

GLEICHBEHANDLUNGSANWALTSCHAFT ■ ÖSTERREICH

An das
BM für Europa, Integration und Äußeres

ABTVIII2@bmeia.gv.at

Kopie an:
begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, am 08.03.2017

Stellungnahme zum Entwurf eines Integrationsgesetzes
GZ BMEIA-AT.4.36.42/0002-VIII.2b/2017

STELLUNGNAHME DER ANWALTSCHAFT FÜR GLEICHBEHANDLUNG

zum Bundesgesetz, mit dem ein Integrationsgesetz und ein Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz erlassen sowie das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 und die Straßenverkehrsordnung 1960 geändert werden

Vorbemerkung

Die Gleichbehandlungsanwaltschaft (GAW) sieht die wichtigste Funktion eines Integrationsgesetzes darin, gesellschaftliche Solidarität zu fördern, Diskriminierungen entgegenzuwirken und in Einklang mit den grund- und unionsrechtlichen Prinzipien einen Integrationsbegriff zu stärken, der auf dem gleichen Zugang zu Rechten und der tatsächlichen Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe beruht.

In diesem Zusammenhang regt die Gleichbehandlungsanwaltschaft an, den Gesetzestext durchgehend in geschlechtergerechter Sprache zu formulieren.

Zu Artikel 1: Bundesgesetz zur Integration rechtmäßig in Österreich aufhältiger Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft (Integrationsgesetz – IntG)

Das Recht auf Gleichheit ist wesentlicher Eckpfeiler eines modernen Rechts- und Sozialstaates. Rechte müssen den Menschen darin in gleichem Maß zukommen. Im Lichte des zu implementierenden Integrationsgesetzes sollen Zugewanderte befähigt

E-Mail: gaw@bka.gv.at

werden, am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben teilzunehmen. Integration stellt in diesem Sinn einen gesamtgesellschaftlichen Prozess dar, dessen Gelingen von der Mitwirkung aller in Österreich lebenden Menschen abhängt. Der vorliegende Entwurf eines Integrationsgesetzes zielt allerdings, abgesehen von der Begriffsbestimmung, ausschließlich auf eine Verpflichtung der Zugezogenen ab. Die Verpflichtung der Aufnahmegesellschaft, Integration zu ermöglichen, wird nicht näher bestimmt.

Die Gleichbehandlungsanwaltschaft ist durch Gesetz beauftragt, Gleichheitsrechte für von benachteiligender Ungleichbehandlung betroffene Personen im Alltag umzusetzen und die Verpflichtung zur Gleichbehandlung einzumahnen. Die an die Gleichbehandlungsanwaltschaft herangetragenen Beschwerden zeigen, dass nach Österreich geflohene und zugezogene Personen in vielen Bereichen des täglichen Lebens mit Benachteiligungen konfrontiert sind. Probleme, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, Diskriminierungen bei der Suche nach Wohnraum, Zutrittsverweigerungen in Freizeiteinrichtungen und Lokalen und Beschimpfungen und Belästigungen im öffentlichen Raum, in Verkehrsmitteln und Geschäften spielen in den Beratungen eine Rolle. Dieses Verhalten der Aufnahmegesellschaft gegenüber Fremden auf Grund von Vorurteilen, stereotypen Negativzuschreibungen und Ressentiments erschwert die Integrationsbestrebungen der Betroffenen und sollte daher in einem Gesetzesvorhaben mit dem Ziel einer raschen Integration mitberücksichtigt werden.

Der Staat ist dabei verpflichtet, selbst nicht zu diskriminieren und Diskriminierung etwa am Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche oder beim Zugang zu Bildung zu verhindern. Zugewanderte sind PflichtenträgerInnen im Sinne des Gleichbehandlungsgebotes und dürfen andere Menschen nicht diskriminieren, etwa im Zusammenhang mit ethnischen Konflikten in ihren Herkunftsländern, aufgrund unterschiedlicher religiöser Überzeugungen oder aufgrund des Geschlechts. Gleichzeitig sind Zugewanderte durch das Gleichbehandlungsgesetz vor Diskriminierungen geschützt, wodurch Integration und Inklusion erst ermöglicht werden.

Die Gleichbehandlungsanwaltschaft empfiehlt daher

- die Wechselseitigkeit von Integration zu berücksichtigen und die Pflichten der Aufnahmegesellschaft entsprechend klarzustellen;
- die Curricula der Deutschkurse gemäß § 4 Abs 2 a und b und der Werte- und Orientierungskurse gemäß § 5 so zu gestalten, dass sie die TeilnehmerInnen zu einer gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermächtigen. Dies sollte die Information beinhalten, wie und mithilfe welcher Institutionen die eigenen Rechte durchgesetzt werden können;
- Inhalte des Gleichbehandlungsrechts aufzunehmen und anhand von Fallbeispielen beispielsweise aus der Beratungserfahrung der Gleichbehandlungsanwaltschaft alltagstauglich zu informieren;

- die Schulung der TrainerInnen in Bezug auf diese Inhalte mithilfe entsprechender Qualitätsstandards sicherzustellen. Für den Bereich des Gleichbehandlungsrechts ist die Gleichbehandlungsanwaltschaft bereit, „Train the Trainer“-Workshops anzubieten;
- die Curricula gesetzlich zu verankern, um Transparenz zu gewährleisten. Die Gleichbehandlungsanwaltschaft ist bereit, bei der Erstellung der Curricula durch den Österreichischen Integrationsfonds mitzuwirken;
- die Prüfungsinhalte gemäß § 11 Abs 5 und § 12 Abs 5 an die so gestalteten Curricula anzupassen und gesetzlich festzuschreiben;
- den Diskriminierungsschutz des Gleichbehandlungsgesetzes zu vereinheitlichen und insbesondere in Bezug auf den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, sowie Bildung, Sozialschutz und soziale Vergünstigungen dahingehend zu verbessern, dass alle Merkmale vom Schutzbereich des Gleichbehandlungsgesetzes umfasst sind.

Zu Artikel 2: Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit (Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz – AGesVG)

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt ungeachtet der neutralen Formulierung auf die kleine Gruppe muslimischer Frauen als Normadressatinnen ab, die Gesichtsverschleierungen tragen. Muslimische Frauen sind in vielen Lebensbereichen von Mehrfachdiskriminierung betroffen: Frauen, die muslimische Bekleidung tragen, sind die Hauptbetroffenen von rassistischen Übergriffen auf MuslimInnen¹ und werden bei der Begründung von Arbeitsverhältnissen und in anderen Bereichen der Arbeitswelt diskriminiert.² Diese Diskriminierungen richten sich sowohl gegen die islamische Religion, als auch gegen eine (zugeschriebene) ethnische „Fremdheit“. Sie treffen zudem spezifisch Frauen, weshalb es sich meist um Mehrfachdiskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit und der Religion handelt.

Aus Sicht der Gleichbehandlungsanwaltschaft besteht daher ein dringender Bedarf, den Diskriminierungsschutz auszubauen und die Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung zu verbessern.

Aus Sicht der Gleichbehandlungsanwaltschaft besteht kein gesetzlicher Regelungsbedarf in Bezug auf Gesichtsverschleierungen, die von einer kleinen Gruppe von Frauen getragen werden: Im OGH-Urteil vom 25.05.2016, 9 ObA 117/15v wurde für die Arbeitswelt festgelegt, unter welchen Bedingungen das Tragen von Gesichtsschleiern durch den Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin beschränkt

¹ Antimuslimischer Rassismus-Report 2015, Dokumentationsstelle Muslime in Österreich, S. 21.

² Gleichbehandlungsbericht für die Privatwirtschaft 2014 und 2015, Teil II – Anwaltschaft für Gleichbehandlung, S. 30.

werden kann. Im öffentlichen Raum besteht etwa für Amtshandlungen seit jeher eine Pflicht zur Mitwirkung an der Identitätsfeststellung. Eine Prüfung eines darüber hinausgehenden Regelungsbedarfs geht aus dem Gesetzgebungsprozess für den vorliegenden Entwurf nicht hervor. Aus der Beratungstätigkeit der Gleichbehandlungsanwaltschaft lässt sich eine sachliche Notwendigkeit zu dieser Regelung jedenfalls nicht begründen.

Das Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art 8 EMRK und Art 7 GRC umfasst persönliche Entscheidungen über die gewünschte Erscheinung einer Person. Davon erfasst ist auch die Wahl der Kleidung.³ Diese ist ein Ausdruck der Persönlichkeit und fällt daher unter den Begriff des Privatlebens. Ebenfalls geschützt vom Recht auf Privat- und Familienleben ist ein Lebensstil, der eine bestimmte ethnische Identität zum Ausdruck bringt.⁴ Das Verhüllungsverbot stellt einen Eingriff in diese Rechte dar. Es führt im Ergebnis zu einer Begründungspflicht für das Tragen von Gesichtsverhüllungen in der Öffentlichkeit, weil diese grundsätzlich verboten und nur ausnahmsweise zulässig wären. Eine solche Pflicht, die eigene Bekleidungsform zu begründen, ist im Hinblick auf Art 8 EMRK, Art 7 GRC sowie das Persönlichkeitsrecht des § 16 ABGB problematisch. Gesetzgeberische Eingriffe in das Grundrecht sind im Sinne des Gesetzesvorbehalts des Art 8 Abs 2 EMRK nur erlaubt, sofern dies „in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist“.

Die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit nach Art 9 EMRK und Art 10 GRC sowie Art 14 Abs 1 StGG und Art 63 Abs 2 Staatsvertrag von St Germain garantiert die „Freiheit, seine Religion (...) öffentlich oder privat durch (...) Bräuche und Riten zu bekennen“ (Art 10 Abs 1 GRC). Die öffentliche Ausübung religiöser Bräuche soll nach dem vorliegenden Entwurf beschränkt werden. Auch hier gilt, dass ein Eingriff nur unter streng zu prüfenden Voraussetzungen möglich ist.

Bei einer allfälligen Prüfung der Grundrechtskonformität des vorliegenden Gesetzesentwurfes durch den Verfassungsgerichtshof wird auch zu berücksichtigen sein, dass die österreichische Verfassungstradition kein starkes säkulares Prinzip kennt, wie dies etwa in Frankreich der Fall ist. Die Präsenz christlicher Symbole in öffentlichen Gebäuden wie Schulen und Gerichtssälen erhöht aus Sicht der Gleichbehandlungsanwaltschaft die Verpflichtung des Gesetzgebers, im Sinne des **Diskriminierungsverbots des Art 14 EMRK** auf die Gleichbehandlung aller Religionen Bedacht zu nehmen.

³ EMGR 1.7.2014, S.A.S. gegen Frankreich.

⁴ EGMR 18.1.2001, Chapman gegen Vereinigtes Königreich.

Widersprüche und Unklarheiten ergeben sich aus Sicht der Gleichbehandlungsanwaltschaft auch im **Zusammenwirken des auf EU rechtlichen Mindeststandards basierenden Gleichbehandlungsgesetzes mit dem vorliegenden Entwurf**: Aus Perspektive des europäischen Antidiskriminierungsrechtes könnten die Intention des Gesetzesentwurfs, muslimischen Frauen das Tragen des Gesichtsschleiers zu verbieten, und die damit verbundene Verwaltungsstrafbestimmung im Widerspruch zu geltendem Europarecht stehen (RI 2000/78/EH, RI 2000/43/EG und RI 2004/113/EG). Der vorgesehene Entwurf des AGesVG würde damit eine Einschränkung des Diskriminierungsschutzes in der Arbeitswelt und beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen darstellen.

Das Gesetz setzt sich die „**Förderung von Integration** durch die Stärkung der Teilhabe am gesellschaftlichen Zusammenleben“ zum Ziel (§ 1 AGesVG). Es ist aus Sicht der Gleichbehandlungsanwaltschaft fraglich, ob das Verbot der Gesichtsverhüllung geeignet ist, zu diesem Ziel zu führen. Vielmehr ist anzunehmen, dass Personen, die aus religiösen oder kulturellen Gründen einen Gesichtsschleier tragen, sich vermehrt aus dem öffentlichen Raum zurückziehen werden. Dies wirkt einer Teilhabe am gesellschaftlichen Leben entgegen. Die Integration von Frauen, die Gesichtsschleier tragen, kann nach den Erfahrungen der Gleichbehandlungsanwaltschaft viel eher durch niedrigschwellige Beratungsangebote erleichtert werden.

Es ist nach den Erfahrungen der Gleichbehandlungsanwaltschaft auch zu befürchten, dass es bei der **Vollziehung** des AGesVG zu unangenehmen oder als belästigend empfundenen Situationen kommen könnte.

Die Gleichbehandlungsanwaltschaft empfiehlt daher dringend,

- anstelle des vorliegenden Entwurfs des Anti-Gesichtsverhüllungsgesetzes den Diskriminierungsschutz und das Beratungsangebot für häufig von Mehrfachdiskriminierung Betroffene, wie muslimische Frauen, auszubauen.



Dr.in Ingrid Nikolay-Leitner
Leiterin der Gleichbehandlungsanwaltschaft