Gleichbehandlungsstellen und ihr Beitrag zu Widerstand

Die Gleichbehandlungsanwaltschaft als österreichische Gleichbehandlungsstelle – ursprünglich eingerichtet als „Anwältin für Gleichbehandlungsfragen" – leistet seit nunmehr 30 Jahren Widerstand. Einerseits aufgrund ihrer Janusköpfigkeit als gleichzeitig staatliche und unabhängige Einrichtung, andererseits durch ihre Arbeit mit ihren Klient_innen, deren Widerständigkeit gegen diskriminierende Strukturen sie unterstützt.

Einleitung

Das Gleichbehandlungsrecht bietet den Menschen eine rechtliche Möglichkeit, sich in der Arbeitswelt, aber auch in anderen Lebensbereichen (Zugang zu Gütern und Dienstleistungen), wie z.B. Zugang zu Wohnraum, gegen Diskriminierung zu wehren – also rechtlichen Widerspruch zu Ausgrenzung, Exklusion, Belästigung usw. zu formulieren. Gleichbehandlungsstellen – sog. Equality Bodies – spielen dabei für die EU seit 2000[1] die wesentliche Rolle, Bedingungen zu schaffen, damit in der Gesellschaft Diskriminierung bekämpft und Gleichstellung gefördert werden kann. Dies soll nicht nur durch unabhängige Beratung und Unterstützung von Diskriminierungsopfern passieren, sondern auch durch proaktive Arbeit mit den Verantwortungsträger_innen, wie Unternehmen, Organisationen, usw. In Österreich wurde bereits vor den unionsrechtlichen Verpflichtungen eine derartige Stelle – die Gleichbehandlungsanwaltschaft (GAW), ursprünglich als Anwältin für Gleichbehandlungsfragen – geschaffen. Immer wieder gab es einen Zuwachs an Kompetenzen, allerdings kaum an Ressourcen. In den letzten Jahren haben sowohl der Europarat als auch die Europäische Kommission Empfehlungen zu Standards für Gleichbehandlungsstellen[2] erlassen, um deren Unabhängigkeit und Effektivität zu sichern. Daraus entstehen Forderungen für die strukturelle Beschaffenheit und ressourcenmäßige Ausstattung der GAW. Intern beschäftigt sich die GAW damit, bewusster auf gewünschte

[1] Art 13 RL 2000/43/EG; Art 12 RL 2004/113/EG; Art 20 RL 2006/54/EG; Art 11 2010/41/EU.

[2] Empfehlung (EU) 2018/951 der Kommission vom 22.6.2018 zu Standards für Gleichstellungsstellen, General Policy Recommendation Nr 2 (ECRI) vom 7.12.2017.

Wirkungen hinzusteuern und geeignete Indikatoren zu entwickeln, um den breiten Auftrag „Diskriminierung bekämpfen und Gleichstellung fördern" nachhaltig erfüllen zu können.

Der Beitrag fokussiert auf die Empfehlungen und die darauf basierenden Forderungen hinsichtlich der Unabhängigkeit und Effektivität der GAW sowie auf die Möglichkeiten der Messbarkeit der Wirkung der GAW.

Widerstand auf struktureller Ebene

Die Anwältin für Gleichbehandlungsfragen – institutionalisierte Frauenpolitik für rechtliche Durchsetzung von Widerstand

1991 wurde in Österreich eine Anwältin[3] für Gleichbehandlungsfragen eingerichtet, die sich auf gesetzlicher Basis des Gleichbehandlungsgesetzes (GlBG) vorerst nur mit geschlechtsspezifischer Diskriminierung im Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis befasste und zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung eingeführt wurde. Die Gesetzesmaterialien[4] sprechen von einem Anspruch der „Personalisierung des Rechts", also einer Person, die sich diskriminiert „fühlenden" Personen, rechtliche Möglichkeiten aufzeigt. Der Rechtsdiskurs wurde und wird aus feministischer Sicht immer auch als Instrument zur Verfestigung patriarchaler Machtverhältnisse kritisiert. Der Errichtung einer derartigen Stelle geht daher von der Prämisse aus, dass es zur Durchsetzung von Gleichbehandlungsrecht, das ja als Widerstand zu Strukturen, die der Mehrheitsgesellschaft oder dominanten Gruppen dient, eine Einrichtung braucht, die mit institutioneller Macht ausgestattet ist und ein spezielles Know-How wie Gender Studies, „Diversität" und Interdisziplinarität im Rechtsfindungsprozess einfordert, um Diskriminierungserfahrungen auch auf der individuellen Ebene eines Falles sichtbar zu machen.

Die Anwältin für Gleichbehandlungsfragen bestand zunächst aus drei Personen: einer Anwältin, einer Stellvertreterin und einer Assistentin. Der Fokus war die Beratung von Personen, die sich diskriminiert erachten, sowie deren Unterstützung, etwa durch Interventionen bei dem_der Arbeitgeber_in. Die Anwältin erhielt auch ein spezielles gesetzliches Auskunftsrecht gegenüber Arbeitgeber_innen, Betriebsrät_innen oder sonstigen

[3] Die weibliche Form war im Sinne einer frauenfördernden Institution „Programm". Ursprünglich wurde die eigene „Betroffenheit" als Frau als Voraussetzung für die Tätigkeit gesehen.
[4] IA 427/A 17. GP 14.

Beschäftigten, um Diskriminierungen aufdecken zu können, sowie eine Rolle zur Vertretung ihrer Klient_innen vor der Gleichbehandlungskommission (GBK). Im Verfahren kann die Anwältin vor der GBK mit weiteren Ermittlungen beauftragt werden. In den erläuternden Bemerkungen bei der Einführung der Anwältin wurde auch explizit darauf hingewiesen, dass sie auch „Öffentlichkeitsarbeit" machen soll. Es wurde damals bereits auf internationale Vorbilder von sog „Ombudsstellen" z.B. jener in Schweden, hingewiesen.

1998 wurde die Möglichkeit geschaffen, bei Bedarf Regionalbüros der Anwältin einzurichten und dort Regionalanwältinnen und Stellvertreterinnen zu bestellen. So wurden bis 2003 vier Regionalbüros gegründet: in Innsbruck für Tirol, Salzburg und Vorarlberg, in Graz für die Steiermark, in Klagenfurt für Kärnten und in Linz für Oberösterreich.

2004 kam es zu einer weiteren tiefgreifenden Änderung: es wurden die Richtlinien 2000/43 EG und 2000/78 EG umgesetzt und erstmals es wurden erstmals auch andere Gründe (ethnische Zugehörigkeit, Religion, Weltanschauung, Alter, sexuelle Orientierung) und neue Bereiche neben dem Arbeitsverhältnis erfasst: die gesamte Arbeitswelt, also etwa auch der Zugang zu selbständiger Beschäftigung, Umschulungen außerhalb eines Arbeitsverhältnisses, sowie der Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, beispielsweise der Zutritt zu Lokalen, Wohnraum und schließlich Bildung, Gesundheit und Sozialschutz vom Schutz vor Diskriminierung.

Die GAW ist heute als Organisation mit einer Zentrale und vier Regionalbüros umfassend im Bereich Beratung/Unterstützung, Informations- und Bildungsarbeit sowie Öffentlichkeitsarbeit auf der Grundlage des Gleichbehandlungsgesetzes tätig.

Etablierung von sog. „Equality Bodies"

Die EU nahm bereits in den Gründungsverträgen 1957 die Verpflichtung der Entgeltgleichheit von Männern und Frauen als wesentlichen Baustein des Anti-Diskriminierungsrechts auf. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde 1999 mit Art 13 EGV (heute Art 19 AEUV) eine weitere Kompetenzgrundlage für die Diskriminierungsgründe ethnische Zugehörigkeit, Religion und Weltanschauung, Alter und sexuelle Orientierung geschaffen. In den darauffolgenden Richtlinien wurden die Mitgliedsstaaten verpflichtet, „mit der Förderung der Gleichbehandlung befasste Stellen einzurichten". Die Idee: Diese Stellen verstärken den Schutz vor Diskriminierung, wenn sie befähigt werden, die mit Diskriminierung verbundenen Probleme zu analysieren, mögliche Lösungen zu überprüfen und konkrete Hilfsangebote für Opfer von Diskriminierung zu bieten. Die Richtlinien sehen vor, dass diese Stellen Opfern von Diskriminierung in unabhängiger Weise Unterstützung bieten und ermöglichen, ihre Rechte geltend zu machen. Darüber hinaus sollen sie unabhängige Untersuchungen durchführen,

unabhängige Berichte verfassen und Empfehlungen zu allen Aspekten, die mit Diskriminierung im Zusammenhang stehen, vorlegen. In Österreich wurde die bereits bestehende Gleichbehandlungsanwaltschaft daher in diesem Sinne erweitert und ausgebaut.

Diese Verpflichtung traf auf bestehende Stellen in den Mitgliedsstaaten, aber es wurden damals auch neue Stellen gegründet. Die Richtlinien lassen vieles offen, weswegen die Ausformungen, Kompetenzen und Ausstattungen der einzelnen Gleichbehandlungsstellen in Europa sehr unterschiedlich ausgefallen sind.

Europäische Standards für Equality Bodies

Die GAW war in weiterer Folge auch Mitbegründerin eines nunmehr bereits seit 2007 bestehenden europäischen Netzwerks von Gleichbehandlungsstellen - EQUINET. Ziel des Netzwerks ist es, die einheitliche Auslegung des Anti-Diskriminierungsrechts in Europa sicherzustellen, aber auch die institutionellen Voraussetzungen der Equality Bodies zu stärken. EQUINET hat 2015 Standards erarbeitet, die es Gleichbehandlungsstellen ermöglichen, ihr volles Potenzial auszuschöpfen. Es geht dabei um das Mandat, die Unabhängigkeit, die Effektivität und die Einbettung in der nationalen Staatsarchitektur. Sowohl vom Europarat als auch von der Europäischen Kommission wurden diese aufgenommen und sind in zwei Empfehlungen zu Standards für Equality Bodies eingeflossen: Die European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), eine Unterorganisation des Europarates, hat dazu am 7.12.2017 die General Policy Recommendation Nr 2 erlassen (novelliert). Im Juni 2018 knüpfte die Europäische Kommission mit einer Empfehlung zu Standards für Gleichbehandlungsstellen[5] an. Ein wesentlicher Fokus der Empfehlung liegt auf der Unabhängigkeit und Wirksamkeit von Gleichbehandlungsstellen. Im Hinblick auf die Unabhängigkeit werden ua Überlegungen zur Organisation, Zuweisung von Haushaltsmitteln und va Verfahren zur Ernennung und Entlassung von Führungspersonal getroffen. Die Europäische Kommission formuliert zur Effektivität auch die Notwendigkeit der unabhängigen Unterstützung von Diskriminierungsopfern auch vor den Gerichten.

Standards und die Gleichbehandlungsanwaltschaft

Zu diskutieren ist einerseits die Gewährleistung der Unabhängigkeit der GAW: Sie ist als sog. unabhängige Dienststelle des BKA eingerichtet. Die Grundlage der durch die EU-Richtlinien vorgegebenen Tätigkeit der GAW ist das Gleichbehandlungsgesetz. Die Ausübung ihrer Tätigkeit erfolgt selbstständig und unabhängig und fällt daher unter die Bestimmung des Art 20 Abs 2 Z 8 B-VG iVm § 3 GBK/GAW-Gesetz. Somit ist sie von Bindungen an Weisungen der ihr vorgesetzten Organe (Minister_innen, Bundeskanzler_in) freigestellt. Die Mitglieder der

[5] COMMISSION RECOMMENDATION of 22.6.2018 on standards for equality bodies, C (2018) 3850 final.

Anwaltschaft für Gleichbehandlung sind in Ausübung ihrer Tätigkeit weisungsfrei, selbstständig und unabhängig. Bestellt werden die Mitglieder der GAW (so auch die Leitung) allerdings allein vom_von der zuständigen Minister_in. Die Abberufung der Funktion kann nur aus gesundheitlichen Gründen oder bei grober Amtspflichtverletzung erfolgen. Die GAW verfügt über keinen eigenen Budgetansatz, das Budget für die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit (derzeit €70.000) ist Teil des Global- und Detailbudgets des Bundeskanzleramtes. Auch hinsichtlich Personalressourcen gibt es keine selbstständige Verhandlungsposition der GAW, diese werden von dem_der zuständigen Minister_in verhandelt. Auch bei der Personalauswahl agiert die Leitung der GAW mit der Leitung der Personalabteilung des Bundeskanzleramtes.

Weiters ist die Frage der Effektivität der GAW zu diskutieren. Dabei gibt es zwei Ebenen. Bei der Rechtsdurchsetzung kann die GAW derzeit in Fällen von Diskriminierung intervenieren und es gibt Auskunftsrechte zB gegenüber Arbeitgeber_innen. Dennoch kann die GAW nur auf dem Verhandlungsweg über einen Vergleich für eine adäquate Lösung der Betroffenen kämpfen oder in einem Verfahren vor der GBK ein Prüfungsergebnis für Betroffene erreichen. Dieses ist allerdings nicht rechtsverbindlich. Die GAW hat weder für die Einzelpersonen eine Möglichkeit, vor Gericht zu gehen, noch verfügt sie über ein Verbandsklagerecht. Die Standards würden diese Möglichkeiten im Sinne der Effektivität vorsehen. Der weitere Punkt ist das zugewiesene Budget für Informations-, bewusstseins- und Öffentlichkeitsarbeit. Dieses Budget (€ 70.000) ermöglicht es nicht, umfassende Studien zu Diskriminierungsfragen durchführen zu lassen.

Widerstand auf individueller Ebene

Die GAW ist für die Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern und für die Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion, der Weltanschauung, des Alters und der sexuellen Orientierung zuständig. Personen, die sich als diskriminiert erachten, können sich vertraulich und kostenlos informieren und beraten lassen. Gemeinsam mit den Klient_innen erarbeiten die Berater_innen der GAW die für ihre Situation angemessene Vorgangsweise. Sie informieren lösungsorientiert über die rechtlichen Möglichkeiten und beraten über andere Wege der Konfliktlösung.

Die GAW hat die Möglichkeit, zwischen Klient_innen und den potentiell diskriminierenden Personen oder Institutionen zu vermitteln, um eine gleichbehandlungskonforme Lösung zu erzielen. Dabei kann sie etwa im Rahmen eines Vergleichs oder eines Vermittlungsgesprächs die von Diskriminierung betroffene Person dabei unterstützen, konkrete Forderungen zu formulieren. Die Meldung einer Diskriminierung bei dem_der Arbeitgeber_in einerseits

und/oder das Inanspruchnehmen einer Beratung und Intervention durch die GAW sind als Akte des Widerstands zu werten. Mit Unterstützung der GAW widersetzen sich Betroffene sich diskriminierenden Strukturen in ihrem konkreten Fall und zwingen etwa ihre_n Arbeitgeber_in dazu, sich mit den Vorwürfen und insbesondere den Konsequenzen einer Diskriminierung auseinanderzusetzen. Die Intervention durch die GAW in einem bestimmten Fall kann dazu beitragen, Machthaber_innen in Bezug auf Gleichbehandlung zu sensibilisieren und ihnen einen Anstoß liefern, diskriminierende Strukturen aufzudecken und zu verändern. Neben Beratung und Vergleichsgesprächen kann die GAW konkrete Fälle von der Gleichbehandlungskommission (GBK) prüfen lassen. Die GAW ist dabei parteiisch im Namen der Gleichbehandlung.

Beispiel: Equal Pay-Gebot

Mit dem Gebot des gleichen Entgelts von Männern und Frauen für gleiche und gleichwertige Arbeit für die Privatwirtschaft[6] wurde 1979 die erste gleichbehandlungsrelevante Regelung in Ö geschaffen. Dieses Gesetz war der Vorläufer des heutigen Gleichbehandlungsgesetzes (GlBG),[7] und feiert 2019 seinen 40. Geburtstag.

Nach den ECRI-Empfehlungen haben Gleichbehandlungsstellen zwei Kernaufgaben: die Förderung von Gleichstellung ua durch Prävention von Diskriminierungen sowie die konkrete Unterstützung von Betroffenen bei der Rechtsdurchsetzung.

Gerade hinsichtlich der ersten Gleichbehandlungsregelung zeigt sich diese spezielle Rolle der GAW: Durch Bewusstseins- und Öffentlichkeitsarbeit zeigt die GAW die Ursache von Entgeltdiskriminierung auf: Rollenstereotype, die sich nach wie vor in den Strukturen widerspiegeln. Sie bietet Workshops und Leitlinien, um versteckte Diskriminierungen beim Entgelt vorzubeugen und aufzuspüren.[8] Durch ihr spezielles Auskunfts- und Ermittlungsrecht[9] werden Entgeltfälle „gerichtsfit" gemacht und Betroffene erlangen so einen effektiveren Zugang zum Recht[10]. Ein Klagsrecht würde diese Wirkung erhöhen.[11] Im Jubiläumsjahr 2019 thematisiert die GAW verstärkt die Frage der gleichwertigen Arbeit mit und damit den Genderbias in der Arbeitsbewertung.

---

[6] 108. Bundesgesetz vom 23. Feber 1979 über die Gleichbehandlung von Frau und Mann bei Festsetzung des Entgelts, BGBl 1979/108.

[7] Bundesgesetz über die Gleichbehandlung – Gleichbehandlungsgesetz/GlBG, BGBl I 2004/66.

[8] S hierzu auch der Beitrag der GAW bei einem Kooperations-Projekt zwischen der Sektion für Frauenangelegenheiten und Gleichstellung, ÖGB Frauen, Arbeiterkammer und der GAW: fairer-lohn.gv.at.

[9] Zum Auskunftsrecht s § 5 Abs 4 zum Ermittlungsrecht s § 5 Abs 7 GBK/GAW-Gesetz.

[10] Ihre umfassenden Praxiserfahrungen haben Gleichbehandlungsstellen iRv EQUINET in einem Handbuch zusammengetragen, s *EQUINET*, EQUINET Handbook: How to build a case on equal pay (2016), aufrufbar unter equineteurope.org/Equinet-Handbook-How-to-build-a-case-on-equal-pay(18.2.2019).

[11] siehe FN 12.

Wirksamkeit der Gleichbehandlungsanwaltschaft

Die GAW durchläuft nun auch einen Prozess zur besseren Steuerung ihrer Tätigkeiten und letztlich zur Überprüfung der Standards. Die GAW hat nun mit einer externen Expertin ein Modell zu einer eigenen Wirkungslogik entwickelt um ihre Wirksamkeit anhand von quantitativen und qualitativen Indikatoren messbar zu machen und so auch verstärkt höhere Standards einfordern zu können. Die GAW will dabei kurzfristige Wirkungen wie etwa „Ausgleich für Diskriminierung: Verbesserte Situation für Individuen mit Diskriminierungserfahrung" oder „Mehr Wissen über- bzw. Bewusstsein für das Verankern von Gleichbehandlung und Gleichstellung in Institutionen / institutionellen Strukturen" oder „Mehr Öffentlichkeit/en, die über Gleichbehandlung und Gleichstellung informiert sind" erzielen.

Indikatoren für die erste erwähnte Wirkung können zB folgende sein: Beschreibungen Fallausgang (Beratungsergebnis laut GAW- Statistik); Anzahl und Qualität der Vergleiche, GBK-Ergebnisse + Urteile; Zufriedenheit der Klient/innen mit Fallausgang (inkl. Beratung) bis hin zu Beschreibung von Gesetzesänderungen (entsprechend GAW Forderungen) bzw. EuGH-Urteile

Dabei sind sämtliche Tätigkeitsbereiche, wie Beratung und Unterstützung von Betroffenen über die Informations- und Bildungsarbeit sowie die Öffentlichkeits- und Medienarbeit umfasst. Die GAW wird einen zweijährigen Strategie- und Arbeitsplan einführen, da alle zwei Jahre der Bericht der GAW an den Nationalrat erfolgt. Das Wirkungsmonitoring ermöglicht der GAW einerseits, ihre Handlungen nachvollziehbar und erklärbar zu machen, und andererseits, strategische Zielsetzungen datenbasiert zu definieren, um die Standards zu erhöhen. Somit kann das Potenzial einer Gleichbehandlungsstelle besser voll ausgeschöpft werden und Widerstand gegen Exklusion, Diskriminierung und Ausgrenzung ermöglicht werden.

Autorinnen

Mag.a Sandra Konstatzky ist Leiterin der Gleichbehandlungsanwaltschaft und Vorstandsmitglied von EQUINET;
Mag.a Valerie Purth, MA arbeitet als Gleichbehandlungsanwältin und ist Mitherausgeberin der Zeitschrift juridikum;
Beide sind im Vorstand des Vereins „DIE JURISTINNEN"