dar. Diese Meldungen werden – ohne dass dies durch die RL vorgeschrieben wäre - durch die Einschätzung des Netzwerks unabhängiger RechtsexpertInnen ergänzt.

Die Perspektive der zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten sollte jedenfalls durch die Einschätzung der Zivilgesellschaft ergänzt werden. Als Vorbild könnte die Berichtspflicht gemäß Art 33 des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen dienen.

2. Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen

2.1. Geltungsbereich – Artikel 3

2.1.1 Einschränkung des Abs 1 lit d) auf berufliche oder gewerbliche Tätigkeit

Wie alle Ausnahmen sollte das Diskriminierungsverbot nur im absolut nötigen Umfang einschränken. Zuerst fällt auf, dass weder die RL 2000/43/EG, noch die RL 2004/113/EG eine solche Einschränkung auf „berufliche und gewerbliche Tätigkeit“ beinhalten. Sie ist jedenfalls nur in dem Bereich vertretbar, wo der/die VermieterIn denselben Wohnraum benützt. Dieses Kriterium wäre eindeutig. Die „berufliche und gewerbliche“ Tätigkeit würde wohl in vielen Fällen abgestritten werden und könnte schwer festgestellt werden.



Grundsätzlich sollte klargestellt werden, dass keiner der umfassten Diskriminierungsgründe zu Benachteiligungen beim Zugang zu Wohnraum führen darf. Lediglich im gemeinsam bewohnten Bereich sollte eine Ausnahmeregelung greifen.

2.1.2 Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems einschließlich der Sonderpädagogik

Es ist zu begrüßen, dass das Diskriminierungsverbot gemäß Abs 1 lit c) grundsätzlich auch die Bildung umfasst. Die Ausnahmebestimmung des Abs 3 darf aber nicht dazu führen, dass der Zugang zum allgemeinen Schulsystem für Menschen mit Behinderung – unter dem Hinweis, dass es sonderpädagogische Angebote gebe - eingeschränkt werden kann.

Selbst wenn die Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung der Sonderpädagogik in der Entscheidung der Mitgliedstaaten bleibt, sollte ausdrücklich festgeschrieben werden, dass reguläre Bildungsangebote immer diskriminierungsfrei nutzbar sein müssen. Sonderpädagogische Angebote sind als Ergänzung, nicht aber als Ersatz für diskriminierungsfreie Regelschulangebote zu konzipieren!

Das bedeutet, dass die Ressourcen an die Personen, die sie benötigen, und nicht an die Einrichtungen gebunden sein dürfen. Erfahrungsgemäß sind viele Ressourcen an sonderpädagogischen Zentren konzentriert und fehlen im Regelschulsystem. Das bedeutet oft einen faktischen Ausschluss und stellt eine Diskriminierung dar, die von der RL klar verboten werden sollte.

Trotz der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sollte klar festgeschrieben werden, dass allen Menschen ein Zugang zum Regelschulwesen ermöglicht werden muss. Sonderpädagogische Einrichtungen sind daher als Ergänzung, nicht als Alternative zu konzipieren. Die Bindung von Ressourcen an sonderpädagogische Einrichtungen entzieht diese Mittel dem Regelschulwesen und stellt eine Barriere beim Zugang zum Regelschulwesen dar. Ein solches Verhalten sollte klar als Diskriminierung bezeichnet und verboten werden.

2.1.3 Ungleichbehandlung aufgrund der Religion

Abs 3 und 4 enthalten Ausnahmebestimmungen aufgrund der Religion. Beide Bestimmungen erscheinen überschießend und stehen in einem unklaren Verhältnis zueinander.

Die Regelung des Abs 3, die vorsieht, dass die Mitgliedstaaten eine Ungleichbehandlung aufgrund der Religion oder Weltanschauung beim Zugang zu Bildungseinrichtungen vorsehen können, kann vielfältig interpretiert werden:

- Bedeutet sie, dass konfessionell geprägte Schulen nur Angehörige einer bestimmten Religionsgemeinschaft aufnehmen müssen?
- Soll damit ermöglicht werden, dass die Mitgliedstaaten ein konfessionell getrenntes Schulsystem einführen dürfen?



- Dürfen die Mitgliedstaaten bestimmte Bildungseinrichtungen oder Bildungsmaßnahmen Angehörigen einzelnen Konfessionen vorbehalten?

In Abs 4 bereitet dem *Klagsverband* besonders Sorge, dass die „einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Gewährleistung des säkularen Charakters des Staates...von dieser Richtlinie unberührt“ bleiben. In der Begründung wird ausdrücklich festgehalten, dass diese Bestimmung den Staaten die Freiheit überlassen sollen, das Tragen religiöser Symbole in Schulen zu erlauben oder zu verbieten.

Obwohl das muslimische Kopftuch nicht ausdrücklich genannt wird, stehen Kopftuchverbote wohl im Hintergrund dieser Regelung. Auch wenn sie neutral formuliert ist, zeigt die politische und mediale Diskussion, dass sich die Diskussionen an diesem Symbol entzünden.

Der *Klagsverband* regt an, sorgfältig zwischen der – sollte sie nach innerstaatlichem Recht bestehen – säkularen Charakter des Staates und der Religionsfreiheit seiner BürgerInnen zu unterscheiden.

So ist es wohl sachgerecht, dass säkulare Staaten alle religiösen Symbole aus ihren Klassen verbannen und religiöse Missionierung unterbinden. Davon unabhängig ist aber die Frage, ob LehrerInnen oder SchülerInnen religiöse Symbole tragen dürfen. Das sollte ihnen unserer Meinung möglich sein. Ein säkularer Staat zeichnet sich nicht durch das Verbot religiöser und weltanschaulicher Meinungen seiner BürgerInnen aus, sondern durch die religiös-weltanschauliche Toleranz. Diese Toleranz soll genau die religiöse Entfaltung oder Enthaltbarkeit seiner BürgerInnen ermöglichen. Mit anderen Worten: Auch eine muslimische Lehrerin, die während des Unterrichts ein Kopftuch trägt, kann im Auftrag eines säkularen Staates und einer säkularen Schule auf Grundlage staatlicher Lehrpläne unterrichten. Dabei darf und soll sie eigene Haltungen darstellen, muss aber auch andere präsentieren und darf nicht missionarisch tätig werden.

Leider hat auch der EGMR in zwei Entscheidungen staatliche Kopftuchverbote – für eine Lehrerin in der Schweiz und für eine Studentin in der Türkei – für vereinbar mit der EMRK gehalten. Trotzdem sollte die Religionsfreiheit als Individualrecht nicht einer – recht meist sehr unbestimmten - staatlichen Säkularität geopfert werden!

Um eine Aushöhlung des Diskriminierungsschutzes aufgrund der Religion zu verhindern, sollten diese Ausnahmen enger gefasst und zumindest in den Erwägungsgründen präzisiert werden.

2.2 Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen – Artikel 4

Die Zielsetzung, Menschen mit Behinderungen einen diskriminierungsfreien Zugang zu Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten, wird durch den jetzigen Wortlaut nicht in vollem Umfang erreicht.

2.2.1 Vorrang der Beseitigung diskriminierender Barrieren vor Alternativen und Einbeziehung von Förderungen



Es sollte unmissverständlich betont werden, dass grundsätzlich der Beseitigung von Barrieren, die Menschen mit Behinderung einen Zugang zu Gütern und Dienstleistungen unmöglich machen, Vorrang eingeräumt werden sollte. Menschen mit Behinderung sollen den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe haben und diese ebenso benutzen können.

Wer der Öffentlichkeit Güter und Dienstleistungen anbietet, soll jedenfalls verpflichtet sein, öffentliche Förderungen zur Herstellung von Barrierefreiheit in Anspruch zu nehmen. Erst wenn sich selbst bei Inanspruchnahme öffentlicher Förderungen die Herstellung von Barrierefreiheit als unverhältnismäßige Belastung herausstellt, sollte die Möglichkeit und Pflicht zum Anbieten von entsprechenden Alternativen bestehen, die natürlich ebenfalls einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen und das Anbieten von Alternativen statt einer allgemeinüblichen Leistung gegebenenfalls zeitlich zu befristen sind.

Wenn beides mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden ist, sollte zumindest eine möglichst weitgehende – unter Verwendung von Fördermitteln - zumutbare Verbesserung der Zugänglichkeit verpflichtend sein.

Die im letzten Satz des Abs 2 verwendete Wendung: „Die Belastung ist nicht unverhältnismäßig, wenn sie...ausgeglichen wird“ ist daher zumindest missverständlich. Selbst wenn öffentliche Förderungen nur einen Teil der Kosten zur Beseitigung von Barrieren ausmachen, ist zu prüfen, ob die zusätzlichen Belastungen unverhältnismäßig sind oder nicht.

Die derzeitige Formulierung genügt diesen Ansprüchen nicht. Daher wird angeregt, diese Ziele neu aufzunehmen oder sie unmissverständlich zu formulieren.

2.2.2 Kriterien für die Beurteilung, ob eine Belastung (un)verhältnismäßig ist

Wie oben bereits beschrieben, muss eine solche Prüfung jedenfalls die Inanspruchnahme bestehender Förderungen einbeziehen.

Die in Abs 2 genannten Kriterien sind jedenfalls sinnvoll. Zusätzlich könnte die **seit dem Inkrafttreten der RL vergangene Zeit** eingefügt werden.

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

Mag. Volker Frey
Generalsekretär