



Zohreh Ali-Pahlavani, Cornelia Mittendorfer (Hg.)

# GLEICHBEHANDLUNG

Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel ethnischer Diskriminierung

TAGUNGSBAND



Ludwig Boltzmann Institut  
Menschenrechte

GLEICHBEHANDLUNGSANWALTSCHAFT ÖSTERREICH



GERECHTIGKEIT MUSS SEIN

Zohreh Ali-Pahlavani, Cornelia Mittendorfer (Hg.)

# GLEICHBEHANDLUNG

**Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel ethnischer Diskriminierung**

Tagungsband

Medieninhaber, Herausgeber, Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien  
1040 Wien Prinz-Eugen-Straße 20-22  
Zusammenstellung, Bearbeitung und Layout: Cornelia Mittendorfer (AK Wien)

Zu beziehen bei:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22

++43-1-50165-2698

[christine.schwed@akwien.at](mailto:christine.schwed@akwien.at)

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Die in der Publikation veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.

Stand März 2012

© 2012, by Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22

ISBN 978-3-7063-0428-3



GLEICHBEHANDLUNGSANWALTSCHAFT  ÖSTERREICH

# ERÖFFNUNGSREDE

Sehr geehrte Damen und Herren,  
 liebe Kolleginnen, liebe Kollegen!

Stellen Sie sich vor, Sie bewerben sich für eine Stelle, die perfekt für Sie zu passen scheint: wie zugeschnitten auf Ihre Fähigkeiten. Sie schicken die ebenso perfekten Bewerbungsunterlagen ab. Aber Sie werden nie zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen. Über eine Bekannte erfahren Sie, dass Sie zu alt sind, oder zu jung, oder einen zu ausländisch klingenden Namen haben, oder... (hier können Sie jeden Diskriminierungsgrund einsetzen). Zuerst sind Sie verärgert, nach dem x-ten Mal sind Sie entmutigt.

Oder: stellen Sie sich vor, am Sonntagnachmittag nach einem Spaziergang mit Ihrer Familie setzen Sie sich in einen der schönen Gastgärten in der Stadt und wollen Kaffee trinken. Sie werden aber nicht bedient. Sie beschwerten sich darüber bei dem Kellner, der untätig beim Ausgang steht. Der fordert Sie auf, nicht nur das Lokal, sondern auch das Land zu verlassen. Andere Gäste applaudieren und rufen: Geht dorthin, wo Ihr hergekommen sein. Sie fühlen sich sehr gekränkt und beschämt, vor allem weil dies im Beisein Ihrer Kinder geschieht. Nach ein paar ähnlichen Erlebnissen verlieren Sie zunehmend die Lust, in Lokale zu gehen und ziehen sich zurück in Ihre Community oder treffen sich immer mehr mit Freunden zu Hause.

Solche Beispiele führen uns vor Augen, dass jeder von uns das Ziel von Diskriminierungen werden kann. Viele von uns haben gelernt, eine dicke Haut zu entwickeln. Manche sind überrascht über die Tiefe der Verletzungen, die allein durch Worte verursacht werden können.

Diskriminierung hat negative Folgen für die Entwicklung des Arbeitsmarkts. Ungleiche Arbeitsmarktchancen und ungleiches Einkommen bei gleichen Startvoraussetzungen führen zu messbaren Spannungen auf dem Arbeitsmarkt.

Hier fehlt es oft noch an Sensibilität: bei sich selber, aber auch häufig bei Menschen in Schlüsselpositionen, die kraft ihres Jobs täglich in der Lage sind, Menschen zu diskriminieren – oder eben nicht zu diskriminieren. Ja, man kann sich fragen, wer in diesem Saal eigentlich keine Diskriminierungserfahrung hat: sei es als Ziel von Diskriminierung, sei es als Zeuge oder Zeugin.

Zu den wesentlichen Vorzügen Österreichs zählen ein im internationalen Vergleich trotz Wirtschaftskrise gut funktionierender Arbeitsmarkt und ein hohes Maß an sozialer Sicherheit. Um dieses hohe Maß an Lebensqualität, das auch einen wichtigen Standortvorteil Österreichs im internationalen Wettbewerb darstellt, auch in Zukunft zu erhalten, ist ein gutes Zusammenleben aller Menschen entscheidend.

Die Bevölkerung Österreichs setzt sich aus Menschen unterschiedlicher Herkunft zusammen, mit unterschiedlichen Bedürfnissen, die unterschiedliche Herausforderungen meistern müssen. Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund ist in den letzten Jahrzehnten stetig gewachsen – und das ist bevölkerungspolitisch auch notwendig. Dabei zeigt sich ein Strukturwandel: hinsichtlich der Herkunft fand eine Schwerpunktverlagerung von Drittstaatzuwanderung zu einem steigenden Zuzug von EU-Bürgerinnen und –Bürgern statt. Sie alle haben unabhängig von ihrer Herkunft das Recht auf gleiche Chancen im Bildungswesen, am Arbeitsmarkt oder beim Zugang zu Dienstleistungen.

Das ist keine Frage von Gutmenschentum, sondern eine Frage von Menschenrechten, und auch im eigenen Interesse von uns allen, nämlich im Interesse des sozialen Friedens.

Ein ganz wesentlicher Aspekt für den Erhalt der sozialen Frieden ist das Gleichbehandlungsgesetz. Deshalb ist es wichtig, die Rechtsordnung in diesem Bereich zu beleuchten: Hilft sie uns in unserem Bestreben, allen in Österreich lebenden Menschen die Chancengleichheit zu sichern? Gibt es Änderungsbedarf, um das zu gewährleisten? Gibt es Divergenzen zwischen Anspruch und Realität? Wo müssen wir besonders ansetzen, um die Situation kontinuierlich zu verbessern?

Noch nie war die Mobilität von Menschen derart von Bedeutung. Es ist ein Faktum, dass 18% aller Menschen in Österreich einen Migrationshintergrund haben. Die Mehrheit von ihnen lebt seit langem in Österreich und viele besitzen bereits die Staatsbürgerschaft. Sie sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sie sind Konsumentinnen und Konsumenten. Sie sind SchülerInnen von heute und Facharbeitskräfte von morgen. Der soziale Friede in einer Gesellschaft lebt von gleichberechtigter Teilhabe alle Menschen und von den Möglichkeiten für persönliche und berufliche Entfaltung. Beispiele aus England und Frankreich haben es deutlich gezeigt, wohin der Weg führen kann, wenn man die Potenziale eines beträchtlichen Teiles der Gesellschaft brachliegen lässt. Hier gibt es sicher noch Forschungsbedarf, um den Gewinn für eine Gesellschaft fassbar zu machen, wenn Diskriminierung wegfällt, wenn Potenziale nicht unterdrückt werden.

Integration ist eine Querschnittsmaterie und berührt fast alle Lebensbereiche. Das Gleichbehandlungsgesetz ist ein wesentliches Instrument der Integrationspolitik. Denn auch strukturelle Benachteiligung in den Bereichen Bildung, Arbeit, Wohnen und Soziale Sicherheit wirkt sich negativ auf Integrationsbestrebungen aus.

Gleichbehandlung ist die Grundlage einer gerechten Gesellschaft und integrationspolitisch von großer Bedeutung. Als Sozialpartner nehmen wir unsere Aufgaben sehr ernst und möchten mit Taten dazu beitragen, eine gerechtere Gesellschaft zu entwickeln - in der sich niemand diskriminiert fühlt.

Ein hoch entwickeltes Gleichbehandlungsgesetz, das Diskriminierung verhindert, ermöglicht erst die Nutzung der Potenziale von allen Menschen, die in diesem Land leben. Diese Potenziale sind mitentscheidend für die weitere soziale und ökonomische Entwicklung Österreichs.

Wir hoffen mit dieser Tagung einen Beitrag zu Weiterentwicklung des Gleichbehandlungsgesetzes zu leisten.

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich wünsche Ihnen einen gelungenen Veranstaltung und viel Erfolg bei Ihrer Arbeit.

Norbert Bacher-Lagler

Wien, 8. November 2011

Vizepräsident der AK Wien

# VORBEMERKUNG

Die Qualität einer Gesellschaft und ihre demokratische Verfasstheit lassen sich am deutlichsten am Umgang mit Minderheiten erkennen. Dabei ist entscheidend, wie unterschiedliche Minderheitengruppen in die Gesellschaft integriert sind, wie ihre Identität unterstützt ist und in welchem Ausmaß ihre Partizipation möglich und erwünscht ist.

Denn eine gesunde Gesellschaft lebt von den sozialen Beziehungen zwischen ihren Gruppen. Die wichtigste Voraussetzung für das Entstehen sozialer Beziehungen ist die Gleichwertigkeit aller Gruppen, die sich einer Gesellschaft zugehörig fühlen.

Gleichwertigkeit ist das Ergebnis der Aushandlungsprozesse in der Gesellschaft. Sie kommt aber ins Wanken, sobald Teile der Gesellschaft sich von anderen abgrenzen, um ihre Vormachtposition zu sichern, ihre Macht auszubauen oder Kontrolle zu erlangen. Intoleranz, soziale Ungleichheit, Vorurteile und Diskriminierung sind eine wesentliche Bedrohung für Demokratie und gesellschaftlichen Zusammenhalt. Insbesondere Vorurteile, die auf Ungleichwertigkeit beruhen, sind menschenfeindlich. Diese können als Abgrenzungsinstrument für politische Zwecke instrumentalisiert werden.

Artikel 2 des Vertrags von Lissabon (ursprünglich auch EU-Grundlagenvertrag bzw. -Reformvertrag genannt) aus dem Jahr 2010 lautet „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedsstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

Die EU-Staaten und somit auch Österreich haben sich also auch dadurch zum Prinzip der Gleichwertigkeit und zur Anerkennung von Minderheitenrechten verpflichtet. Die Gleichwertigkeit aller Gruppen in einer Gesellschaft, ihre Anerkennung und Wertschätzung heißt aber nichts anderes als die Anerkennung von Pluralismus und Vielfalt der unterschiedlichen Gruppen mit ihren Interessen, Werten und Besonderheiten.

Man kann einer Gesellschaft Gleichbehandlungsnormen vorschreiben, entscheidend ist aber, ob diese Normen auch von den einzelnen Gruppen akzeptiert und verinnerlicht werden, ob danach gelebt wird. Dazu bedarf es auch eines tieferen Verständnisses für die gesamtgesellschaftlichen Nachteile von Ausgrenzung sowie für die Reichweite der gesetzlichen Bestimmungen.

Das geltende Gleichbehandlungsrecht ist in der Gesellschaft wenig bekannt. Weder die von Diskriminierungen Betroffenen noch die Diskriminierenden selbst wissen über die Rechtsnormen in diesem Bereich ausreichend Bescheid. Laut EU-Barometer ist Österreich vor Bulgarien das Schlusslicht hinsichtlich der Informiertheit der Gesellschaft über das Gesetz.

Darüber hinaus ist die Rechtszersplitterung in diesem Bereich extrem hoch: Österreich hat derzeit circa 30 unterschiedliche Gleichbehandlungs-Rechtsnormen, aufgeteilt auf Länder, Bund, Universitäten, Organisationen, Schutzbereiche etc. Dieser Umstand erschwert es sogar Experten, den Überblick zu bewahren. Zudem enthält jede Norm abweichende, teilweise auch widersprechende Regelungen. Dazu kommen die geringe Kapazität der Gleichbehandlungsanwaltschaft sowie die unzureichende Akzeptanz der Entscheidungen der Gleichbehandlungskommission durch die Gerichte.

Gegenstand der Tagung am 8. 11. 2011 in der AK zu „Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel ethnischer Diskriminierung“ war es, die Mechanismen zu identifizieren, die ArbeitnehmerInnen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt - sei es individuell oder strukturell - diskriminieren. Aber auch

Rechtszugang und Rechtsdurchsetzung am Beispiel der ethnischen Diskriminierung außerhalb der Arbeitswelt waren Gegenstand der Tagung, ebenso wie eine Analyse der österreichischen Rechtslage und der europäischen Vorgaben. Insgesamt wurde aufgezeigt, welche große Verantwortung hier den Gesetzgeber trifft.

Die Tagung wurde von der AK in Kooperation mit dem Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern, mit der Gleichbehandlungsanwaltschaft, mit dem Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, mit ZARA Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit durchgeführt. Sie hatte zum Ziel, diese Fragen aus unterschiedlichen Blickwinkeln – der Wissenschaft, der Gleichbehandlungsanwaltschaft, des parlamentarischen Gleichbehandlungsausschusses, der Gleichbehandlungskommission, von einschlägigen NGO's, der Arbeiterkammer sowie der Volksanwaltschaft - zu beleuchten und zu diskutieren. Sie hat der weiteren Sensibilisierung für diese Fragen gedient und insofern ihr Ziel erreicht.

Mit dem vorliegenden Band möchten wir die Ergebnisse der Tagung vertiefen und somit einen Diskussionsbeitrag für die Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Praxis der Gleichbehandlung, der Gleichbehandlungsgesetze und deren Umsetzung beitragen.

Zohreh Ali-Pahlavani und Cornelia Mittendorfer

Wien, im März 2012

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>1. Zusammenfassung (Josef Wallner)</b> .....	<b>11</b>
<b>2. Executive Summary (Josef Wallner)</b> .....	<b>14</b>
<b>3. Diskriminierung am Arbeitsmarkt (August Gächter)</b> .....	<b>17</b>
3.1 Einleitung.....	17
3.1.1 Ungleichheit im Beschäftigungswesen .....	17
3.1.2 Zusammenfassung.....	18
3.2 Ungleiche Ergebnisse am Arbeitsmarkt.....	18
3.2.1 Beschäftigungsraten .....	18
3.2.1.1 Beschäftigungserfolg mit Bildung aus dem Ausland.....	19
3.2.1.2 Beschäftigungserfolg mit Bildung aus dem Inland.....	22
3.2.1.3 Beschäftigungsraten im Krisenverlauf .....	24
3.2.2 Beruf: Häufiger in gering qualifizierten Tätigkeiten .....	27
3.2.2.1 Beruflicher Erfolg mit Bildung aus dem Ausland.....	27
3.2.2.2 Beruflicher Erfolg mit Bildung aus dem Inland.....	30
3.2.3 Niedrigere mittlere Einkommen.....	32
3.2.4 Bildungsverwertung, nicht Bildung, ist das Hauptproblem.....	34
3.3 Schluss: Was tun? .....	36
<b>4. Umgang mit Migration zwischen Diskriminierung und Anerkennung (Erol Yildiz)</b> .....	<b>41</b>
4.1 Einführung .....	41
4.2 Die ignorierte Migration – ein historischer Blick .....	41
4.3 Die aktuelle Situation .....	43
4.3.1 Territoriale Stigmatisierung und Ethnisierung .....	44
4.3.2 Zur Situation auf dem Arbeitsmarkt .....	45
4.3.3 Zur Situation im Bildungsbereich .....	47
4.3.4 Bildungsaufstieg auf eigene Rechnung .....	47
4.4 Zur Notwendigkeit einer alltagsweltorientierten und diversitätsbewussten Bildungsnormalität.....	50
4.5 Lösungsansätze .....	52
4.5.1 Sind Antidiskriminierungsgesetze die Lösung? .....	52
4.6 Fazit.....	54
<b>5. Ethnische Diskriminierung beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen (Michaela Windisch-Graetz)</b> .....	<b>57</b>
5.1 Einleitung.....	57
5.2 Sichtung der Problemfelder:.....	57
5.2.1 Europäische Regelungen.....	57
5.2.1.1 Beschränkung des Anwendungsbereich .....	57
5.2.1.2 Unterschiedliche Geltungsbereiche .....	58

5.2.2	Rechtszersplitterung in Österreich .....	59
5.2.2.1	Gefahr positiver Kompetenzkonflikte - Privatwirtschaftsverwaltung .....	59
5.2.2.2	Verschiedene Geltungsbereiche – gebotenes Levelling up? .....	60
5.2.2.3	Vereinzelte Umsetzungsmängel .....	61
5.2.3	Ausnahme der Hoheitsverwaltung .....	61
5.2.4	Zugang zum Recht – Rechtsschutz .....	61
5.2.4.1	Ausblick .....	63
<b>6.</b>	<b>Spruchpraxis der Gerichte (Andrea Ludwig).....</b>	<b>65</b>
6.1	Einleitung.....	65
6.2	Klagsverband .....	65
6.2.1	Unterstützung von Betroffenen .....	65
6.2.2	Überblick über die geführten Verfahren .....	66
6.3	Judikatur .....	67
6.3.1	„Wir verkaufen nicht an Ausländer!“ .....	68
6.3.2	„Nur Stammkunden!“ .....	68
6.3.3	„So welche Leute kommen hier nicht rein!“ .....	69
6.3.4	„Du sicher nicht!“ .....	70
6.3.5	Türsteher versperrt Frau den Eingang zum Lokal .....	70
6.4	Entwicklungstendenzen .....	71
6.4.1	Bemessung des ideellen Schadenersatzes .....	71
6.4.2	Passivlegitimation der Lokalbetreiber .....	73
6.5	Conclusio.....	74
6.5.1	Diskriminierungsfreie Einlasspolitik.....	74
6.5.2	Verbesserung des Diskriminierungsschutzes und des Rechtszugangs außerhalb der Arbeitswelt.....	75
6.6	Facts: Forderungskatalog .....	76
<b>7.</b>	<b>Wollen wir wirklich nicht mehr diskriminieren? (Hans Dieter Schindlauer) .....</b>	<b>77</b>
7.1	Einleitung: Bestandsaufnahme .....	77
7.2	Vom Wesen der Diskriminierung – weitverbreitete Irrtümer .....	78
7.2.1.1	Irrtum 1: „Diskriminierung ist leider etwas Natürliches. Menschen wollen sich unterscheiden und werden daher immer diskriminieren“ .....	78
7.2.1.2	Irrtum 2: „Diskriminierungsschutz ist eigentlich Minderheitenschutz“ .....	79
7.2.1.3	Irrtum 3: „Antidiskriminierung ist doch ein ziemlich ‚softes‘ Thema“ .....	81
7.2.2	Entscheidungen, die zu treffen sind .....	82
7.2.2.1	Alternative I: Die breite Nichtdiskriminierung: Systematische Diskriminierung verschwindet .....	82
7.2.2.2	Alternative II: Nichtdiskriminierung ist Grundvoraussetzung für Privatautonomie: Staat greift regelnd und ordnend ein .....	83
7.2.2.3	Alternative III: Nur keine Wellen: Nichtdiskriminierung als Mittel zur Aufrechterhaltung der Ordnung .....	85

<b>8. Ethnische Diskriminierung - Erfahrungen und Empfehlungen der Volksanwaltschaft (Patricia Heindl) .....</b>	<b>87</b>
8.1 Die Volksanwaltschaft: Anlaufstelle für Diskriminierungsopfer und Prüforgang bei systematischen Menschenrechtsverletzungen .....	87
8.2 Ineffiziente Vollziehung des EGVG-Verbots ethnischer Diskriminierungen .....	88
8.2.1 Ethnische Diskriminierung ein Bagatelldelikt? Erste Missstandsfeststellung der Volksanwaltschaft .....	88
8.2.1.1 Empfehlungen der Volksanwaltschaft.....	90
8.2.1.2 Auch diskriminierende Inserate fallen unter Verbot .....	90
8.2.2 Kein Eintritt für Ausländer? Zweite Missstandsfeststellung der Volksanwaltschaft.....	91
8.2.2.1 „Ausländerquoten“ - allgemeine Berufung auf ausländischen Kundenkreis schließt diskriminierende Zutrittsverweigerung nicht aus.....	91
8.2.2.2 Teilweise problematische UVS-Entscheidungen .....	93
8.2.2.3 Diskriminierungsabsicht nachzuweisen? .....	94
8.2.2.4 Kaum Anzeigen; wenige Strafen; kein Gewerberechtsentzug .....	95
8.2.2.5 Empfehlungen zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes .....	97
8.3 Weitere Beispiele aus der Prüftätigkeit der Volksanwaltschaft.....	98
8.3.1 Perfektes Deutsch als Reinigungskraft notwendig? .....	98
8.3.2 Verwendung einer fremden Sprache während Amtshandlung unzulässig? .....	99
8.3.3 „Ethnic profiling“ bei Polizeikontrolle .....	100
8.3.4 Familienbeihilfe für ausländische Familien nur kurz befristet .....	100
<b>9. Anhang .....</b>	<b>103</b>
9.1 Kurzbiografien .....	103
9.2 AK zu Diskriminierung: Gleichbehandlungsgesetz nutzen und weiterentwickeln.....	105
9.3 Tagungseinladung.....	107
9.4 Senat III der Gleichbehandlungskommission – Handout Doris Kohl .....	109
9.5 GAW – Handout Tamara Stanzinger .....	113



# 1. ZUSAMMENFASSUNG

Josef Wallner

Vorträge und Diskussion zu dieser Tagung geben einen breiten Überblick über den Status von Gleichbehandlung in der österreichischen Gesellschaft wobei Rechtslage und gelebte Praxis gleichermaßen dargestellt werden. Gleichbehandlung als Grundlage einer gerechten Gesellschaft ist der rote Faden und das Grundverständnis, das alle Beiträge durchzieht.

Vor diesem Hintergrund werden vor allem zwei Dimensionen von Gleichbehandlung versus Diskriminierung herausgearbeitet:

- Die rechtliche und die
- strukturelle Dimension.

Für beide Dimensionen wiederum hat sich als erfolgskritischer Faktor für eine positive Entwicklung die

- Bewusstseins-ebene, die bewusste Wahrnehmung von bestimmten Handlungen und Strukturen als diskriminierend oder aber als Chancen während ungeachtet der ethnischen oder kulturellen Zuordnung einer Person,

herausgestellt.

Zur rechtlichen Dimension:

Als ein gewisser Erfolg der Gleichbehandlungsgesetzgebung darf verbucht werden, dass die direkte Diskriminierung aus ethnischen Gründen zurückgeht (Beratungserfahrung der Gleichbehandlungs-anwaltschaft und von ZARA). Direkt diskriminierende Elemente wie zB „nur Inländer“ sind in Stelleninseraten weniger häufig zu finden. Auch eindeutig rassistische Äußerungen in der Arbeitswelt durch KollegInnen werden seltener.

Problem: An die Stelle der direkten Diskriminierung tritt nun oft eine indirekte, die rechtlich schwerer fassbar ist. So wird in Stelleninseraten nunmehr oft „akzentfreies Deutsch“ verlangt, auch wenn dieses Erfordernis nicht mit dem tatsächlichen Stellenanforderungsprofil zu korrespondieren scheint oder es wird gegenüber ausländischen ArbeitnehmerInnen mit mangelndem Wissen um ArbeitnehmerInnenrechte spekuliert.

Die Unübersichtlichkeit der Gleichbehandlungsgesetzgebung auf Bundes- und Landesebene (ca. 30 Gleichbehandlungsgesetze) führt zum Fehlen gemeinsamer Standards und erschwert den Zugang zum Recht.

Das Problem der Rechtsdurchsetzung geht aber darüber hinaus: Wie sollen versteckte Formen der Diskriminierung als solche bewiesen werden? Auch die Bemessung einer hinreichenden Schadenersatzhöhe stellt sich als Dauerproblem heraus. Vor allem das mit einer Klage verbundene Prozessrisiko ist eine wesentliche Hemmschwelle, den Rechtsweg zu beschreiten.

Die Bewusstseins-ebene spielt insofern auch eine Hauptrolle, als sie wohl entscheidend dafür ist, dass Straftatbestände in Zusammenhang mit Diskriminierung betont restriktiv ausgelegt werden und Schadenersätze sehr niedrig ausfallen. Das Bild von Diskriminierung als einer Art „Tugendgesetz-

gebung“ für Zartbesaitete ist im Rechtsvollzug offenbar stark handlungsleitend. Weniger entwickelt ist dagegen die Wahrnehmung der wichtigen Rolle des Gleichbehandlungsrechts bei der Herstellung von Vertragsfreiheit und zum Schutz gegen - mitunter Existenz bedrohende - Chancenverkürzung und systematisches Mobbing aus ethnischen oder kulturellen Gründen.

Zur strukturellen Dimension

An Wirkung und Ausmaß gemessen (noch) bedeutender ist die strukturelle Dimension einzuschätzen:

MigrantInnen gehören zu einem weit höheren Anteil sozial schlechter gestellten Schichten an. Das hat vor allem damit zu tun, dass aus den traditionellen Herkunftsländern primär ArbeiterInnen ohne besondere Qualifikation angeworben worden sind und die Folgemigration wieder überwiegend aus derselben sozialen Schicht kommt. Eingewanderte AkademikerInnen und in anderer Form gut Ausgebildete wiederum müssen um die Anerkennung ihrer Qualifikation kämpfen und stehen hier vor hohen Hürden.

Für Frauen mit Migrationshintergrund kommen zu diesen Problemen noch jene hinzu, die aus der einseitigen Rollenbelastung durch Betreuungspflichten resultieren. Das Fehlen von leistbaren Kinder- und Altenbetreuungsplätzen in ausreichender Zahl hindert sie zusätzlich am Arbeitsmarkteintritt.

Im Ergebnis führt dies, noch verstärkt durch Diskriminierungen wie Benachteiligung wegen fremdländisch klingenden Namens, wegen ebensolchen Aussehens oder eines sprachlich fremden Akzents, zu höherer Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und zu einem höheren Anteil von NiedriglohnbezieherInnen.

Rechtliche Gleichstellung und deren juristische Durchsetzbarkeit können aber, so unverzichtbar sie sind, diese strukturellen Hürden nicht beiseite räumen.

Ein Schulsystem, das zu wenig Ganztagsbetreuung bietet, ist für alle gleich unzureichend. Wohlhabendere und besser Ausgebildete können aber auf Privatschulen ausweichen oder Nachhilfe zukaufen oder ihren Kindern selber Lernhilfe bieten. Für Kinder aus ärmeren Haushalten bedeutet das dagegen eine Verkürzung ihrer Lebenschancen.

Dasselbe gilt für den prohibitiv gestalteten Zugang zur Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse und informell erworbener Qualifikationen. Die Hürde wirkt faktisch nur gegenüber bestimmten Gruppen als solche.

Die strukturell diskriminierende gesellschaftliche Rollenteilung in Bezug auf Betreuungsarbeit und Haushalt ist nach wie vor nicht zufriedenstellend gelöst. Durch den Aufstieg vieler Familien in höhere Einkommenskategorien wird dieser anhaltend strukturelle Diskriminierungstatbestand gegenüber Frauen zum Teil verdeckt: Bei ausreichend gutem Einkommen können Kinderbetreuung, Altenpflege und Haushaltsarbeit zugekauft werden und ist die rollenspezifische Eintritts- und Aufstiegsbarriere in Bezug auf den Arbeitsmarkt für diese Frauen daher reduziert obwohl nicht grundsätzlich beseitigt. Alle Frauen mit nicht ausreichendem Einkommen trifft diese strukturelle Diskriminierung dagegen nahezu unvermindert weiterhin; Migrantinnen noch wesentlich stärker als Nichtmigrantinnen.

Lösungsansätze

Auf rechtlicher Ebene müssen Lösungen daher vor allem bei folgenden Problempunkten ansetzen:

- Reduktion der Rechtszersplitterung: Ein „Levelling up“ der unterschiedlichen Gleichbehandlungsgesetze auf ein einheitliches Niveau mit Orientierung am höchsten Standard.

- Sanktionen, die gemäß den europarechtlichen Vorgaben „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sind. Nicht nur die Anhebung der Mindeststrafsätze ist hier entscheidend, sondern auch die Methodik der Bemessung des Schadensersatzes. Dieser hat nicht nur am Schaden des Opfers sondern auch an der Leistungsfähigkeit der TäterInnen anzusetzen um auch „wirksam und abschreckend sein zu können“. Dieser Grundsatz ist stärker zu verankern.
- Verbandsklage als „Schuhlöffel“ zur Rechtsdurchsetzung für sozial Schwächere. Angesichts schwieriger Beweisführung im Einzelfall und des hohen Prozessrisikos könnte eine Verbandsklage für den Bereich der Gleichbehandlung ähnliche Erfolge bringen wie im KonsumentInnenschutzrecht.
- Bewusstseinsarbeit. So schwierig es ist: Das Bewusstsein um die Bedeutung des Antidiskriminierungsrechts muss im Justizbereich durch ständiges Bemühen erst noch ausreichend verankert und ausgebaut werden um sicherzustellen, dass die Rechtsdurchsetzung nicht an der Praxis der Gerichte scheitert.

Auf struktureller Ebene sind es vor allem folgende Felder, die weiter bearbeitet werden müssen, damit Gleichheit nicht nur in rechtlicher Hinsicht sondern auch faktisch flächendeckend in allen wichtigen Bereichen von Arbeitswelt und Alltag ausgebaut werden kann:

- Zugang zu Bildung und Weiterbildung,
- Anerkennung von Qualifikationen,
- Maßnahmen der „affirmative action“ auch in der Arbeitsmarktpolitik und
- und eine Stadtplanungs- und Wohnpolitik, die hilft Ghettoisierung zu vermeiden sowie
- gezielte Frauenförderung und
- Schaffung einer Infrastruktur, die beiden Elternteilen den Zutritt zum Arbeitsmarkt erleichtert,

Laufende Bewusstseinsarbeit wird auch hier eine jener Voraussetzungen sein die es braucht, um voran zu kommen. Diese Tagung und der Tagungsband sind als ein Beitrag dazu gedacht.

## 2. EXECUTIVE SUMMARY

Josef Wallner

Lectures and discussion relating to this conference give a broad overview on the status of equal treatment in Austrian society whereby legal position and what is happening in practice are equally represented. Equal treatment as the foundation of a fair society is the central theme and the basic understanding, which runs like a thread through all inputs.

In particular two dimensions in respect of equal treatment versus discrimination have been identified and assessed against this background:

- the legal and the
- structural dimension.

In turn, the

- level of awareness, the conscious perception of certain actions and structures as either being discriminating or presenting an opportunity, irrespective of the ethnic or cultural background of a person

has in turn been established as a critical success factor for a positive development with regard to both dimensions.

### **On the legal dimension:**

It may be regarded as a certain achievement of equality legislation that direct discrimination for ethnical reasons is in decline (consulting experience by the Ombud for Equal Treatment and by ZA-RA). The number of job advertisements quoting direct discriminating elements such as “nationals only” has decreased. And clearly racist comments made by colleagues at work are also becoming fewer.

Problem: direct discrimination is now frequently replaced by indirect bias, which is legally more difficult to pinpoint. Job advertisements, for example, often state “accent free German” as a condition, even if this requirement does not appear to be corresponding to the actual job profile; another aspect is that foreign employees are taken advantage of by speculating on their lack of knowledge concerning employees’ rights.

The complexity and confusion of equality legislation at federal and state level (ca. 30 equality acts) results in the lack of common standards and makes access to justice more difficult.

However, the problem of law enforcement does not stop here: how shall hidden forms of discrimination be proven as such? Determining adequate damages also turns out to be an ongoing problem. In particular the litigation risk associated with taking legal action is a significant inhibiting threshold to go to law.

The level of awareness also plays a major role as it appears to be a decisive aspect of offences in connection with discrimination to be interpreted markedly restrictive and that compensation is very low. The image of discrimination as a kind of “virtue legislation” for the highly sensitive obviously has a strong guiding effect on law enforcement. In contrast, less developed is the perception of the im-

portant role the right to equal treatment in respect of establishing contractual freedom and for the protection against decreasing opportunities and systematic mobbing for ethnical or cultural reasons - both of which have a devastating effect on the livelihood of a person.

### **On the structural dimension**

(Even) more significant in respect of effect and extent is the structural dimension:

A large number of migrants come from socially disadvantaged backgrounds. The primary reason for this is the fact that predominantly workers without particular qualifications were recruited in the traditional countries of origin and that the majority of second generation migrants are again coming from the same social background. Immigrant graduates and other well-educated immigrants have to fight for their qualifications to be recognized and are confronted with high hurdles.

Women with a migration background have an additional problem based on the one-sided burden as a result of their care responsibilities. The lack of affordable care places for children and the elderly in sufficient numbers is an added hindrance to enter the labour market.

A foreign sounding name, a different appearance or a foreign accent intensify discriminations and bias, resulting in women being more affected by unemployment and a greater share of low-wage workers.

However, as essential as they might be, legal equality and its legal enforceability cannot remove these structural hurdles.

An education system that does not provide enough all-day schools is equally insufficient for everyone. People who are better off and those with higher education have the ability to switch to private schools, arrange private tuition or teach/support their children themselves. In contrast, children from poorer households are confronted with fewer opportunities in life.

The same applies to the restrictive recognition of foreign diploma and informally obtained qualifications. Obviously, this hurdle actually only affects certain groups.

The structural discriminating social division of roles in respect of care responsibilities and household duties has still not been solved satisfactorily. The ascend of many families into higher income categories partly disguises this form of persistent structural discrimination towards women: if the household income is adequate, it is possible to arrange and finance childcare, care for the elderly or a household help; this reduces but does not entirely remove the role-specific barrier to entry into and promotion within the labour market for these women. All women whose income is not adequate will continue to be affected by this structural discrimination; migrants to a significantly larger degree than non-migrants.

### **Solution approaches**

**At legal level**, solutions must therefore in particular address the following problems:

- Reduction of legal fragmentation: a “levelling up” of the various equality acts at a uniform level with orientation towards the highest standard.
- Sanctions, which according to provisions under EU law are “effective, proportional and deterrent”. Here, not only increasing the minimum penalties is decisive, but also the method applied to determine compensation. This must not only take the damage suffered by the victims but also the efficiency of the perpetrators into account in order “to be able to be effective and deterrent”. This principle must be anchored more firmly.

- Class action as “shoehorn” for law enforcement for socially more vulnerable people. In view of the difficulty in giving evidence in individual cases and the high risk of litigation, class action for the area of equal treatment could bring similar successes as achieved by the Consumer Protection Act.
- Raising awareness. Even though it is difficult: a constant effort has to be made to adequately enshrine and develop awareness in respect of the significance of the anti-discrimination law within the legal sector to ensure that law enforcement does not fail because of the practice of the courts.

**At structural level**, in particular the following issues have to be addressed and advanced to ensure that equality cannot only be developed from a legal point of view, but also throughout all important work-related and everyday life sectors:

- Access to education and further education,
- Recognition of qualifications,
- Measures to take affirmative action also with regard to labour market policies
- and urban planning and housing policy, which helps to prevent ghettoization as well as
- targeted promotion of women and
- creation of an infrastructure, which makes it easier for both parents to access the labour market

Here too, **ongoing awareness-raising** will be one of the conditions required to make progress. This conference and the proceedings are intended to represent a contribution.

# 3. DISKRIMINIERUNG AM ARBEITSMARKT

August Gächter

## 3.1 Einleitung

### 3.1.1 Ungleichheit im Beschäftigungswesen

Soziale Unterschiede sind in den letzten Jahren wieder vermehrt ins Blickfeld der Politik und der Öffentlichkeit gekommen. Berichte über ihre Vergrößerung haben dazu ebenso beigetragen wie Untersuchungen und Debatten über ihre vielfältigen Wirkungen (Wilkinson 1995; Lynch et al. 2004; Marmot 2004; Wilkinson/Pickett 2005) und Ehrungen für beredte Kritiker großer Ungleichheit wie Armatya Sen, der 1997 den „Nobelpreis“ für Ökonomie erhielt. Der Konsens, große soziale Unterschiede gelte es zu vermeiden, ist daher heute vielleicht größer als je zuvor.

In Österreich ist es seit 1918 gelungen, die Einkommensunterschiede klein zu halten. Ausgeblieben ist aber ein Maßnahmenbündel, das für Gesellschaften mit größerer Toleranz für soziale Ungleichheit typisch wäre, nämlich die faire Gestaltung von Aufstiegschancen. Dazu gehören in der Regel neben einer entsprechenden Formung des Bildungswesens umfangreiche Vorkehrungen gegen Diskriminierung am Arbeitsmarkt, in Beschäftigung, am Wohnungsmarkt und anderen Bereichen. Die Regierungen und Parlamente Großbritanniens und der USA sind in dieser Hinsicht in den 1960er Jahren aktiv geworden und haben die individuellen, kollektiven und staatlichen Möglichkeiten, effektiv gegen Diskriminierung vorzugehen, seither immer mehr ausgedehnt und durch die Einrichtung effektiver Organisationen abgesichert. Das betrifft einerseits die Durchsetzung von Ansprüchen nach erfolgter Diskriminierung, vor allem aber auch die Vorbeugung gegen sie, nicht zuletzt durch abschreckende finanzielle Folgen.

Die vom Europäischen Rat seit 2000 erlassenen Richtlinien gegen Diskriminierung ebenso wie die EU Charta der Grundrechte haben in dieser Hinsicht auch in Österreich Spuren hinterlassen. Im internationalen Vergleich aber sind die EU Richtlinien noch unvollständig. Noch viel mehr gilt das für ihre rechtliche wie praktische Umsetzung in Österreich. Die Quellen und selbst die Verortung des österreichischen Zögerns sind bisher unbekannt geblieben. Es ist auch nicht mehr in allen Bereichen gleich stark. In Hinsicht auf die Chancengerechtigkeit für Frauen ist es weniger groß.

Dem ging aber ein 80 oder 100 Jahre dauernder Kampf der Frauen gegen die „abendländischen Traditionen“ und ihre Wahrer voraus, der auch keineswegs abgeschlossen ist. Auch bei den Behindertenrechten scheint der Widerstand geringer zu sein, und in vieler Hinsicht gilt das auch in Bezug auf ältere Menschen und ältere Arbeitnehmer/innen. In diesen Bereichen scheint zu gelten, dass zumindest eine Sprache gefunden wurde, die es ermöglicht, zu Gleichberechtigung zu stehen, ohne sich dadurch zur Außenseiterin bzw zum Außenseiter zu machen.

In einigen anderen Bereichen scheint dieses Stadium in Österreich bislang noch nicht erreicht worden zu sein, darunter auch in jenem, der in den EU Richtlinien als „ethnische“ Diskriminierung bezeichnet wird. Um diesen speziell geht es in diesem Beitrag. Wie sich zeigen wird, können die Ursachen des Zögerns jedenfalls nicht darin liegen, dass es kein Problem gäbe, dass also keine sozial relevanten Ungleichheiten zwischen Einwander/innen, ihren unmittelbaren Nachfahren und der übrigen Bevölkerung bestünden.

### 3.1.2 Zusammenfassung

Der Beitrag wird im zweiten Teil zeigen, in welchem Ausmaß die Beschäftigungschancen, die beruflichen Chancen und die Einkommen von Einwander/innen sich von jenen der nicht migrierten Bevölkerung unterscheiden, und wie sehr das bei ihren unmittelbaren Nachfahren der Fall ist. Dabei werden zuerst niedrigere Beschäftigungsraten, dann größere Häufigkeit in gering qualifizierten Tätigkeiten und entsprechend niedrigere Einkommen – und zwar jeweils bei gleicher Bildung – zu Tage treten. Abschließend wird sich zeigen, dass die Bildungsunterschiede in ihrem Ausmaß geringer sind als die Unterschiede in der Verwertung gleicher Bildung am Arbeitsmarkt.

Im Lauf der Darstellung wird immer wieder auch nach den Ursachen gefragt. Zum Standardrepertoire der Arbeitsmarktpolitik gehört, verminderte Beschäftigungsfähigkeit anzunehmen oder verminderte Effizienz bei der Arbeitssuche. Bei beidem ist das AMS zuständig, die Situation der Arbeitssuchenden zu verbessern. Nicht zum österreichischen Standardrepertoire gehört bisher die Vermutung, die Chancen am Arbeitsmarkt könnten trotz gleicher Beschäftigungsfähigkeit und gleicher Sucheeffizienz vermindert sein, und dass das Problem auf der anderen Seite des Arbeitsmarkts liegen könnte, nämlich bei der verminderten Effizienz der Arbeitgeber/innen bei der Auswahl, Förderung und Beförderung von Beschäftigten. Sie ist eine Folge der teils bewussten, häufiger wohl unbewussten Anwendung unsachlicher Kriterien. Mit diesem Problem sind die Arbeitssuchenden und die Beschäftigten alleingelassen. Niemand hat bisher eine Zuständigkeit erklärt oder übertragen bekommen, die entsprechende Kompetenz der Arbeitgeber/innen und ihrer Vertreter/innen zu verbessern. Bisher ist es nur möglich, nach eklatanten unternehmerischen Fehlentscheidungen die Justiz zu bemühen, aber auch die Justiz ist in der österreichischen Tradition nicht für erzieherische Maßnahmen zuständig. Zudem ist es zu diesem Zeitpunkt ja zu spät, denn die Diskriminierung hat bereits stattgefunden, es wäre aber darum gegangen, sie vorbeugend zu verhindern. Es ist die Vorbeugung, auf welche die Bemühungen konzentriert werden müssten.

Vieles muss an dieser Stelle leider aus Platz- und Zeitgründen offen bleiben. Das betrifft vor allem Antworten auf die Frage nach den Ursachen. In jedem Abschnitt werden einige Bemühungen unternommen, häufig auftretende, aber kurzschlüssige Antworten auszuschneiden und die offenen Fragen möglichst präzise zu formulieren, doch selbst dem sind Grenzen gesetzt. Trotzdem wäre es in den meisten Fällen möglich, mit Hilfe vorhandener Daten empirische Antworten zu erarbeiten.

Abschließend wird die Schaffung einer Österreichischen Grundrechteagentur angeregt. Sie könnte zum einen die Agenden zur rechtlichen Sanktionierung von bereits erfolgter Diskriminierung bündeln und auf bislang nicht entsprechend abgedeckte Diskriminierungsbereiche ausdehnen, indem sie einschlägig aktive Einrichtungen vereinigte. Sie müsste aber ein ebenso starkes Standbein in der vorbeugenden, außergerichtlichen Arbeit mit Firmen, Vereinen und der breiteren Öffentlichkeit haben. Nicht zuletzt sollte sie auch als glaubwürdige, quasi amtliche Stimme für eine effizientere Gestaltung des Antidiskriminierungsrechts fungieren.

## 3.2 Ungleiche Ergebnisse am Arbeitsmarkt

### 3.2.1 Beschäftigungsraten

Vollbeschäftigung ist aus mehreren Gründen ein breit akzeptiertes politisches Ziel. Zum einen wird verringerte Gefahr von Unruhe und Populismus damit in Verbindung gebracht, zum anderen aber auch größere soziale Gleichheit und stabilere staatliche Finanzen. Strittiger ist, anhand welcher Kennzahlen sie bestimmt werden könne oder solle. In Österreich wird gemeinhin ein niedriger Anteil

der AMS-Vorgemerkten an allen Beschäftigten und Vorgemerkten als Indikator verwendet. Das lässt aber die nicht vorgemerkten, auf Beschäftigung Hoffenden außer Acht. Zudem ist die Zahl durch wechselnde Vormerkpraktiken leicht manipulierbar. Eine Alternative ist die Beschäftigungsquote alias Beschäftigungsrate alias Erwerbstätigenquote oder -rate. Sie gibt den Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter an. Als beschäftigt gelten nach den bei der ILO vereinbarten Regeln alle, die in einer Referenzwoche für mindestens eine Stunde gegen Entgelt erwerbstätig waren. Man hat damit ein Maß, wie stark die Bevölkerung an Erwerbstätigkeit beteiligt ist. Die Aussagekraft der Beschäftigungsrate kann noch gesteigert werden, wenn zwei Bereinigungen vorgenommen werden. Die eine betrifft die wöchentliche Arbeitszeit. Wenn 40 Stunden als akzeptable Norm angesehen werden, dann wird Vollbeschäftigung umso mehr erreicht, wenn die Bevölkerung nicht nur in Beschäftigung ist, sondern es möglichst zu 40 Wochenstunden ist. Gleichzeitig ist es dann nicht unbedingt wünschenswert, wenn sie es in Teilen zu mehr als 40 Stunden pro Woche ist. Man wird also bei der Beschäftigung eine Arbeitszeiterweiterung vornehmen, die einerseits alle Beschäftigten mit ihrer Arbeitszeit gewichtet und der andererseits alle Stunden über 40 zum Opfer fallen.

Die andere Bereinigung erwächst aus der Überlegung, dass hohe Beschäftigungsquoten besonders bei der jüngeren Bevölkerung nicht unbedingt wünschenswert sind, denn sie sollte an sich noch in Ausbildung sein. Man wird daher im Nenner nur die Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter einsetzen (und zwar mit ihrer potentiellen Arbeitszeit von 40 Wochenstunden), die sich nicht in Ausbildung befindet. Alle nachstehenden Beschäftigungsquoten sind in dieser doppelten Weise bereinigt. Dargestellt und besprochen wird ausnahmslos die durchschnittliche arbeitszeiterweiterte Beschäftigungsquote der Jahre 2008 bis 2010.

Dabei wird zwischen drei Bildungsebenen unterschieden, nämlich höchstens Hauptschulabschluss (geringe Bildung), Lehre oder mehrjährige BmS (mittlere Bildung) und Matura aufwärts (höhere Bildung) sowie zwischen sieben Ländern bzw Ländergruppen, in denen die Bildung beendet wurde oder in denen die Mutter bzw der Vater geboren wurde, nämlich Österreich (AT), übrige EU15/EFTA, EU Mitglieder 2004 und 2007 einschließlich Kroatien (EU neu), Bosnien-Herzegowina (BA), dann Serbien mit Kosovo, Montenegro und Mazedonien (SC+MK), weiters Türkei (TR), und schließlich die ganze übrige Welt (Sonst).

Als Datengrundlage dient durchgängig die Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung der Bundesanstalt Statistik Österreich. Sie ist die einzige Datenquelle für die Kombination von Bildung und Beruf, ja überhaupt die einzige für den Beruf. Sie wird seit 2004 kontinuierlich rund ums Jahr durchgeführt, wobei in jedem Vierteljahr an die 20.000 Haushalte in ganz Österreich befragt werden. In jedem Haushalt werden alle dort wohnenden Personen erfasst, sodass jedes Mal Daten über 45.000 bis 50.000 Personen entstehen. Jedes Vierteljahr wird ein Fünftel der Haushalte durch neue ersetzt. Jeder Haushalt wird somit in fünf aufeinander folgenden Quartalen befragt. Die Stichprobenziehung erfolgt seit 2004 aus dem vierteljährlich aktualisierten Bevölkerungsregister (POPREG) der Statistik Austria, auf dessen Grundlage auch die Hochrechnung der Befragungsdaten auf die Gesamtbevölkerung erfolgt.

### 3.2.1.1 Beschäftigungserfolg mit Bildung aus dem Ausland

Die erste zu klärende Frage lautet: Wie hoch sind auf jeder Bildungsebene die Beschäftigungsraten je nach staatlicher Herkunft? Sind sie völlig gleich oder völlig verschieden? Gibt es nennenswerte Unterschiede, ja oder nein?

Außer zwischen den Bildungsebenen muss dabei auch zwischen den Geschlechtern unterschieden werden. Die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, ist zwischen den Geschlechtern sehr verschie-

den. Das trifft besonders dann zu, wenn man die wöchentliche Arbeitszeit mitberücksichtigt. Während bei den Männern in erwerbsfähigem Alter, die nicht in Ausbildung stehen, je nach Bildung und Herkunft 50% bis 80% des arbeitszeitbezogenen Beschäftigungspotentials ausgeschöpft werden, sind es bei den Frauen nur 20% bis 60%. Diese Unterschiede zwischen den Geschlechtern müssen hinterfragt werden, aber in diesem Beitrag kann das nur in sehr spezieller Hinsicht geschehen.

Wie sich zeigt, bestehen bei beiden Geschlechtern auf jeder Bildungsebene klaffende Unterschiede zwischen den Bildungsherkunftsländern. Die Spannen zwischen der jeweils höchsten und niedrigsten bereinigten Beschäftigungsrate betragen bei den Männern zwischen 8 und 19 Prozentpunkte, bei den Frauen zwischen 24 und 34 Prozentpunkte.

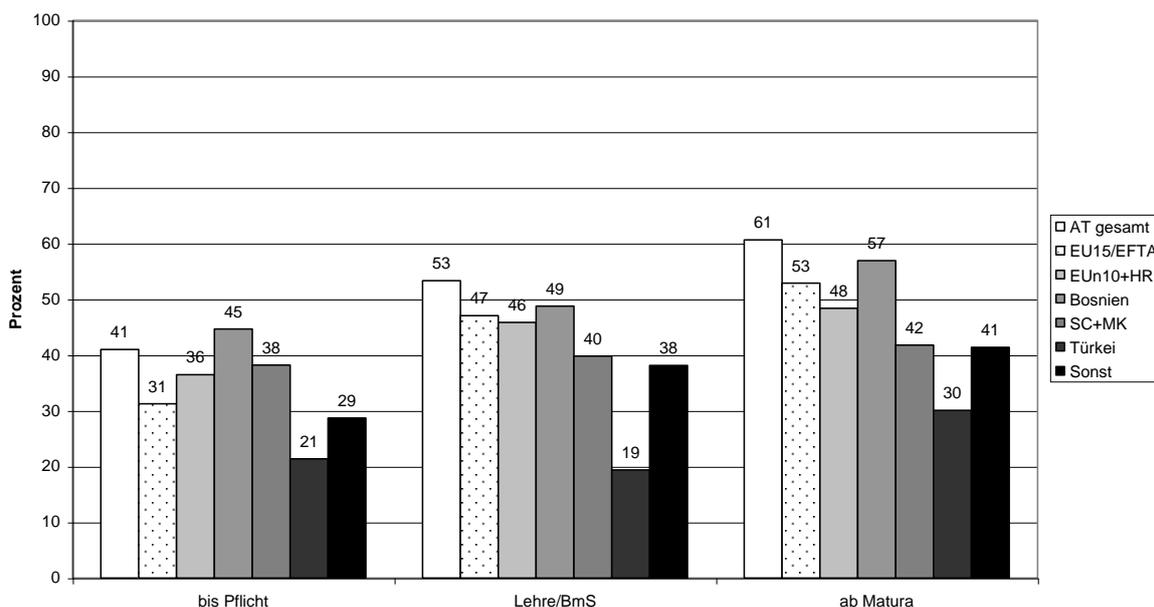
Frauen:

- Bei geringer Bildung liegen die Beschäftigungsraten zwischen 21% (Türkei) und 45% (Bosnien), also eine Spanne von 24 Prozentpunkten.
- Bei mittlerer Bildung 19% bei Türkei, ansonsten 38% (Sonst) bis 53% (Österreich), also eine Spanne von 34 bzw 15 Prozentpunkten.
- Bei höherer Bildung 30% bei Türkei, ansonsten 41% (Sonst) bis 61% (Österreich), also eine Spanne von 31 bzw 20 Prozentpunkten.

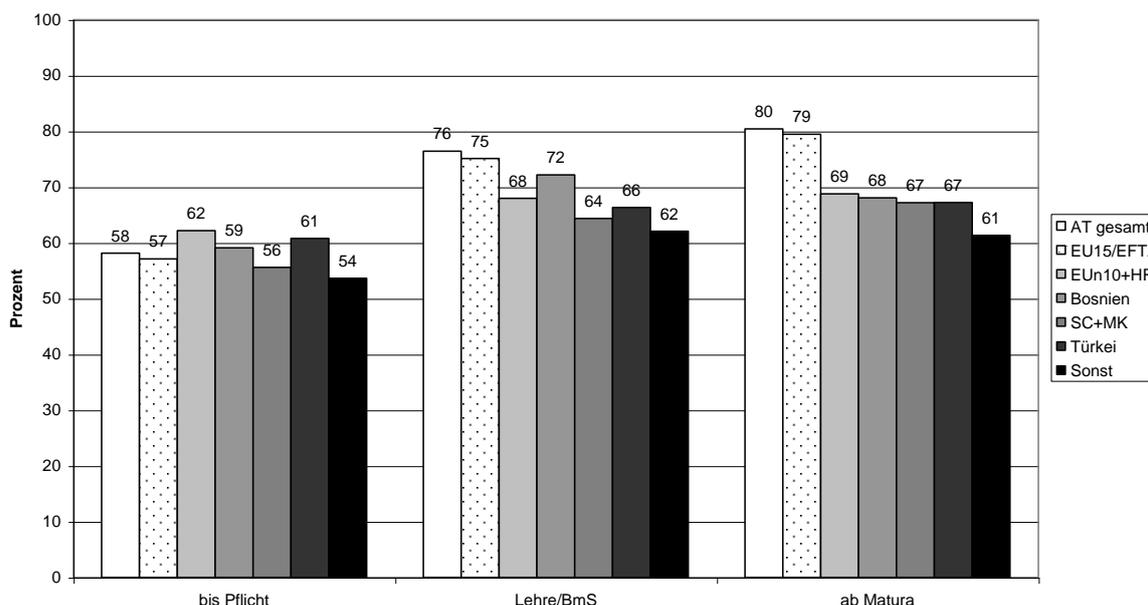
Männer:

- Bei geringer Bildung 54% (Sonst) bis 62% (EU neu), also eine Spanne von 8 Prozentpunkten.
- Bei mittlerer Bildung 62% (Sonst) bis 76% (Österreich), also eine Spanne von 14 Prozentpunkten.
- Bei höherer Bildung 61% (Sonst) bis 80% (Österreich), also eine Spanne von 19 Prozentpunkten.

**Beschäftigungsrate der Frauen in erwerbsfähigem Alter ohne Lehrlinge nach Bildungsstaat mit Berücksichtigung der Arbeitszeit bis 40 Stunden, Durchschnitt 2008-2010**



**Beschäftigungsrate der Männer in erwerbsfähigem Alter ohne Lehrlinge nach Bildungsstaat mit Berücksichtigung der Arbeitszeit bis 40 Stunden, Durchschnitt 2008-2010**



Ein paar Dinge sind bei den Frauen auffällig:

Erstens ist die Spanne bei geringer Bildung am kleinsten.

Zweitens, lässt man jene mit Bildung aus der Türkei als Sonderfall weg, dann ist die Spanne auf jeder Bildungsebene mehr oder minder gleich. Die Spannen betragen dann 16, 15 und 20 Prozentpunkte und sind statistisch nicht mehr signifikant verschieden.

Drittens weisen auf allen drei Bildungsebenen die Frauen aus Bosnien die höchste oder zweithöchste Beschäftigungsrate auf.

Viertens gibt es den offensichtlichen Sonderfall der Frauen mit Bildung aus der Türkei. Sie weisen eindeutig den geringsten Beschäftigungserfolg auf, den zweitniedrigsten die Frauen mit Bildung aus der sonstigen Welt. Zwischen der Türkei und dem zweitniedrigsten Wert belaufen sich die Unterschiede immerhin auf 8, 19 und 11 Prozentpunkte.

Die besondere Situation der Frauen mit Bildung aus der Türkei verdient offensichtlich Aufmerksamkeit, ein Punkt, den auch die OECD betont hat (Krause/Liebig 2011). Pointiert kann man vielleicht so fragen: Wie könnte erklärt werden, dass der Beschäftigungserfolg von Frauen mit Bildung aus Bosnien auf allen drei Bildungsebenen annähernd dem der Frauen mit inländischer Bildung gleich ist, jener der Frauen mit Bildung aus der Türkei aber auf allen drei Bildungsebenen so eklatant verschieden? Ich werde darauf im Folgenden verschiedentlich zurückkommen.

Die auffälligen Punkte bei den Männern: Erstens ist die Spanne bei geringer Bildung am kleinsten. Bei den Männern kann man sogar sagen, je höher die Bildung desto größer die Spanne. Der Abstand zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert nimmt mit steigender Bildung von 8 auf 14 und 19 Prozentpunkte zu. Zweitens ist der niedrigste Wert auf allen drei Bildungsebenen bei den Männern mit Bildung aus der sonstigen Welt zu finden. Er liegt bei geringer und mittlerer Bildung 2, bei höherer Bildung 6 Prozentpunkte unter dem zweitniedrigsten Wert. Drittens sind mit Bildung von

außerhalb der EU15/EFTA Staaten die Beschäftigungsraten mit höherer Bildung nicht größer als mit mittlerer Bildung.

Bemerkenswert ist, dass die Männer mit Bildung aus der Türkei bereinigte Beschäftigungsraten von 61% bis 67% aufweisen, sehr ähnlich jenen der Männer mit Bildung aus Serbien, Bosnien und aus den neuen EU Mitgliedsländern. Brizić (2005) hatte vorgeschlagen, die Bildung aus der Türkei sei für ihre Besitzer/innen häufig deshalb nicht nutzbar, weil sie in einer faktischen Fremdsprache erworben worden sei, nämlich Türkisch statt einer der 40 oder 60 Minderheitensprachen. Das müsste dann aber bei den Männern ebenso zutreffen wie bei den Frauen, tut es aber sichtlich nicht. Das heißt, Bildung aus der Türkei zu haben, ist nicht grundsätzlich problematisch und legt nahe, dass auch bei den Frauen das Problem nicht bei der Qualität der türkischen Bildung liegt.

### 3.2.1.2 Beschäftigungserfolg mit Bildung aus dem Inland

Im Inland erworbene Ausbildung hat am Arbeitsmarkt den Vorteil, dass die Schultypen und Abschlüsse den Arbeitgeber/innen weitgehend bekannt sind. Es entsteht weniger Unsicherheit, sodass auch kein Abwertungsreflex eintritt. Dieser könnte aber weiterhin gegen Arbeitsuchende eintreten, die zwar ihre Ausbildung in Österreich beendet haben, aber durch den Namen, den Akzent, das Aussehen, die Kleidung oder andere äußere Merkmale die Vermutung auslösen, sie oder ihre Eltern könnten aus dem Ausland stammen. Wie verhalten sich daher die bereinigten Beschäftigungsquoten der nicht in Ausbildung stehenden Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter mit in Österreich beendetem Bildungsverlauf, wenn man nach dem Geburtsstaat der Mutter bzw des Vaters unterscheidet?

Betrachten wir wieder auf jeder Bildungsebene die Spanne zwischen der kleinsten und der größten Beschäftigungsrate. Die Spannen betragen zwischen 11 und 21 Prozentpunkten. Bei den Männern liegen alle drei zwischen 11 und 14 Prozentpunkten, sind also faktisch gleich. Bei den Frauen liegen sie zwischen 12 und 21 Prozentpunkten. Der Höchstwert von 21 Prozentpunkten tritt bei mittlerer Bildung auf.

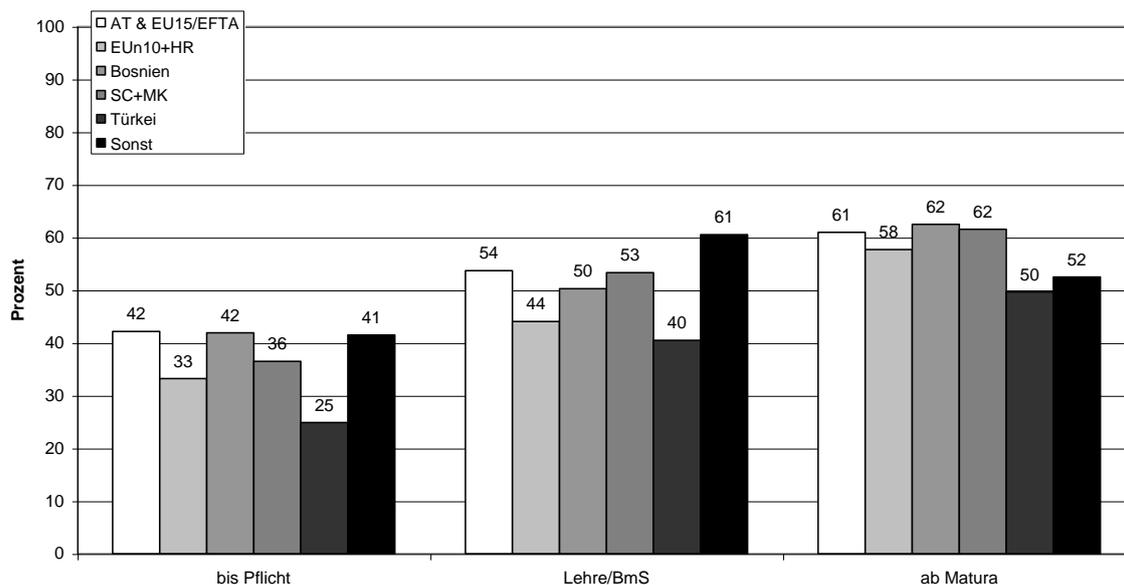
Frauen:

- Bei geringer Bildung betragen die bereinigten Beschäftigungsraten zwischen 25% (Türkei) und 42% (EU15/EFTA inkl Österreich), also eine Spanne von 17 Prozentpunkten.
- Bei mittlerer Bildung zwischen 40% (Türkei) und 61% (Sonst), also eine Spanne von 21 Prozentpunkten.
- Bei höherer Bildung zwischen 50% (Türkei) und 62% (Bosnien), also eine Spanne von 12 Prozentpunkten.

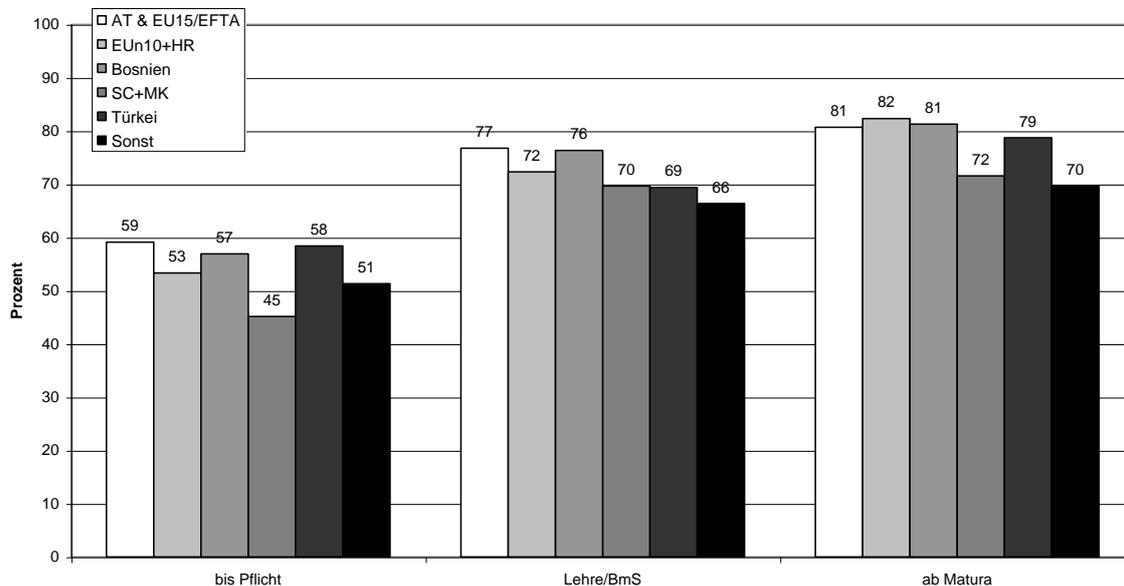
Männer:

- Bei geringer Bildung 45% (Serbien) bis 59% (EU15/EFTA inkl Österreich), also eine Spanne von 14 Prozentpunkten.
- Bei mittlerer Bildung 66% (Sonst) bis 77% (EU15/EFTA einschließlich Österreich), also eine Spanne von 11 Prozentpunkten.
- Bei höherer Bildung 70% (Sonst) bis 82% (EU neu), also eine Spanne von 12 Prozentpunkten.

**Beschäftigungsrate der Frauen mit in Österreich beendeter Bildung in erwerbsfähigem Alter ohne  
Lehrlinge nach dem Geburtsstaat der Mutter  
mit Berücksichtigung der Arbeitszeit bis 40 Stunden, Durchschnitt 2008-2010**



**Beschäftigungsrate der Männer mit in Österreich beendeter Bildung in erwerbsfähigem Alter ohne  
Lehrlinge nach Geburtsstaat des Vaters  
mit Berücksichtigung der Arbeitszeit bis 40 Stunden, Durchschnitt 2008-2010**



Wie groß sind diese Spannen im Vergleich zu vorher, als es um Bildung aus dem Ausland ging? Sie sind sehr ähnlich. Bei den Männern waren sie vorher 8, 14 und 19 Prozentpunkte und sind sie jetzt 14, 11 und 12 Prozentpunkte. Bei den Frauen sind sie ähnlich wie bei Bildung aus dem Ausland ohne Türkei: zuvor 16, 15 und 20, jetzt 17, 21 und 12 Prozentpunkte. Für die Unterschiede bei der bereinigten Beschäftigungsrate ist demnach die Herkunft der Bildung von geringer Bedeutung, die Herkunft der Familie aber von großer, und das auf allen Bildungsebenen in ähnlichem Ausmaß.

Diese Erkenntnis hat Folgen für alle Versuche, die Unterschiede der bereinigten Beschäftigungsrate zu erklären.

Wenn es nicht darauf ankommt, ob die Ausbildung im Inland absolviert wurde oder im Ausland, kommt es auch nicht auf die Qualität des Bildungswesens an und auch nicht auf die Noten. Weiters kommt es offenbar nicht auf die Aufenthaltsdauer an, denn die ist bei den unmittelbaren Nachfahren eine andere als bei den Einwander/innen selbst, und somit weder auf das Wissen über die hiesigen Verhältnisse und die Erfahrung in ihnen noch auf die tatsächlichen Deutschkenntnisse.

Bei gegebener Bildung sind demnach für die Wahrscheinlichkeit von Beschäftigung Merkmale entscheidend, die an den unmittelbaren Nachfahren ebenso festgestellt oder ihnen ebenso zugeschrieben werden können wie den Einwander/innen selbst, und zwar bei beiden Geschlechtern. Das wäre dann beispielsweise nicht das Ausmaß der Deutschkenntnisse, sondern ob in irgendeiner Weise, wie stark oder schwach auch immer, ein zuordenbarer Akzent vorhanden ist. Namen, besonders auch Vornamen, können in gleicher Weise funktionieren.

Die von der ILO auf Einladung der jeweiligen Regierungen in den Niederlanden, Belgien, Spanien, Italien, Frankreich und Schweden durchgeführten Diskriminierungstests sowie ähnliche Tests von anderen in Dänemark, Großbritannien, der Schweiz und andernorts haben alle gezeigt, dass ein Hauch von Akzent oder ein an Einwanderung gemahnender Vorname bei jungen Bewerber/innen selbst für gering qualifizierte Tätigkeiten dazu führt, dass sie drei- bis fünfmal so viele Versuche machen müssen, um eine Stelle zu finden, wie andere (z.B. Allasino u.a. 2004; Cediey/Foroni 2007; Attström 2007). Studien in Schweden haben gezeigt, dass Namensänderungen den Erfolg am Arbeitsmarkt erhöhen. Daran wird mehr als deutlich, dass Beschäftigungsentscheidungen auf unsachliche Weise getroffen werden.

### 3.2.1.3 Beschäftigungsraten im Krisenverlauf

Wenden wir uns nochmals der Sonderstellung der Frauen mit Türkeibezug zu. Wie bei der Bildung aus dem Ausland, findet sich auch bei der Bildung aus dem Inland auf allen drei Bildungsebenen die kleinste Beschäftigungsrate bei den Frauen mit Bezug zur Türkei. Zunächst muss man drei Dinge festhalten:

Erstens, wie auch bei den anderen Herkunftsländern, ist die Beschäftigungsrate der Frauen mit geringer Bildung aus dem Inland statistisch gesehen gleich wie jene der Frauen mit geringer Bildung aus dem Ausland (25% gegenüber 21%; beide Male 8 Prozentpunkte Abstand zur zweitniedrigsten Beschäftigungsrate).

Zweitens sind bei mittlerer und den Anzeichen nach auch bei höherer Bildung die Beschäftigungsraten bei Frauen mit im Inland erworbener Bildung und in der Türkei geborener Mutter größer als bei Frauen mit Bildung aus der Türkei, nämlich bei mittlerer 40% gegenüber 19% und bei höherer 50% gegenüber 30%. Drittens sind die Abstände zur zweitniedrigsten Beschäftigungsrate kleiner. Mit mittlerer Bildung beträgt der Abstand 4 statt 19 und mit höherer Bildung 2 statt 11 Prozentpunkte. Abstände von 4 oder 2 Prozentpunkten sind hier bereits alle zu klein, um mit Sicherheit sagen zu können, dass sie überhaupt bestehen. Ähnliche Verbesserungen treten auch bei den Frauen mit Bezug zu Serbien und zu den hier mit Sonst bezeichneten Staaten auf.

Diese Verbesserungen sind aber nicht der entscheidende Punkt, denn die Frage bleibt, ob die vergleichsweise niedrigen Beschäftigungsraten der Frauen mit Bezug zur Türkei nicht freiwillig seien. Die Frage wäre schwer zu beantworten, wenn uns nicht ein natürliches Experiment zu Hilfe gekommen wäre.

Die 2007 begonnene Finanzkrise verschärfte sich ab Herbst 2008 und schlug danach auch in Österreich auf den Arbeitsmarkt durch. Der Beschäftigungsverlauf ab 2008 führt vor, wer am Arbeitsmarkt wie verletzlich ist.

Dabei zeigt sich klipp und klar, dass Frauen aus der Türkei und besonders auch ihre Töchter sich durch Ausbildung nicht vor konjunkturellen Beschäftigungsnachteilen schützen können. Die nicht um die Arbeitszeit, aber um die Ausbildung bereinigte Beschäftigungsquote der 15 bis 29 Jahre alten Frauen mit im Inland absolvierter mittlerer Bildung und in Österreich geborener Mutter betrug von Jänner bis September 2008 rund 88%, ging dann während des Herbstes und Winters auf etwa 82% zurück und blieb seither mehr oder minder auf diesem Niveau.

Ganz anders bei den entsprechenden Frauen mit in der Türkei geborener Mutter. Sie erreichten im Sommer 2008 etwa 70%, machten dann aber bis Frühling 2009 eine Halbierung auf 35% durch, worauf bis Winter 2010 ein Anstieg auf etwa 77% folgte, dann bis zum Sommer ein Rückgang auf etwa 62% und im Winter 2011 eine neuerliche Spitze von etwa 82% gefolgt von einem scharfen Rückgang zum Sommer hin.

Bei den entsprechenden Frauen mit in Bosnien geborener Mutter gab es in der Krise ebenfalls einen Beschäftigungseinbruch, aber nicht so dramatisch, nämlich von 89% im Sommer 2008 auf etwa 53% im Herbst 2009 und seither eine kontinuierliche Erholung auf etwa 78%. Die entsprechenden Frauen mit in Serbien geborener Mutter spürten die Krise nicht nachteilig. Bei den Männern gab es generell nichts dergleichen.

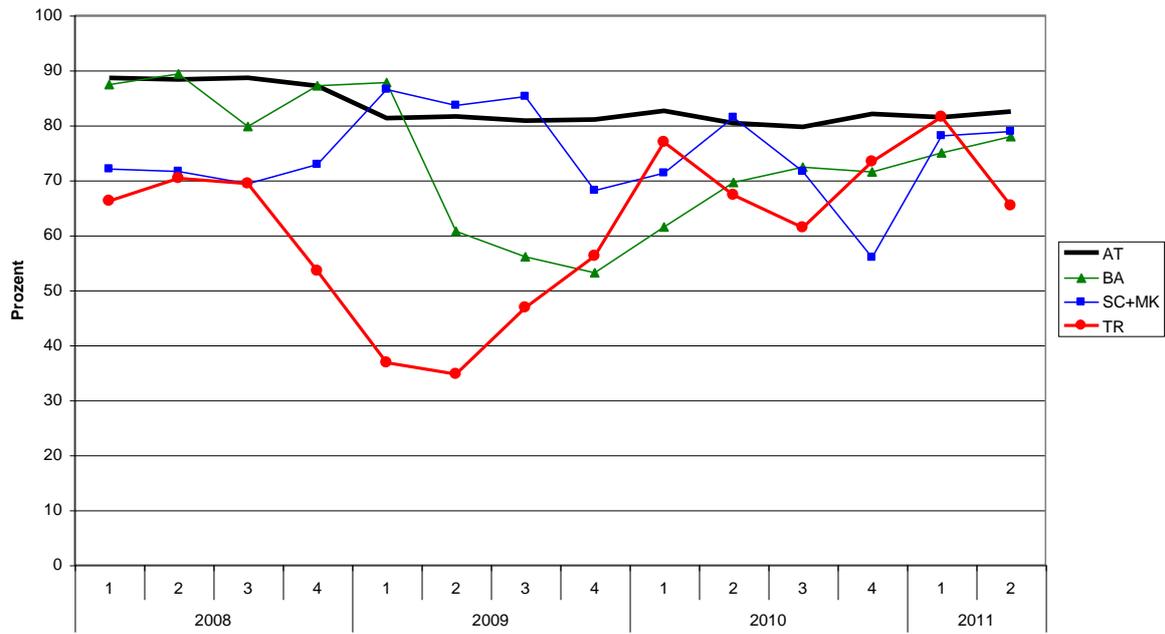
Man wird nicht davon ausgehen können, dass die jungen Frauen mit mittlerer Bildung und in der Türkei geborener Mutter in der Krise freiwillig auf Beschäftigung verzichteten. Vielmehr zeigt der Verlauf eindeutig, wie sehr sie von Entscheidungen der Arbeitgeber/innen abhängig sind, und dass sie dabei als erste und fast panikartig auf die Straße gesetzt werden. Sachliche Gründe werden dafür schwer anzuführen sein.

Der nächste Abschnitt wird zeigen, dass die betroffenen Frauen nicht häufiger als jene mit in Serbien geborener Mutter in Hilfs- und Anlern Tätigkeiten beschäftigt waren, und dass es deutlich weniger häufig der Fall war als bei den entsprechenden Frauen mit in Bosnien geborener Mutter, und dass diese Häufigkeit auch kleiner war als bei den Männern, dass also von da her keine größere Verletzlichkeit gegeben war.

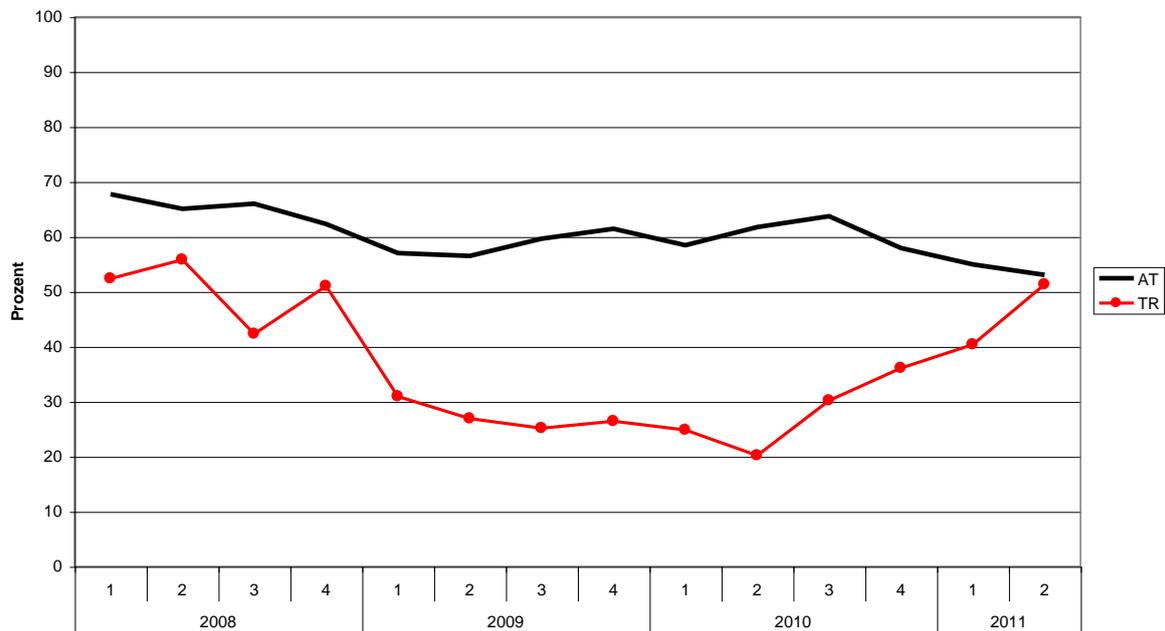
An der Bekleidung, die ohnehin nicht als sachlicher Grund gelten könnte, scheint es auch nicht zu liegen. Die EU Grundrechteagentur, Sitz in Wien, fand in einer Befragung im Frühling 2008, dass in Österreich Frauen mit Bezug zur Türkei unabhängig von ihren Bekleidungsgehnheiten am Arbeitsmarkt benachteiligt werden (European Union Agency for Fundamental Rights 2009a, 2009b).

Das alles belegt, dass ihre niedrigen Beschäftigungsquoten bisher zu selbstverständlich genommen und zu leichtfertig der „Kultur“ der Einwander/innen statt jener der Arbeitgeber/innen in Österreich zugeschrieben wurden. Die von der OECD eingeforderte Beschäftigung mit dem Sachverhalt und die Messung des Ausmaßes an Diskriminierung am Arbeitsmarkt (Krause/Liebig 2011), und zwar speziell auch in Bezug auf Frauen mit in Österreich beendeter Bildung und in der Türkei geborener Mutter, wären demnach mehr als angebracht.

BQ Frauen, 15-29 Jahre, nicht in Ausbildung, mittlere Bildung in Österreich, Geburtsland der Mutter



BQ Frauen, 15-29 Jahre, nicht in Ausbildung, geringe Bildung in Österreich, Geburtsland der Mutter



### 3.2.2 Beruf: Häufiger in gering qualifizierten Tätigkeiten

#### 3.2.2.1 Beruflicher Erfolg mit Bildung aus dem Ausland

Viel dramatischer als die Beschäftigungsraten unterscheidet sich auf jeder Bildungsebene das Risiko, in gering qualifizierten Tätigkeiten beschäftigt zu sein. Damit sind hier Hilfs- und Anlerntätigkeiten gemeint, also solche, die keine einschlägige berufliche Ausbildung voraussetzen. Die Nachfrage nach Beschäftigten für solche Tätigkeiten wechselt in Österreich zwar saisonal und im Konjunkturverlauf, ist im Durchschnitt aber mit 800.000 bis 900.000 Arbeitsplätzen recht stabil.

Die Mehrheit dieser Arbeitsplätze wird aber interessanterweise von Personal mit mittlerer Bildung ausgefüllt. Es ist diese Konkurrenz von „oben“, nicht jene von „außen“, die den gering Gebildeten Schwierigkeiten macht.

Das ist aber hier nicht der Punkt. In diesem Abschnitt geht es um die sehr großen Unterschiede beim Risiko, trotz mittlerer oder höherer Bildung in gering qualifizierten Tätigkeiten beschäftigt zu sein. Man wird in diesem Abschnitt nun sehen, dass gering qualifizierte Beschäftigung trotz mittlerer oder höherer Bildung ein sehr ausgeprägtes Problem ist.

Die beschäftigten Frauen mit geringer Bildung und Bildungsende in Österreich und einer Mutter, die in Österreich oder einem anderen EU15/EFTA Staat geboren wurde, sind 2008 bis 2010 arbeitszeitbereinigt zu 52% in Hilfs- und Anlerntätigkeiten beschäftigt gewesen, mit mittlerer Bildung zu 16%, mit höherer Bildung zu 3%. Im Gegenzug finden 48%, 84% und 97% der Beschäftigung in mittleren und höheren Tätigkeiten statt.

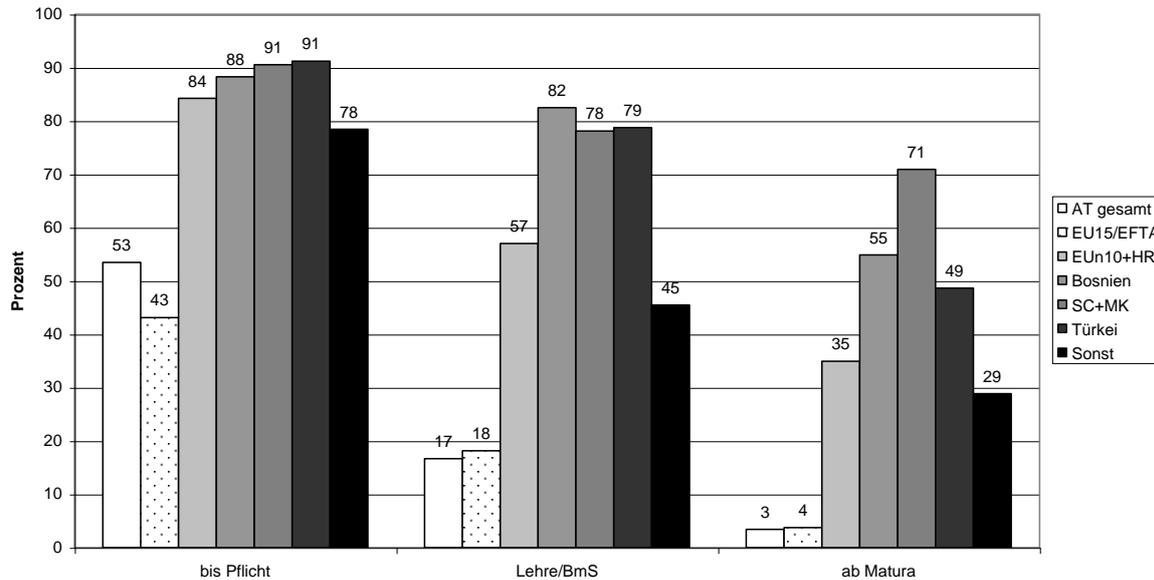
Wurde die Bildung im Ausland beendet, speziell außerhalb der EU15/EFTA Staaten, dann sind die Anteile in Hilfs- und Anlerntätigkeiten viel größer. Sie bewegen sich dann bei geringer Bildung zwischen 78% und 91%, bei mittlerer Bildung zwischen 45% und 82% und bei höherer Bildung zwischen 29% und 71%. Man sieht, die Anteile sind bei mittlerer Bildung kleiner als bei geringer, und bei höherer Bildung kleiner als bei mittlerer, aber sie sind selbst bei höherer Bildung enorm.

Dafür dass Frauen, die in Serbien höhere Bildung erworben haben, bei Beschäftigung in Österreich zu 71% in Hilfs- und Anlerntätigkeiten beschäftigt sind, ist es schwer, eine menschenrechtskompatible Erklärung zu finden.

Unübersehbar ist auch, dass der mit mehr Bildung einhergehenden Verringerung um nahezu 50 Prozentpunkte von 52% auf 16% und 3% bei den Frauen mit im Inland beendeter Bildung und im Inland geborener Mutter nicht immer entsprechende Verringerungen bei den Frauen mit Bildung von außerhalb der EU15/EFTA Staaten gegenüberstehen.

Bei Bosnien sind es nur 33 Prozentpunkte von 88% auf 55%, bei Serbien nur 20 von 91% auf 71%, und bei der Türkei 42 von 91% auf 49%.

Anteil der Beschäftigung in Hilfs- und Anlerntätigkeiten der Frauen in erwerbsfähigem Alter ohne Lehrlinge nach dem Bildungsstaat mit Berücksichtigung der Arbeitszeit bis 40 Stunden, Durchschnitt 2008-2010



Auffällig ist, dass bei den Frauen, die am Arbeitsmarkt nicht erst seit 1.5.2011, sondern schon seit 1.1.1994 rechtlich gleichgestellt sind, nämlich jenen mit Bildung aus EU15/EFTA Staaten, keine nennenswerte Diskrepanz im Vergleich zu den Frauen mit im Inland erworbener Bildung und im Inland geborener Mutter auftritt.

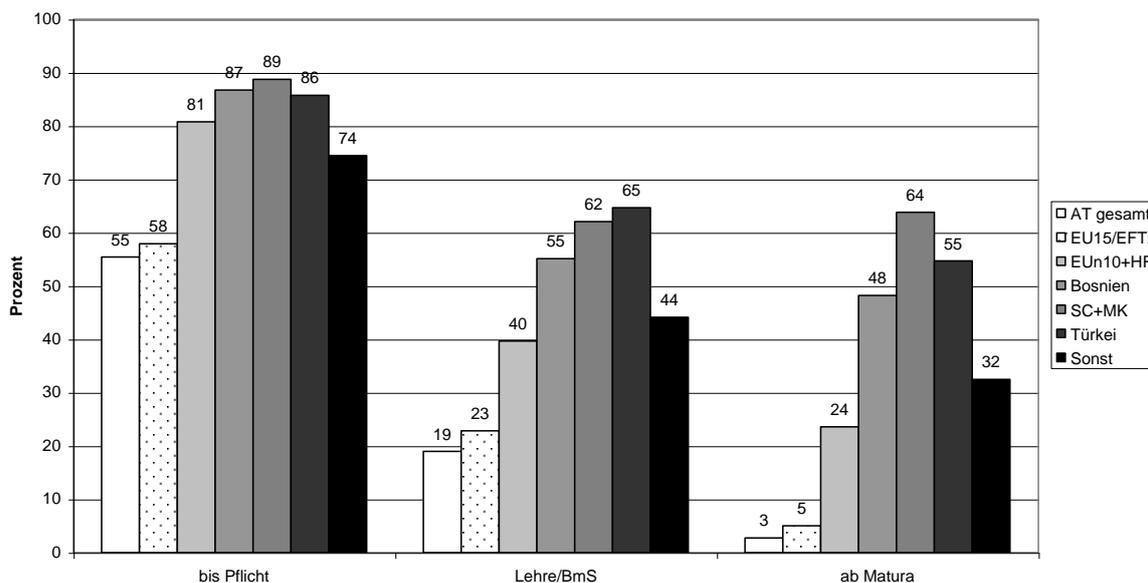
Man wird im Lauf der Jahre sehen, ob die nunmehrige arbeitsrechtliche Gleichstellung der Frauen aus den Mitgliedsländern von 2004 einen ähnlichen Effekt hat. Für die RWR Karte, deren Inhaber/innen weit von rechtlicher Gleichstellung entfernt sind, lässt das jedenfalls nichts Gutes erwarten.

Hier sind aber Fragen offen, denen bei anderer Gelegenheit nachzugehen sein wird: Hat es bei den seit 1994 arbeitsrechtlich Gleichgestellten seit damals eine allmähliche Angleichung gegeben oder hatten sie schon 1993 das gleich niedrige Risiko unter ihrer Ausbildung beschäftigt zu sein?

Bei den Männern unterscheidet sich die Situation wenig von jener der Frauen. Die Männer mit Bildungsende im Inland und im Inland geborenem Vater kommen je nach Bildung auf Anteile von arbeitszeitbereinigt 52%, 19% und 2% Beschäftigung in Hilfs- und Anlerntätigkeiten.

Bei den Männern mit in Serbien beendeter Bildung sind es dagegen 89%, 62% und 64%, bei Türkei 86%, 65% und 55%, bei Bosnien 87%, 55% und 48%, bei Sonst 74%, 44% und 32% und bei EU neu 81%, 40% und 24%.

Anteil der Beschäftigung in Hilfs- und Anlern Tätigkeiten der Männer in erwerbsfähigem Alter ohne Lehrlinge nach dem Bildungsstaat mit Berücksichtigung der Arbeitszeit bis 40 Stunden, Durchschnitt 2008-2010



Bei mittlerer Bildung betragen die Beschäftigungsanteile in Hilfs- und Anlern Tätigkeiten bei den Frauen 45% bis 82%, bei den Männern nur 40% bis 65%. Auf dieser Bildungsstufe ist demnach ein deutlicher Unterschied zwischen den Geschlechtern zu beobachten, nicht aber bei geringer und bei höherer Bildung.

Die aus dem Ausland mitgebrachte mittlere Bildung der Frauen wird weit stärker entwertet als jene der Männer. Besonders deutlich ausgeprägt ist dieser Geschlechterunterschied bei Bosnien, wo er 27 Prozentpunkte betrug und damit fast doppelt so groß ausfiel wie bei der Türkei (14 Prozentpunkte) und deutlich größer als bei Serbien (16 Prozentpunkte) und EU neu (17 Prozentpunkte). Die Gründe sind vorerst unklar.

Die OECD hat relativ stark den Befund von Stadler & Wiedenhofer-Galik (2009, 2011) hervorgehoben, dass im Frühling 2008 nur rund ein Drittel der Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter mit im Ausland beendeter mittlerer oder höherer Bildung angab, jemals einen Antrag auf Anerkennung ihres Bildungsabschlusses gestellt zu haben, während rund die Hälfte angab, eine Anerkennung sei „nicht nötig“, und dass man nicht weiß, was letzteres aussagt.

Eine geplante neuerliche Befragung im Frühling 2014 wird vielleicht hilfreiche Daten erbringen. Die OECD hat mit Hilfe logistischer Regression herausgerechnet, dass Nostrifizierung den Betroffenen beruflich relativ viel bringt, und hat sich über die Gründe gewundert, warum das so wenig in Anspruch genommen wird (Krause/Liebig 2011).

Eine Möglichkeit wäre, dass der gegenwärtig ausgeübte Beruf für den Lebensunterhalt und die Sparziele ausreicht und auch ausreichend Sicherheit für die Zukunft zu bieten scheint. Aus den Antworten von Einwander/innen auf die in der jährlichen SILC Befragung gestellte Frage nach der Zufriedenheit mit der Hauptbeschäftigung einerseits, mit dem Haushalts- und dem persönlichen Einkommen andererseits zeigt sich bei Einwander/innen von außerhalb der EU und besonders aus der Türkei allerdings stets eine erheblich geringere Zufriedenheit.

Die OECD zog stärker in Betracht, dass administrative Barrieren die Nostrifizierung von Zeugnissen und Abschlüssen behindern könnten. Bichl (2011) hat einen Überblick über die verwirrende Vielfalt der diesbezüglichen Zuständigkeiten zusammengestellt, und anekdotisch lässt sich jedenfalls sagen, dass auch in den jeweiligen Behörden die Zuständigkeiten nicht ganz klar zu sein scheinen, oder bei den Betroffenen jedenfalls dieser Eindruck entsteht. Vorderhand erschiene es jedoch zuerst nötig, den Befund der OECD über die berufliche Rendite statistisch nachzuvollziehen und eventuell zu verfeinern.

### 3.2.2.2 Beruflicher Erfolg mit Bildung aus dem Inland

Mit im Inland absolvierter Bildung ist das Risiko, in Hilfs- und Anlern-tätigkeiten beschäftigt zu sein, geringer als mit im Ausland beendeter Bildung. Das trifft umso mehr zu je höher die Bildung ist, und es trifft bei den Frauen etwas mehr zu als bei den Männern.

Eine Reihe von Gründen ist für diese günstigere Lage denkbar. Bei inländischen Abschlüssen besteht zum einen keinerlei Nostrifizierungsbedarf und andererseits ist in den allermeisten Fällen volle Bewegungsfreiheit am Arbeitsmarkt gegeben. Zudem ist den Arbeitgeber/innen die Bedeutung der einzelnen Abschlüsse klar. Ebenso wichtig ist vielleicht, dass sie auch von den Betriebsrät/innen und anderen Mitarbeiter/innen nicht in Zweifel gezogen werden können.

Wie bereits erwähnt beläuft sich der arbeitszeitbereinigte Beschäftigungsanteil in Hilfs- und Anlern-tätigkeiten bei den Frauen mit im Inland beendeter Bildung und im Inland geborener Mutter auf 52% bei geringer Bildung, 16% bei mittlerer Bildung und 3% bei höherer Bildung.

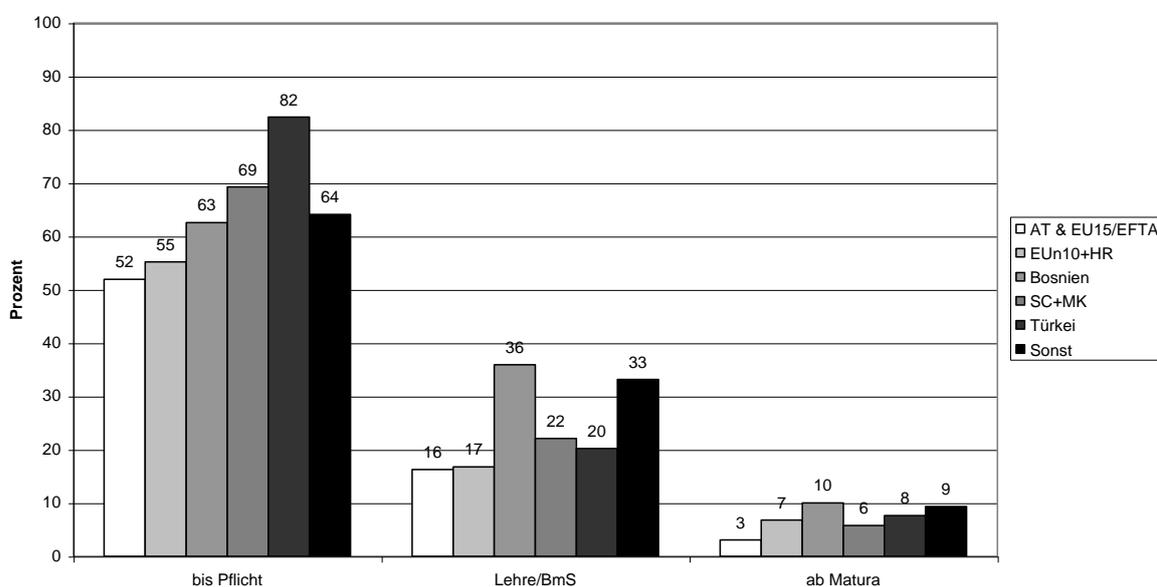
Merkliche Unterschiede je nach Geburtsland der Mutter gibt es vor allem bei geringer Bildung. Den 52%, wenn die Mutter in Österreich oder einem anderen EU15/EFTA Staat geboren wurde stehen 55% gegenüber, wenn die Mutter in einem neuen EU Mitgliedsland geboren wurde, 63%, wenn sie in Bosnien geboren wurde, 69% wenn in Serbien, 82% wenn in der Türkei und 64% wenn in einem sonstigen Staat.

Bei mittlerer Bildung beobachtet man bei Bosnien und Sonst erhöhte Werte von 36% bzw 33%, während sie ansonsten zwischen 17% und 22% liegen.

Mit höherer Bildung liegen die Werte bei im Ausland geborener Mutter alle zwischen 6% und 10%, wobei erneut bei Bosnien und Sonst die beiden höchsten Werte auftreten.

Während somit bei geringer Bildung die Frauen mit in der Türkei geborener Mutter ungewöhnlich stark betroffen sind, ist das bei mittlerer und höherer Bildung keineswegs der Fall. Auf letzteres wurde oben bereits verwiesen, als es um die Frage ging, aus welchen Gründen junge Frauen mit im Inland beendeter mittlerer Bildung und aus der Türkei stammender Mutter in der Krise 2008-2009 so ungewöhnlich stark zum Handkuss kamen.

Anteil der Beschäftigung in Hilfs- und Anlern Tätigkeiten der Frauen mit in Österreich beendeter Bildung in erwerbsfähigem Alter ohne Lehrlinge nach dem Geburtsstaat der Mutter mit Berücksichtigung der Arbeitszeit bis 40 Stunden, Durchschnitt 2008-2010



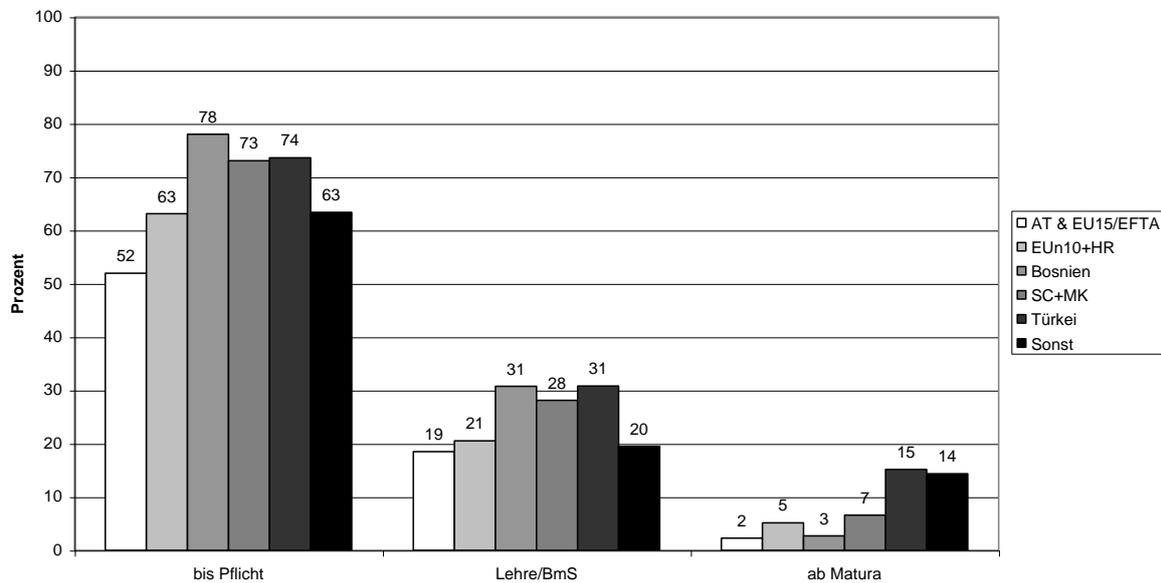
Bei den Männern ist das Muster im Wesentlichen gleich, nur die Ausnahmen sind andere. Mit geringerer Bildung sind die Anteile eher etwas höher als bei den Frauen. Sie erreichen zwar nur bis maximal 78%, aber schon EU neu hat 63% und Bosnien, Serbien und Türkei haben alle zwischen 73% und 78% statt nur 52% wie die Männer mit in Österreich oder einem anderen EU15/EFTA Staat geborenen Vater.

Auch mit mittlerer Bildung ist der höchste Wert niedriger als bei den Frauen, das Niveau insgesamt aber ein wenig höher. Bosnien, Serbien und Türkei liegen zwischen 28% und 31%, Österreich, EU neu und Sonst nur zwischen 19% und 21%.

Mit höherer Bildung liegen Österreich, EU neu, Bosnien und Serbien zwischen 2% und 7%, Türkei und Sonst aber bei 15% bzw. 14%.

Warum ausgerechnet bei diesen beiden Teilen der männlichen Beschäftigten mit höherer Bildung höhere Prozentsätze in gering qualifizierten Tätigkeiten auftreten, ist unklar. Man muss allerdings dazu sagen, dass statistisch gesehen nicht sicher ist, dass sie tatsächlich von den niedrigeren Werten bei den anderen vier Teilen verschieden sind.

**Anteil der Beschäftigung in Hilfs- und Anlerntätigkeiten der Männer mit in Österreich beendeter Bildung in erwerbsfähigem Alter ohne Lehrlinge nach dem Geburtsstaat des Vaters mit Berücksichtigung der Arbeitszeit bis 40 Stunden, Durchschnitt 2008-2010**



Das Risiko, in Hilfs- und Anlerntätigkeiten beschäftigt zu sein, ist für die Männer vielleicht deshalb größer, weil Männer in gering qualifizierten Tätigkeiten mehr verdienen können als Frauen, möglicherweise auch weil Männer nicht so sehr die Alternative haben, sich auf Haushalt und Kinder zu verlegen. Man wird hier zweifellos noch andere Ideen in Erwägung ziehen müssen.

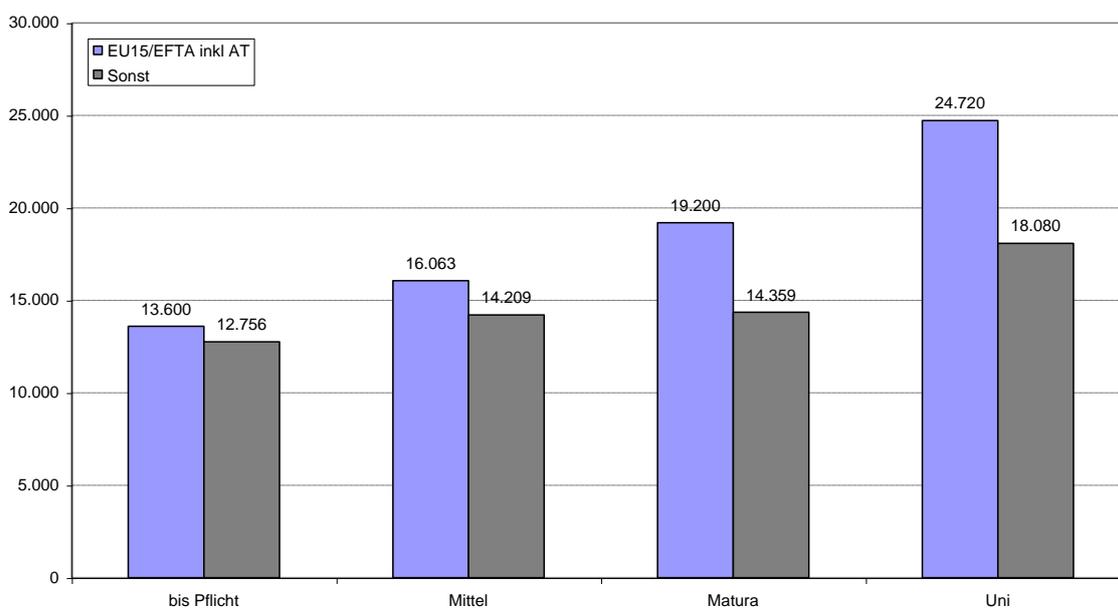
Eine Frage, die hier ebenfalls für den Moment offen bleiben muss, die aber bei anderer Gelegenheit anhand der Daten der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung geklärt werden könnte, bezieht sich auf die Dauerhaftigkeit des individuellen Verbleibs in Hilfs- und Anlerntätigkeiten. So wäre es durchaus denkbar, dass es sich um ein Durchgangsstadium einerseits für noch nicht lange in Österreich lebende Einwander/innen und andererseits für junge, neu auf den Arbeitsmarkt tretende Bildungsabsolvent/innen handelt. Ebenso gut könnte es sich beim gegenwärtigen Kenntnisstand aber auch um eine Dauerlösung für die einzelnen Betroffenen handeln.

### 3.2.3 Niedrigere mittlere Einkommen

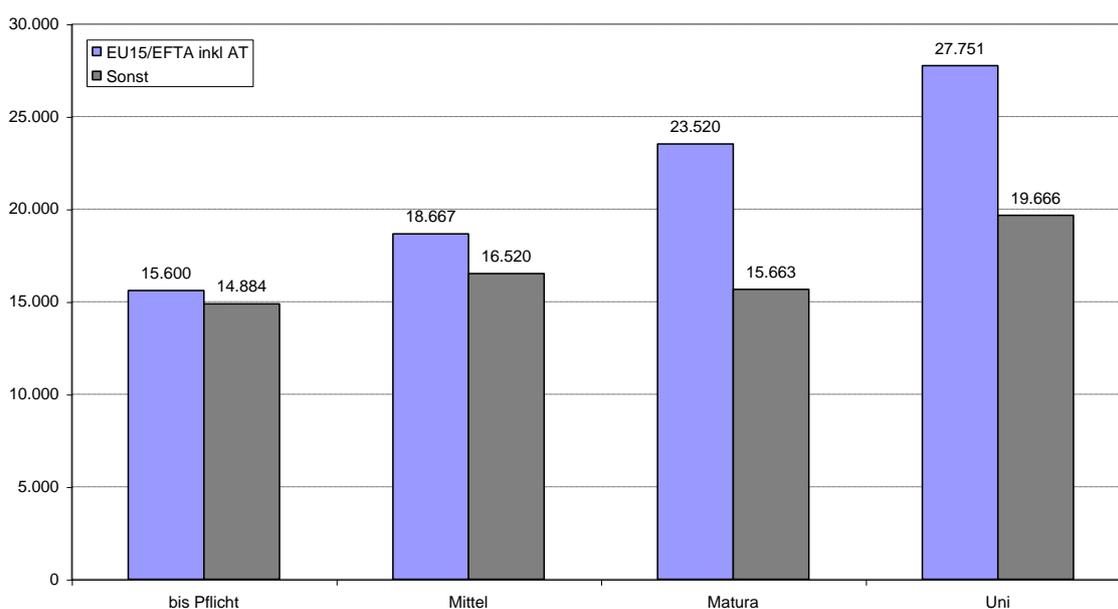
Die Entwertung der Bildung schlägt sich in niedrigeren mittleren Einkommen nieder. Einwander/innen von außerhalb der EU15/EFTA Staaten mit geringer Bildung erzielen mehr oder minder die gleichen Nettojahreseinkommen wie andere Beschäftigte mit geringer Bildung. Während aber bei den Nichtmigrant/innen und EU15/EFTA Migrant/innen das mittlere Einkommen sich mit jeder Bildungsstufe deutlich steigert, ist das bei Einwander/innen nur bedingt der Fall. So wird mit jeder Bildungsstufe der Einkommensunterschied zwischen eingewanderten und nicht eingewanderten Beschäftigten größer. Beträgt er im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2008 bei Beschäftigten mit geringer Bildung etwa €850 bei den Frauen und €700 bei den Männern, so mit mittlerer Bildung bereits etwa €1.850 bzw €2.150, mit Matura €4.850 bzw €7.850 und mit tertiärem Abschluss €6.650 bzw

€8.000. Ein eingewanderter Mann mit Universitätsabschluss verdient netto pro Jahr im Mittel nicht viel mehr als ein nicht eingewanderter Mann mit Lehrabschluss oder Fachschule, und auch eine eingewanderte Frau muss einen Universitätsabschluss haben, um eine nicht eingewanderte Frau mit Lehrabschluss oder Fachschule zu übertreffen.

**Mittelwert des Nettojahreseinkommens der Frauen 2004 bis 2008 bei 40 Wochenstunden, nach höchstem Bildungsabschluss und Geburtsstaat**



**Mittelwert des Nettojahreseinkommens der Männer 2004 bis 2008 bei 40 Wochenstunden, nach höchstem Bildungsabschluss und Geburtsstaat**



### 3.2.4 Bildungsverwertung, nicht Bildung, ist das Hauptproblem

Wir haben bisher in diesem Beitrag zwei Aspekte der Bildungsverwertung untersucht, nämlich die Beschäftigungschancen und die Chancen auf bildungsadäquate Beschäftigung. Es lässt sich nun zeigen, dass trotz der ganzen öffentlichen Debatte um Bildungsdefizite der Einwander/innen und ihrer Kinder die Bildungsunterschiede kleiner sind als die Unterschiede in der Verwertung der vorhandenen Bildung am Arbeitsmarkt (Gächter 2010).

Zu diesem Zweck unterscheide ich sechs Positionen am Arbeitsmarkt, nämlich Beschäftigung in einer höher qualifizierten Tätigkeit, in einer mittel qualifizierten und in einer gering qualifizierten sowie aktive Arbeitsuche, passives Warten auf Beschäftigung und berufliche Inaktivität. Man kann jetzt die Verteilung der Bevölkerung über die 18 Positionen betrachten, die durch die drei Bildungsebenen und die sechs Arbeitsmarktpositionen definiert sind. Wieder mache ich die Einschränkung auf die Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter, die sich nicht in Ausbildung befindet, und ich teile die Bevölkerung in drei Gruppen: erstens, die Einwander/innen mit im Ausland beendeter Bildung, zweitens die Bevölkerung mit im Inland beendeter Bildung und zwei eingewanderten Elternteilen, und drittens die Bevölkerung mit im Inland beendeter Bildung und höchstens einem eingewanderten Elternteil. Der Einfachheit halber und mit einigem Bauchweh nenne ich sie „erste Generation“ (G1), „zweite Generation“ (G2) und „dritte und weitere Generationen“ (G3+). Ich betrachte die Verteilung von jeder dieser Bevölkerungen über die 18 Positionen und vergleiche sie.

Der Vergleich zeigt mir, wie ähnlich oder unähnlich die drei Verteilungen sind. Um den Vergleich möglichst effizient zu gestalten, berechne ich den traditionellen Index of Dissimilarity (D) (Duncan/Duncan 1955). Er ist 100, wenn die Verteilung zweier Bevölkerungen völlig unähnlich ist, also wenn die eine Bevölkerung ausschließlich auf Positionen zu finden ist, auf denen die andere nicht zu finden ist, und 0, wenn beide völlig gleich verteilt sind. Dann aber gehe ich her und zerlege den Index in zwei Komponenten, die Bildungsunähnlichkeit und die Bildungsverwertungsunähnlichkeit.

Dazu berechne ich die Verteilung der Bevölkerung über die 18 Positionen neu, nämlich einmal so als ob die G2 und die G1 auf jeder Bildungsebene die gleiche Verteilung über die Arbeitsmarktpositionen hätten wie die G3+, und einmal als ob die G2 und die G1 auf jeder Arbeitsmarktposition die gleiche Bildungsverteilung hätten wie die G3+. Anschließend bilde ich die Differenz zwischen den Originalverteilungen und den berechneten. Wegen der mathematischen Eigenheiten des Index ergeben diese Differenzen noch nicht direkt die beiden Komponenten, sondern müssen noch auf die Größe des Gesamtindex normiert werden.

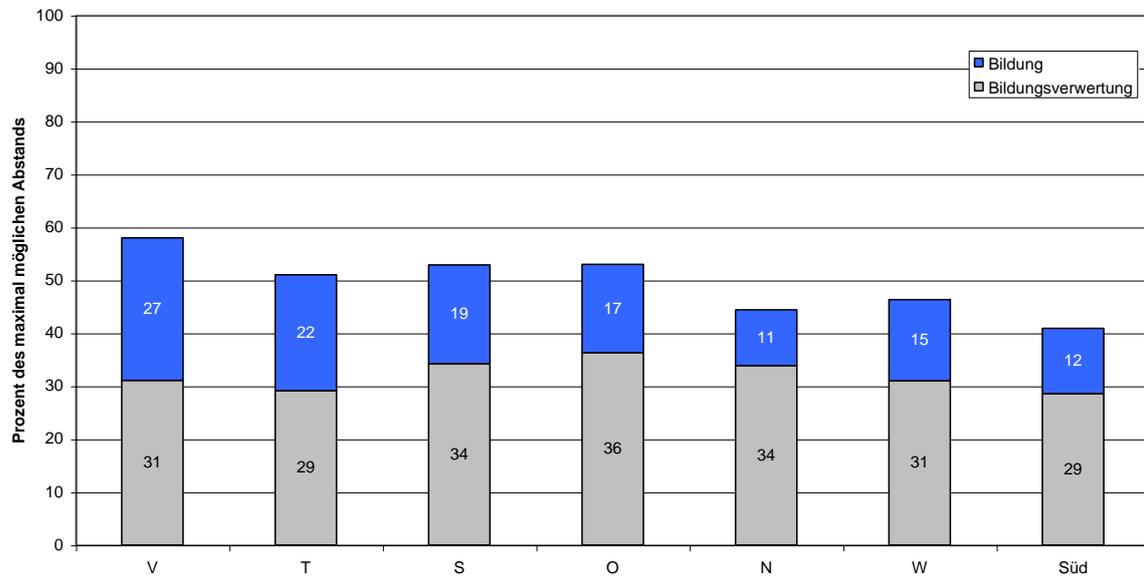
Das Resultat der Prozedur ist, dass im Vergleich zwischen G1 und G3+ in allen Bundesländer die auf unterschiedliche Bildungsverwertung entfallende Komponente eindeutig größer ist als die auf unterschiedliche Bildung entfallende. Sie erreicht je nach Bundesland zwischen 29% und 36%, während die Bildungsunterschiede nur 11% bis 27% ausmachen. Bei der Bildungsverwertung liegen zudem das Bundesland mit dem höchsten Wert und das mit dem niedrigsten nur 7 Prozentpunkte auseinander, bei der Bildung aber 16 Prozentpunkte.

Wie sich zeigt, sind die Bedingungen der Bildungsverwertung regional viel einheitlicher als es die Bildungsausstattung der eingewanderten Bevölkerung im Vergleich zur nicht eingewanderten ist. Die Einheitlichkeit der schlechten Bildungsverwertung verführt vielleicht auch dazu, sie für selbstverständlich zu halten und den Blick nur mehr auf das zu richten, was weniger einheitlich ist, nämlich die Bildung. Außerdem ist ein deutliches West-Ost-Gefälle im Ausmaß der Verschiedenheit der Verteilung über die 18 Positionen zu bemerken.

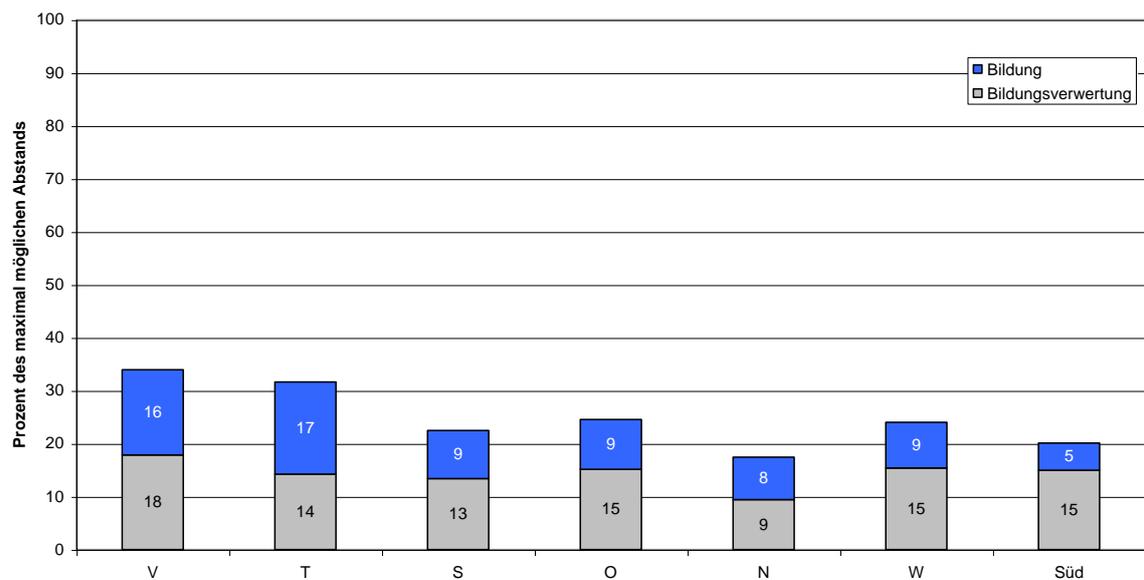
Beim Vergleich zwischen G2 und G3+ fällt zunächst auf, dass der Gesamtindex nur maximal 34 beträgt, nicht wie zuvor 58. Zweitens fällt auf, dass in drei Bundesländern die beiden Komponenten

ungefähr gleich groß sind, in den anderen aber wiederum die unterschiedliche Bildungsverwertung den Löwenanteil ausmacht.

**Komponenten des Abstands zwischen der Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter nicht in Ausbildung mit im Ausland beendeter Bildung und mit im Inland beendeter Bildung mit höchstens einem eingewanderten Elternteil, 2008-2010**



**Komponenten des Abstands zwischen der Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter nicht in Ausbildung mit im Inland beendeter Bildung und beiden Eltern im Ausland geboren und mit im Inland beendeter Bildung mit höchstens einem eingewanderten Elternteil, 2008-2010**



Der Befund sollte vorsichtig machen bei der Hoffnung auf Bildung als Lösung für alles. In die Bildung zu investieren ist nur sinnvoll, wenn sie auch am Arbeitsmarkt produktiv verwertet werden kann. Zweifellos ist es auch schön, Bildung für zu Hause zu haben, aber soziale Gerechtigkeit und Ungerechtigkeit ereignen sich am Arbeitsmarkt. In Österreich sind Ragacs u.a. (2005) auf Bildungsexpansion und Diskriminierungsbekämpfung als Königswege zu verbesserter Beschäftigungsqualität gestoßen. Sie haben aber vielleicht das verbindende „und“ nicht ausreichend dick unterstrichen.

Mit wenigen Ausnahmen sind daher auch die Volkswirtschaftler vorsichtiger geworden, Bildungsexpansion große ökonomische Wirkungen zuzuschreiben. So auch Easterly (2001), der nachwies, dass die Verwertung der vorhandenen Bildung, wie klein oder groß auch immer sie sein mag, der wirtschaftlich entscheidende Punkt ist, nicht ihre Vergrößerung. In Österreich als einem der Wirtschaftswunder des 20. Jahrhunderts, ist nicht zu übersehen, dass zuerst der Wohlstand war und dann die Bildung. Bildung muss sich ein Haushalt leisten können. Es geht dabei gar nicht so sehr um ihre direkten Kosten, sondern um den aufgeschobenen Beschäftigungseintritt der Kinder und das dadurch zunächst einmal entgangene Einkommen.

### 3.3 Schluss: Was tun?

Viel ist in der öffentlichen Debatte über die Bildung gesagt worden, wenig über die Verwertung der Bildung am Arbeitsmarkt. Der Reflex ist neuerdings, die Lösung aller Probleme und Defizite an das Bildungswesen zu verweisen, immer öfter an die Kindergärten. Zwei Aspekte sind daran störend: Erstens tut man so, als ob gleiche Bildung die Lösung aller Probleme wäre und gleiche Bildung auch gleichen Erfolg am Arbeitsmarkt, am Wohnungsmarkt, am Beziehungsmarkt usw sowie vernünftiges Verhalten im Alltag und bei Wahlen automatisch nach sich ziehe. Dem ist, wie die Daten zeigen, nicht so.

Zweitens will der Verdacht nicht verschwinden, dass diese Illusion eben deshalb gepflegt wird, weil man mit den Kindern und Kleinkindern möglichst wehrlose Objekte einer Intervention vor sich zu haben glaubt, während um andere, erwachsenere Objekte ein furchtsamer Bogen gemacht wird. Nun zeigt sich aber, dass das größere Problem darin besteht, gleiche Bildung am Arbeitsmarkt gleich zu verwerten. Dieser Herausforderung müssen sich andere Akteure stellen als jene des Bildungswesens. Das von den Sozialpartnern gesteuerte AMS hat bisher ausschließlich die Aufgabe gehabt, die Arbeitsuchenden beschäftigungsfähig und bei der Suche effizient zu machen. Dass sie in all ihrer Beschäftigungsfähigkeit und Sucheffizienz auf unsachliche Kriterien bei der Auswahl durch die Betriebe stoßen könnten, blieb nicht nur als Gegenstand von Maßnahmen, sondern selbst als Forschungsfrage Tabu.

Erste Anfänge, das Tabu zu brechen, sind bereits gemacht. Der Arbeitsminister hat am 24.11.2011 angekündigt, einen Diskriminierungstest planen zu wollen. Dies ist dabei, umgesetzt zu werden. Das AMS seinerseits hat es nach viel Widerstand übernommen, die Datengrundlage zu schaffen, um erstens, aus dem Ausland mitgebrachte Bildung besser zu erfassen, und zweitens in gewissem Rahmen den Vermittlungserfolg von Einwander/innen und ihren unmittelbaren Nachfahren im Vergleich zu anderen Kund/innen besser beobachten zu können.

Zusammen ergibt das in drei Aspekten aussagekräftigere Daten und damit gesteigerte Möglichkeiten, vernünftig über die Fakten zu sprechen. Vielleicht gelingt es dadurch, den Durchbruch zu jener Situation zu schaffen, die hinsichtlich der Gleichstellung der Frauen bereits erreicht wurde, nämlich dass wer sich verbal zu ihr bekennt, nicht mehr Außenseiter ist, sondern Mainstream.

Wie aber die Situation der Frauen zeigt, ist damit zwar politisch viel gewonnen, in der Sache aber nichts. In der alltäglichen Realität gilt auch hier das Matthäusprinzip: „Denn wer da hat, dem wird gegeben, dass er die Fülle habe; wer aber nicht hat, dem wird auch das genommen, was er hat“ (Matthäus 13.12). Um sein Wirken nicht nur den Männern zu Gute kommen zu lassen, kommen daher nun doch immer öfter formelle oder faktische Quoten zur Anwendung, nicht zuletzt auch in den Sozialpartnerorganisationen. Diese Erfahrung ist zweifellos auf alle anderen Diskriminierungsbereiche übertragbar.

Österreich hat noch sehr wenig Erfahrung mit Demokratie. Seit 1945 sind erst zwei Generationen erwachsen geworden. Die 15 Jahre von 1918 bis 1933 sind ohnehin vernachlässigbar. Zudem ist die Verfassung sehr vorsichtig in der Zulassung von Demokratie. Das zuvor für ein Jahrtausend unbeschränkt gültige ständische Prinzip ist im Alltag und in den Institutionen bis heute sehr wirkmächtig geblieben.

So kann es nicht überraschen, wenn in Diskussionen immer wieder Wortmeldungen zu hören sind, die egalitär in Hinsicht auf die Geschlechter, aber ständisch in Bezug auf Einwander/innen sind. Sie fordern, zuerst die Gleichstellung der Frauen zu verwirklichen, und solange diese nicht erreicht sei, an jene der Einwander/innen nicht einmal zu denken. Dahinter steckt kein Effizienzkalkül. Das wäre auch widersinnig. Vielmehr wird hier eine Hierarchie der Ansprüche geschaffen.

Das Ständische liegt darin, dass es als Verletzung der Gerechtigkeit empfunden wird, die Gleichheitsansprüche der so konstruierten Stände gleichzeitig zu erfüllen statt die Hierarchie der Ansprüche zu beachten. Würde man diesem links-ständischen Impuls folgen, zementierte man ein Jahrtausend an Ungerechtigkeit und sicherte sie gegen die seit 1918 bzw 1945 legitimen demokratischen Ansprüche. Es geht stattdessen darum, das Ständische zu bekämpfen, eben indem alle Hierarchisierung gleichermaßen bekämpft wird.

Von da her und vielleicht auch aus pragmatischeren Gründen wäre es sinnvoll, eine Österreichische Grundrechteagentur zu schaffen. Mit ihrer Hilfe könnte es gelingen, den stockenden Demokratisierungsprozess auf Schiene zu halten. Zu ihren Aufgaben müsste die Durchsetzung von Rechtsansprüchen nach Diskriminierung in gleich welchem Bereich und auf welche Art gehören, die Unterstützung anderer bei der Durchsetzung von solchen Rechtsansprüchen, die Förderung und Koordination der Rechtsentwicklung, die Beratung all jener, die ihre Statuten, Hausordnungen, betrieblichen Bestimmungen, Kollektivverträge usw diskriminierungsfrei gestalten wollen, die Information der Öffentlichkeit über Diskriminierung und ihre Vermeidung und die einschlägige Beratung der politischen Akteure. Sie könnte mehrere bestehende Einrichtungen zusammenführen, die bereits einschlägig aktiv sind.

Die Möglichkeiten der Parlamentarischen Bundesheerbeschwerdekommission müssten in mancher Hinsicht als Präjudiz genommen werden. Sinnvoll wäre die Gründung aber nur, wenn das Schwergewicht ihrer Tätigkeit auf der Vorbeugung statt auf der nachträglichen rechtlichen Sanktionierung von Diskriminierung läge. Die vorbeugende, außergerichtliche Arbeit mit Firmen, Vereinen und der breiteren Öffentlichkeit müsste ihr Hauptgeschäft sein. Dazu müsste sie einerseits gut bekannte und leicht zugängliche Beratung in personell ausreichender Menge anbieten, zum anderen aber genau wie ein Arbeitsinspektorat auch in die Betriebe gehen können. Aus der Vielfalt ihrer Perspektiven auf das Phänomen der Diskriminierung sollte sie schließlich auch als glaubwürdige, quasi amtliche Stimme für eine effizientere Gestaltung des Antidiskriminierungsrechts fungieren. Diese Stimme sollte sie im Parlament, in den Parteien, in der Verwaltung und in der Regierung zu Gehör bringen können. Verhindert werden müsste jene bürokratische Aufblähung, die in anderen Fällen mit der Einrichtung quasistaatlicher Agenturen einhergegangen ist, um den Charakter einer zivilgesellschaftlichen Anwaltschaft zu erhalten.

## Literatur

Allasino, Enrico / Reyneri, Emilio / Venturini, Alessandra / Zincone, Giovanna (2004) Labour Market Discrimination Against Migrant Workers in Italy; International Migration Papers 67; [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/imp\\_list.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/imp_list.htm).

Attström, Karin (2007) Discrimination Against Native Swedes of Immigrant Origin in Access to Employment; International Migration Papers 86E; Geneva: ILO [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/imp\\_list.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/imp_list.htm), 2009-05-17.

Bichl, Norbert (2011) Österreich: Anerkennung von aus dem Ausland mitgebrachten Qualifikationen; Manuskript.

Brizic, Katharina (2005) Das geheime Leben der Sprachen. Gesprochene und verschwiegene Sprachen und ihr Einfluss auf den Spracherwerb in der Migration; Waxmann.

Cedey, Eric / Foroni, Fabrice (2007) Discrimination in Access to Employment on Grounds of Foreign Origin in France: A National Survey of Discrimination Based on the Testing Methodology of the ILO; International Migration Papers 85E; Geneva: ILO [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/imp\\_list.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/imp_list.htm).

Duncan, Otis Dudley / Duncan, Beverly (1955) A Methodological Analysis of Segregation Indexes; American Sociological Review 20/2:210-217.

Easterly, William (2001) The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics; MIT Press.

European Union Agency for Fundamental Rights (2009a) EU-MIDIS: Mapping Discrimination across Europe – Memo; European Union Agency for Fundamental Rights [http://fra.europa.eu/fraWebsite/press/mr-091209\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/press/mr-091209_en.htm), 2009-12-10.

European Union Agency for Fundamental Rights (2009b) Data in Focus report 2: Muslims; EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey; Vienna: FRA [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS\\_MUSLIMS\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_MUSLIMS_EN.pdf), 2009-06-18.

Gächter, August (2010) Die Verwertung der Bildung ist in allen Bundesländern das größere Problem als die Bildung selbst; in: Oberlechner/Hetfleisch (Hg) 2010:107-150.

Krause, Karolin / Liebig, Thomas (2011) The labour market integration of immigrants and their children in Austria; OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 127, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs; OECD Publishing [http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-social-employment-and-migration-working-papers\\_1815199x](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-social-employment-and-migration-working-papers_1815199x), 2011-11-26.

Lynch, John / Davey Smith, George / Harper, Sam / Hillemeier, Marianne / Ross, Nancy / Kaplan, George A. / Wolfson, Michael (2004) Is Income Inequality a Determinant of Population Health? Part 1: A Systematic Review; The Milbank Quarterly 82/1:5-99.

Marmot, Michael (2004) The Status Syndrome: How Social Standing Affects Our Health and Longevity; Owl Books.

Oberlechner, Manfred / Hetfleisch, Gerhard (Hg) (2010) Integration, Rassismen und Weltwirtschaftskrise; Braumüller Verlag.

Ragacs, Christian / Riedel, Monika / Schuh, Ulrich / Wörgötter, Caroline (2005) Die Qualität der Arbeit: Ökonomische Theorie und wirtschaftspolitische Implikationen; Wirtschaft und Gesellschaft 31/2:197-228.

Stadler, Bettina / Wiedenhofer-Galik, Beatrix (2009) Arbeits- und Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich 2008 – Modul der Arbeitskräfteerhebung 2008; Statistik Austria [http://www.statistik.at/web\\_de/dynamic/statistiken/arbeitsmarkt/publdetail?id=3&listid=3&detail=534](http://www.statistik.at/web_de/dynamic/statistiken/arbeitsmarkt/publdetail?id=3&listid=3&detail=534), 2009-09-18.

Stadler, Bettina / Wiedenhofer-Galik, Beatrix (2011) Dequalifizierung von Migrantinnen und Migranten am österreichischen Arbeitsmarkt; Statistische Nachrichten 66/5:383-399.

Wilkinson; Richard G. (1996) Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality; Routledge.

Wilkinson, Richard / Pickett, Kate (2005) The Impact of Inequality: How to Make Sick Societies Healthier; New Press



## 4. UMGANG MIT MIGRATION ZWISCHEN DISKRIMINIERUNG UND ANERKENNUNG

Erol Yildiz

### 4.1 Einführung

Wie andere europäische Länder auch ist die österreichische Gesellschaft wesentlich durch Migration geprägt – eine Tatsache, die allerdings bis heute weitgehend ausgeblendet wird. In diesem Beitrag werde ich den Blick auf den Migrationsdiskurs und damit einhergehende strukturelle Maßnahmen richten, um zu zeigen, dass sich die Akzentsetzung im Laufe der Zeit zwar verändert hat, ohne jedoch die ethnisch-nationalen Grundannahmen wirklich zu verlassen. Welche Auswirkungen der Umgang mit Zuwanderern und deren Nachkommen in den vergangenen 50 Jahren nach Beginn der ‚Gastarbeiteranwerbung‘ hatte und wie dadurch ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungskontext beeinträchtigt wurde, ist inzwischen nicht mehr zu übersehen. Im Anschluss werde ich auf neue Ansätze eingehen, die sich von paternalistischen Integrationskonzepten verabschiedet haben und neue Perspektiven eröffnen. Mein Fokus richtet sich dabei auf Bevölkerungsgruppen, die als ‚fremd‘ wahrgenommen werden - Migrantinnen und Migranten, die in besonderer Weise von Diskriminierung und restriktiver Migrationspolitik betroffen sind. Im Gegensatz zu Einwanderern aus Ländern der Europäischen Union erfahren sowohl Flüchtlinge und Migranten aus den so genannten Drittstaaten als auch ihre Nachkommen, die zum Teil schon in dritter Generation hier leben, nach wie vor Diskriminierung und Ausgrenzung in fast allen relevanten Bereichen der Gesellschaft. Sie gelten als die ‚typischen Ausländer‘, als integrationsunwillig, in ‚Parallelgesellschaften‘ organisiert.

### 4.2 Die ignorierte Migration – ein historischer Blick

Die Dokumentation einer Sonderausstellung des Historischen Museums der Stadt Wien (1996) zur Geschichte und Gegenwart der Zuwanderung nach Wien belegt aus unterschiedlichen Blickwinkeln, welche Rolle Migrationsbewegungen für die Entwicklung, Urbanisierung und Diversifizierung der Stadt gespielt haben. Anschaulich wird dabei, dass große Entwicklungsschritte in der Stadtgeschichte immer einhergingen mit dem Zuzug von Menschen, die neue Ideen, Sichtweisen, Impulse und vielfältige Kompetenzen mitbrachten. So notiert Peter Eppel einleitend:

„Gerade das typisch Wienerische hat viel mit der Randlage und Brückenfunktion dieser Stadt zu tun, mit den vielen Migrationsströmen, die ihre tiefen Spuren hinterlassen haben, ja unser Selbstverständnis bis heute prägen – auch wenn wir uns dessen oft nicht bewusst sind [...]. Im Alltagsleben der Wienerinnen und Wiener von heute kommt diese multiethnische Bevölkerungsentwicklung vor allem in der Sprache, Familiennamen, Straßennamen, Bräuchen und in der ‚Wiener Küche‘ zum lebendigen Ausdruck. In sehr vielen Fällen auch durch den Stammbaum der eigenen Familie“ (Eppel in „Wir“ 1996).

Die Wiener Migrationsgeschichte kann als ein Beispiel dafür gelten, dass Großstädte schon immer durch Diversität geprägt waren. Gerade migrationsbedingte Mobilität trug wesentlich zur Pluralisierung und Heterogenität urbaner Räume bei (vgl. Yildiz/Mattausch 2008).

Trotz dieser historischen Tatsache wurde von Seiten der österreichischen Politik – ähnlich wie in Deutschland – jahrzehntelang auf einem Status als Nichteinwanderungsland beharrt und institutionelle Maßnahmen versäumt, die der faktischen Migrationsgesellschaft Rechnung tragen würden.

Lässt man die letzten Jahrzehnte Revue passieren, kristallisieren sich Phasen heraus, in denen dieses politische Selbstverständnis, dessen Nachwirkungen in unterschiedlichem Ausmaß spürbar sind, auf jeweils spezifische Weise zum Ausdruck kommt.

1) Die erste Phase, die man als die Gastarbeiter-Phase bezeichnen kann, war davon bestimmt, dass die Einwanderer als zeitlich befristete Arbeitnehmer galten – ein Provisorium, das nach einigen Jahren zunehmend problematisch wurde, sowohl für die betroffenen Gruppen als auch für die Unternehmer, die nicht jährlich einen Teil ihrer angelernten Belegschaft durch neue ersetzen wollten. Obgleich politisch unerwünscht, etablierte sich im Laufe der 1960er Jahre „ein selbsttragendes Migrationssystem“ (Perchinig 2010a: 146). Dies löste in der Öffentlichkeit bald ein soziales Engagement aus, das deutlich von Mitleid bestimmt war. Karitative Institutionen begannen sich zu engagieren und zu spezialisieren. Parallel dazu entwickelte sich eine ‚Gastarbeiterforschung‘, die sich vor allem mit den sozialen und psychischen Folgen des Lebens in der Fremde beschäftigte.

2) Nach der ersten Wirtschaftskrise 1971 wurde ein Anwerbestopp erlassen, der faktisch aber den Einwanderungstrend verfestigte und die bis dahin Angeworbenen dazu motivierte, ihre Familien nach Österreich zu holen. In der Öffentlichkeit wurden sie infolgedessen nicht mehr als Gastarbeiter, sondern pauschal als Ausländer betrachtet. Häufig ist nun von Integration die Rede, worunter die Eingliederung der betroffenen Bevölkerungsgruppen in eine hiesige Normalität verstanden wird. Vor allem die Kinder der Gastarbeiter standen diesbezüglich bald im Fokus der Aufmerksamkeit. Die einheimische Norm, die als Maßstab dieser Integration galt, wurde nicht genauer definiert, sondern implizit vorausgesetzt.

3) Ende der 70er Jahre verschlechterte sich im Zuge weiterer Deindustrialisierung und Arbeitslosigkeit die Lage der Migrantinnen und Migranten erneut, was wiederum am Wandel des Sprachgebrauchs abzulesen ist. Nun ist zunehmend die Rede von Fremden, die aufgrund ihrer Fremdheit nur schwer integrierbar seien. Es entstanden Studien darüber, warum der Fremde gewissermaßen von Natur aus Schwierigkeiten habe, sich in die österreichische Gesellschaft zu integrieren. Öffentliche Debatten beschäftigten sich mit der Frage, wie viel Fremdheit die Gesellschaft überhaupt verkraften könne.

4) Im Laufe der 90er Jahre konzentrierte sich die Diskussion dann überwiegend auf die türkischen bzw. muslimischen Bevölkerungsgruppen. Dies ist eine indirekte Folge der Formierung der Europäischen Union, deren Bürger nun in allen Mitgliedsländern schrittweise gleichgestellt werden sollten. Auf diese Weise werden türkische und andere Nicht-EU-Einwanderer automatisch zu einer Einwandererschicht zweiter Klasse, die im Alltag zunehmend benachteiligt, politisch und medial auf das so genannte Ausländerproblem reduziert wird. Vermehrt wird über Fragen von ethnischer Identität bzw. Ethnizität sowie kulturelle und ‚mentale‘ Unterschiede zur österreichischen Identität debattiert. In diesem Zusammenhang entstand der Mythos von Zerrissenheit und Scheitern zwischen zwei Kulturen, der zunehmend in die universitäre und die schulische Bildungsnormalität Einzug hielt. Das „Ausländerproblem“ wurde verstärkt zum Wahlkampfthema. Die konservativen und rechtspopulistischen Parteien gehen mit rassistischen Slogans auf Stimmenfang. Die Lebenslüge der Republik, kein Einwanderungsland zu sein, gerät zur Standardfloskel. Dies führt schließlich zu einer doppelten Ethnisierung: einer Fremd-Ethnisierung durch die Einheimischen und einer Selbst-Ethnisierung der Migranten.

Begriffe wie Ghetto oder Parallelgesellschaft haben Konjunktur. Konservative und rechtspopulistische Politiker warnen davor, dass Stadtteile zu türkischen bzw. muslimischen Enklaven verkommen wür-

den und man sich in der eigenen Stadt nicht mehr sicher fühlen könne. Auch die Wissenschaft gerät in den Sog dieser populistischen Politik. Noch heute konzentrieren sich wissenschaftliche Untersuchungen mehr oder weniger einseitig auf Konflikte zwischen Österreichern und Türken bzw. Muslimen, auf Abweichung, Defizit und Kriminalität der Einwanderer, auf Schulversagen und autoritäre Erziehungsstile. Besonders nach dem 11. September 2001 richtet sich der Blick auf religiöse Unterschiede, die als unvereinbare Gegensätze gelten, der Islam gerät unter Generalverdacht und die ‚Kopftuchdebatte‘ flammt wieder auf.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts zeichnen sich allerdings auch immer deutlicher Gegenbewegungen ab, die als eine Folge der vorangegangenen Entwicklungen betrachtet werden können: Die Kinder und Enkelkinder der Gastarbeitergeneration haben – auch unter dem Eindruck der Erfahrungen ihrer Eltern und Großeltern – ein völlig neues Selbstverständnis entwickelt. Diese Jugendlichen und Heranwachsenden sind es leid, ausschließlich als Problemfälle wahrgenommen zu werden. Sie sehen sich als Wiener, Grazer oder Klagenfurter und entwickeln eine provokante autonome „Tschuschenkultur“ (vgl. Yildiz 2010).

### 4.3 Die aktuelle Situation

Die Mehrheit der Migrantinnen und Migranten aus so genannten Drittstaaten hat bis heute keinen österreichischen Pass, unterliegt also den Bestimmungen des Fremdenrechts. Die Europäische Union hat diese Situation zusätzlich verschärft. Durch die EU-Staatsbürgerschaft und das damit verbundene kommunale Wahlrecht für EU-Bürger und durch die Abkommen von Schengen und Dublin wandeln sich die Grenzen Europas praktisch zu Festungsmauern, es entstehen in fast jedem Mitgliedstaat Diskrepanzen zwischen jenen, die Ausländer und Bürger von Nicht-EU-Ländern sind, und jenen, die zwar Ausländer, aber EU-Mitglieder sind. Aufgrund der Rechtslage bilden sich zwei Klassen von Ausländern heraus. Abgesehen von Flüchtlingen, die rechtlich und sozial in einer besonders prekären Situation am äußersten Rand der österreichischen Gesellschaft zu leben gezwungen sind, haben wir einerseits die ausländischen Bürger aus ‚Drittstaaten‘, von denen viele in Österreich geboren und aufgewachsen sind. Auf der anderen Seite diejenigen, die durch ihre Zugehörigkeit zu einem EU-Land einen besonderen Status und Privilegien genießen. Portugiesen, Italiener oder Griechen, die nach Österreich ziehen, erhalten nach sechs Monaten aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen und für das Europäische Parlament. Dagegen können ein Sohn oder eine Tochter türkischer Eltern, die etwa in Wien geboren und aufgewachsen sind, die gleichen Rechte erst nach Beantragung und Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft in Anspruch nehmen.

Diese rechtliche Diskriminierung wirkt sich in verschiedenen Lebensbereichen nachteilig auf die Situation der Betroffenen aus:

Erstens sind sie grundsätzlich aus dem politischen Prozess der repräsentativen Demokratie ausgeschlossen. Sie besitzen weder das aktive noch das passive Wahlrecht.

Zweitens unterscheiden sich dadurch auch die Zugangsrechte zu sozialen Bürgerrechten. So ist für bestimmte Gruppen der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu staatlichen Transferzahlungen eingeschränkt. Die Verfestigung des Aufenthaltsstatus und die Annahme der österreichischen Staatsbürgerschaft sind in den meisten Fällen vom Nachweis abhängig, keine staatlichen Transferleistungen in Form von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe zu beziehen.

Drittens sind neben den direkten strukturellen Benachteiligungen auch die mehr oder weniger indirekten psychologischen Wirkungen relevant, die Verunsicherung aufgrund der vielfältigen rechtli-

chen Rahmenbedingungen. Diese Verunsicherung führte über Jahrzehnte dazu, dass die betroffenen Personen sich möglichst unauffällig verhielten und ihnen zustehende Rechte nicht in Anspruch nahmen. Stattdessen entstanden durch Eigeninitiative, sozusagen aus der Not der drohenden Arbeitslosigkeit und ihrer weitreichenden Folgen heraus, viele selbständige Kleinunternehmen, in denen neue Arbeitsplätze geschaffen wurden.

Auch wenn in den bundespolitischen Integrationsdebatten Migration weiterhin als Sicherheitsproblem wahrgenommen wird, ist in den Bundesländern bzw. Städten seit einigen Jahren jedoch ansatzweise ein Perspektivenwechsel zu beobachten. Einige Städte wie Wien, Dornbirn in Vorarlberg oder Villach in Kärnten, um nur drei Beispiele zu nennen, versuchen mit einer neuen Integrations- und Diversitätspolitik auf migrationsbedingte Vielfalt konstruktiv zu reagieren und sie als Potential für Stadtentwicklung und Urbanität zu nutzen. In diesem Zusammenhang wurden Integrationsleitbilder entwickelt, die migrationsbedingte Veränderungen in unterschiedlichen Bereichen sichtbar machen und operationalisieren (vgl. dazu Perchinig 2010: 15). Dennoch ist einschränkend zu bemerken: Auch wenn es sich dabei um Ideen und Maßnahmen handelt, die ausdrücklich emanzipatorische Ziele verfolgen, orientieren sie sich – meist implizit - weiterhin an den alten Integrationsauffassungen und bleiben dadurch im Kern paternalistisch und defizitorientiert. Das Programm „Mama lernt Deutsch“, das von der Magistratsabteilung für Diversitätsangelegenheiten der Stadt Wien (MA 17) angeboten wird, kann als Beispiel für diese gut gemeinte, aber problemzentrierte Perspektive gelten (vgl. dazu kritisch Kraller 2010: 66).

#### 4.3.1 Territoriale Stigmatisierung und Ethnisierung

In den letzten Jahren tauchen im öffentlichen Diskurs zunehmend Begriffe wie Parallelgesellschaft oder Ghetto auf, die insbesondere im Kontext des islamischen Fundamentalismus diskutiert werden. Dabei geht es meist um Stadtteile, in denen sich mehrheitlich Einwanderer und deren Nachkommen niedergelassen haben. Diese Wohnbezirke sind einer öffentlichen Stigmatisierung ausgesetzt und leiden - ähnlich wie französische oder andere europäische Vorstädte und Stadtteile - an einem negativen Image, mit dem islamischer Fundamentalismus, wild wuchernde Delinquenz, Kriminalität und Unsicherheit assoziiert werden.

Im Gegensatz zu französischen Vorstädten haben die als Parallelgesellschaft definierten Stadtteile in Österreich jedoch eine besser funktionierende Infrastruktur. Sie haben eine migrantisch geprägte ökonomische Nische mit tausenden Unternehmen hervorgebracht und damit - trotz struktureller Diskriminierung - durch Selbstinitiative eigene Aufstiegschancen geschaffen. Trotz dieser positiven Entwicklung heißt in einer solchen Siedlung zu wohnen, in einem abgewerteten Raum zu leben, der als Abstellgleis empfunden wird. Die massive Stigmatisierung des Wohnorts erschwert die Arbeitssuche und trägt dazu bei, örtliche Arbeitslosigkeit zu verfestigen, denn die Bewohner solcher Viertel erfahren zusätzliches Misstrauen und Zurückhaltung von Arbeitgebern, sobald sie ihren Wohnort, ihre Straße oder Postleitzahl erwähnen. Territoriale Stigmatisierung und Ethnisierung beeinträchtigen nicht nur die Interaktion mit dem Arbeitgeber, sondern auch die mit der Polizei, den Gerichten und der Wohlfahrtsbürokratie. Alle Instanzen neigen dazu, ihre Haltung und ihr Vorgehen auf gewisse Muster zu reduzieren, sobald sie es mit Bewohnern eines degradierten Stadtteils zu tun haben. Die doppelt negativ besetzte ‚Herkunft‘ (verrufener Stadtteil, ‚Ausländer‘) löst reflexartig den Verdacht von Devianz aus, wenn nicht sogar direkte Schuldzuweisung. Solche Stadtteile werden in der Öffentlichkeit als unsichere, möglichst zu meidende Orte, in Extremfällen auch als no go areas betrachtet.

Es lohnt sich allerdings genauer hinzuschauen. Wie einige Studien belegen (und viele Anwohner ohnehin aus eigener Erfahrung wissen) sind diese Viertel weitaus besser als ihr Ruf. Es sind zum Teil gut funktionierende, lebendige Nachbarschaften, in denen sich eine urbane Mischkultur entwickelt hat, die inzwischen sogar Besucher von außen anzieht. Nachweislich haben Migranten und deren Nachkommen durch ihre Präsenz und selbstständige Aktivitäten das Gesicht österreichischer Städte wie Wien, Graz oder Linz geprägt, ihnen neue Impulse und Stadtvierteln eine gewisse Stabilität verliehen (zu migrantischer Kreativwirtschaft in Wien vgl. z.B. Gebesmair 2009). Stadtteile oder Straßenzüge wie beispielsweise das Griesviertel in Graz (vgl. Yildiz/Hill 2012) oder die Ottakringer Straße in Wien (vgl. Dika/Jeitler/Krasny/Sirbegovic 2011) verfügen inzwischen über ein „mediterrano-orientalisches Flair“, das auch für Wienerinnen und Wiener aus anderen Stadtvierteln zunehmend attraktiver wird. Zur Ottakringer Straße, die so genannte ‚Balkanmeile‘, notiert Elke Krasny:

„Im Entlanggehen werden die vielfältigen Geschichten dieser Straße sichtbar. Geschäfte, Restaurants und Clubs in der Erdgeschoßzone erzählen durch ihre Namen, durch Biografien der GeschäftsinhaberInnen, aber auch durch die Produkte oder Speisen die Geschichten, die die Folgen von Arbeitsmigration, Balkan-Kriegen und veränderten geopolitischen Konstellationen sind. Diese Straße erzählt eine transnationale Stadtgeschichte, in der veränderte Identitäten durch geopolitische Konstellationen und globale Transformationsprozesse erzeugt werden“ (2011: 5).

Wenn allerdings die territoriale Stigmatisierung nicht aufhört, die Leistungen der Einwanderer weiterhin negiert und die strukturellen Barrieren nicht beseitigt werden, wäre es zumindest nachvollziehbar, wenn die Stimmung in solchen Vierteln im Sinne einer self fulfilling prophecy irgendwann umschlägt.

#### 4.3.2 Zur Situation auf dem Arbeitsmarkt

Dem Arbeitsmarkt kommt in der persönlichen Lebensplanung eine große Bedeutung zu. Ein Blick auf die aktuelle Situation von Migrantinnen und Migranten zeigt, dass zwar ein kleiner Teil ökonomisch erfolgreich ist, die Mehrheit sich jedoch in einer prekären Lage befindet (vgl. Reiners 2010). Ein erster Indikator für die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt ist Arbeitslosigkeit. Aufgrund des gezielten Anwerbeverfahrens der Arbeitsmigranten für ganz bestimmte niedere Arbeitsplätze und Tätigkeiten waren sie anfangs auf diesem unteren Niveau ökonomisch integriert. In diesem Zusammenhang sprach der Züricher Soziologe Hoffmann-Nowotny (1973) schon in den 70er Jahren von der Unterschichtung des Arbeitsmarktes durch die Gastarbeiter. Diese Spaltung hatte eine institutionelle Grundlage. Immanuel Wallerstein (1995) nennt diesen Zusammenhang „Ausschluss durch Einbeziehung“. In der Soziologie spricht man auch von einem „Fahrstuhleffekt“. Diese Schließung spiegelte sich in einem rechtlichen Ausschluss: Zuerst „Gastarbeiter“ dann als „Ausländer“, in jedem Fall galten sie als Personen, die sich nur vorübergehend in Österreich aufhielten und deren Zugang zu Rechten und Ressourcen stark limitiert bleiben konnte.

Die Folge der Unterschichtung des Arbeitsmarktes ist gegenwärtig eine Unterschichtung des Bildungswesens durch die Nachkommen der Gastarbeitergeneration (ausführlich siehe unten). Diese beiden Prozesse bedingen sich gegenseitig. Zugleich beobachten wir in den letzten Jahren eine Abwertung von Qualifikationen. Ein Hauptschulabschluss etwa hat heute weitaus weniger Wert und blockiert oftmals sogar den Zugang zum Arbeitsmarkt. Ein weiterer Aspekt der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt hat auch mit der Abwertung bzw. Nichtanerkennung von Qualifikationen zu tun. Bildungs- und Berufsabschlüsse aus bestimmten Ländern (z.B. Türkei oder Osteuropa) werden nicht als gleichwertig anerkannt. Negativklischees im politischen und publizistischen Diskurs tragen zu

einer ‚Nachhaltigkeit‘ der öffentlichen Wahrnehmung bei, die Diskriminierung zumindest begünstigt und normalisiert.

Seit Ende der 70er Jahre ist die Arbeitslosigkeit vor allem unter Migranten aus den Drittstaaten deutlich stärker gestiegen als bei Österreichern. Im Gegensatz zu vergleichbaren einheimischen Gruppen sind Migranten aufgrund ihrer rechtlichen Situation eher von Ausgrenzungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt betroffen.

Migranten gelingt es wesentlich seltener, aus den unteren Positionen der Arbeitsmarkthierarchie, die von Arbeitsplatzabbau durch Deindustrialisierung sowie Strukturwandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft geprägt ist, aufzusteigen. Sie sind aus Gründen niedriger Qualifikationen und wegen der genannten Benachteiligungen am Arbeitsmarkt weitaus häufiger von Abstiegsprozessen betroffen als Österreicher. Zusätzlich wirkt sich auch das „Arbeitsförderungsgesetz“ aus, das auch heute noch ein Vorrangsprinzip festschreibt, nach dem die Beschäftigung von Ausländern nur dann möglich ist, wenn die entsprechenden Arbeitsplätze nicht von Österreichern oder EU-Bürgern besetzt werden können (Inländerprimat).

Was den Einsatz von Qualifikationen am österreichischen Arbeitsmarkt betrifft, zeigt August Gächter anhand der Ergebnisse seiner Studie, dass migrantische Bevölkerungsgruppen diesbezüglich auf große Schwierigkeiten stoßen (vgl. Gächter 2010: 162). Oft werden ihre Qualifikationen gar nicht anerkannt oder abgewertet, je nachdem, aus welchem Land sie stammen. Auch diejenigen, die in Österreich geboren, aufgewachsen und ihre Ausbildungen absolviert haben, sehen sich zunehmend mit Diskriminierungserfahrungen ausgesetzt, weil sie anders aussehen oder andere Namen haben. Für Deutschland beispielsweise hat das „Bonner Institut zur Zukunft der Arbeit“ solche Ungleichbehandlungen nachgewiesen. Nach einer Studie erhielten Bewerber mit türkischen Namen mit vergleichbaren Fähigkeiten 14 Prozent weniger positive Antworten, in kleinen Firmen sogar 24 Prozent weniger (vgl. Focus 12/2010, S. 62). In Österreich sieht die Lage ähnlich aus. Diesbezüglich könnten wir von einem ‚codierten Rassismus‘ reden, insofern Einzelpersonen aufgrund ihrer Namen oder auch wegen ihres Bewerbungsfotos (und der damit verbundenen ethnischen Konnotationen) von vornherein keinen Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen haben. Kompetenzen bzw. Qualifikationen spielen bei einer derartigen Vorauswahl – wenn überhaupt – eine untergeordnete Rolle. Besonders Migrantinnen oder Migranten deren Namen scheinbar auf einen muslimischen Hintergrund deuten oder Bewerberinnen und Bewerber aus afrikanischen Ländern fühlen sich auf dem Arbeitsmarkt degradiert.

Was den limitierten Zugang zum Arbeitsmarkt betrifft, ist die Rede oft von ‚ethnischer Diskriminierung‘. Zunächst sollten wir uns die Begriffe ‚ethnisch‘ und ‚Diskriminierung‘ anschauen. Was heißt hier ‚ethnisch‘? Geht es nicht eher darum, dass bestimmte Gruppen als fremd, nicht kompatibel mit der einheimischen Normalität definiert werden? Oder gibt es andere Mechanismen, die Diskriminierungs- und Ausgrenzungsprozesse erzeugen? Der Begriff des Ethnischen, den wir oft normativ verwenden, sagt überhaupt nichts aus über die Personen oder Gruppen, um die es geht. In den meisten Fällen handelt es sich um Zuschreibungen, die herangezogen werden, um den Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen, hier zum Arbeitsmarkt, zu organisieren bzw. zu limitieren.

Auch der Begriff ‚Diskriminierung‘ ist schwer zu definieren bzw. in der Praxis nachzuweisen. Was versteht man unter Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt? Beispielsweise gibt es in Österreich noch keinen Konsens darüber, extreme Diskriminierungsformen werden oft gar nicht als solche erkannt. Es geht ja nicht nur um offene Übergriffe, sondern um eine weit verbreitete Ignoranz gegenüber unausgesprochenen und unsichtbaren strukturellen Barrieren. (vgl. Terkessidis 2004).

### 4.3.3 Zur Situation im Bildungsbereich

Das Bildungssystem war für die Erwerbs- und Lebensbiographie zwar immer von großer Bedeutung, im Hinblick auf Integration und Ausgrenzung kommt ihm jedoch heute eine strategisch andere Bedeutung zu als im Österreich der 60er Jahre. Während damals Schulabgänger ohne Abschluss die Perspektive auf eine zwar belastende, aber doch dauerhafte Tätigkeit als un- und angelernter Arbeiter hatten, droht bei fehlendem Schulabschluss heute Arbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung.

Betrachtet man die schulische Bildung von Jugendlichen mit Herkunft aus Migrationsfamilien auf einer Zeitachse, so wird auf der einen Seite sichtbar, dass ihre Bildungsabschlüsse in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen sind. Unter den Nachkommen der Einwanderer wächst zugleich eine Schicht gut ausgebildeter junger Menschen heran, die Österreich verlassen und in die Herkunftsländer ihrer Eltern auswandern - das gleiche trifft im übrigen auf Deutschland zu. Auf der anderen Seite sind sie im Gegensatz zu der einheimischen Vergleichsgruppe innerhalb der marginalisierten Schulformen deutlich überrepräsentiert. Sie besuchen weitaus häufiger Hauptschulen und Sonderschulen. Umgekehrt sind sie auf höheren Schulformen unterrepräsentiert. In diesem Zusammenhang spricht man von der bereits oben erwähnten Unterschichtung der Bildung durch Migrantenkinder und von der institutionellen Diskriminierung in den Schulen (vgl. Gomolla/Radtke 2002). Diese Kinder werden fast reflexartig als ‚Problemkinder‘ wahrgenommen und in Sondergruppen zusammengefasst. Eine solche Absonderung zementiert das Stigma unangepasster Schülerinnen und Schüler aus Migrationsfamilien. Oder drastischer gesagt: Migrantenkinder werden vom Bildungswesen ‚entsorgt‘.

Anders als die erste Generation der Gastarbeiter trifft heute die zweite und dritte Generation auf einen Arbeitsmarkt, der kaum noch aufnahmefähig ist und gerade unterdurchschnittlich Qualifizierte wenig nachfragt. Die derzeitige Bildungsmisere lässt daher die Vermutung plausibel erscheinen, dass ein Großteil der betroffenen Schülerinnen und Schüler von heute das ‚Subproletariat‘ bzw. die Arbeitslosen von morgen sein werden. Sie trägt damit massiv zu einer öffentlichen Stigmatisierung bei.

### 4.3.4 Bildungsaufstieg auf eigene Rechnung

Obwohl migrantische Jugendliche zweiter und dritter Generation inzwischen ein integraler Bestandteil gesellschaftlicher Normalität sind, wird ihnen weiterhin der Zugang zu wichtigen gesellschaftlichen Ressourcen verwehrt, werden sie im öffentlichen Diskurs immer wieder zu Fremden, Ausländern, Nichtzugehörigen gemacht. Fehlende Identifikation mit der österreichischen Gesellschaft und die Bildung von Parallelgesellschaften werden zum Standardvorwurf, wie die einleitenden Sätze einer Integrationsstudie, die im Jahr 2009 im Auftrag des Innenministeriums durchgeführt wurde, verdeutlichen:

„Die entsprechenden Punkte dürften einander verstärken, so dass hier durchaus Ansätze einer Parallelgesellschaft vorfindbar sind. Dies gilt im Übrigen gerade für Angehörige der zweiten Migrantengeneration.“ (Ullrich 2009: 5) Es heißt weiter: „Zielsetzung einer umfassenden und ‚dichten‘ Integrationspolitik sollte sein, nicht nur die Einhaltung der geltenden rechtlichen Vorschriften einzufordern, sondern die Zuwanderer auch zu Akzeptanz und Übernahme zentraler gesellschaftlicher und politischer Grundwerte hinzuführen.“ (Ullrich 2009: 7)

Interessant ist, dass die Ergebnisse der Untersuchung jedoch diese Schlussfolgerungen kaum zulassen, weil die Mehrheit der Befragten sich in Österreich ‚integriert‘ fühlen. Hier gewinnt man den Eindruck, dass bestimmte Grundsätze und Entscheidungen schon im Vorfeld der Studie getroffen werden und die Ergebnisse der Untersuchung dementsprechend interpretiert werden. Auch in den

aktuellen Bemühungen um den ‚Nationalen Aktionsplan‘ wird diese normative Setzung sichtbar (vgl. dazu ausführlich Götzelmann 2010: 181ff). Statt pragmatisch vorzugehen und die differenzierten Lebenswirklichkeiten der Jugendlichen zum Ausgangspunkt zu nehmen, wird versucht, eine imaginäre Ordnung herzustellen, indem der „defizitäre Schwebezustand“ (Aydt u.a. 2010: 210), in dem sich angeblich diese Gruppen befänden, beseitigt werden soll. Es wird weiterhin explizit oder implizit davon ausgegangen, dass Österreich keine Migrationsgesellschaft, sondern eine homogene Gesellschaft ist, in die Jugendliche aus Migrationsfamilien integriert werden müssten. Von politischer Seite wird kaum zur Kenntnis genommen, dass strukturkonservative Institutionen endlich auf die veränderten Realitäten reagieren und sich selbst grundsätzlich ändern müssen. „Stattdessen wird Migration als ein (notwendiges) ‚Übel‘ wahrgenommen, das so gut wie möglich in Schranken gehalten werden muss“ (Götzelmann 2010: 205). In den meisten Fällen werden für etwaiges Schulversagen die Eltern verantwortlich gemacht. Sie würden nicht den erforderlichen familiären Hintergrund bieten, ihre Kinder zu unterstützen. Mit solchen Schuldzuweisungen sehen wir uns tagtäglich konfrontiert. In diesem Kontext hat sich das Bild eines integrationsresistenten Schülers etabliert, das als Wegweiser der Wahrnehmung fungiert. Das österreichische Bildungssystem mit seiner hohen Selektivität und die schulische Bildungsnormalität bleiben dabei unangetastet. Dass die zweite bzw. dritte Generation trotz guter Abschlüsse und Qualifikationen weiterhin auf dem österreichischen Arbeitsmarkt benachteiligt ist, wird kaum zum Gegenstand entscheidungsbefugter Überlegungen (vgl. Gächter 2010: 163).

Es steht außer Frage, dass die Massenmedien einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf das öffentliche Bild von Migration bzw. Migranten ausüben. In weiten Teilen der medialen Berichterstattung fällt ein defizitorientierter und dramatisierender Grundton auf. Vor allem Jugendliche erscheinen in negativ besetzten Zusammenhängen von Gewalt, Kriminalität und Fundamentalismus. Neben diesem Bedrohungsszenario findet sich ein weiterer, sozialpädagogisch geprägter Diskursstrang, der die zweite und dritte Generation vor allem als konfliktbehaftet, orientierungslos, zerrissen „zwischen gegensätzlichen Kulturen“ darstellt.

Durch den gesamten Diskurs über Jugendliche mit Migrationshintergrund, über ihre Bildungs- und Ausbildungssituation zieht sich eine Tendenz zur Kulturalisierung und Ethnisierung sozialer und struktureller Probleme, zu einseitigen, reduzierten Darstellungen, deren Figuren zwischen Bildungsverlierern und Bildungsresistenten changieren.

Sich von einflussreichen, lang vertrauten Mythen zu verabschieden, mag nicht leicht sein. Es hilft jedoch, die Alltagswirklichkeiten dieser Jugendlichen mit den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen sie leben, in das Blickfeld zu rücken. Vieles erscheint dann in einem neuen Licht. Gerade die Bildungsbiographien erweisen sich als sehr differenziert und vielfältig. Sie sind von unterschiedlichen Faktoren abhängig und lassen sich nicht monokausal erklären. Gerade auf der Basis eines qualitativen sozialwissenschaftlichen Ansatzes, der sich an der Lebensgeschichte und den Erzählungen der Jugendlichen orientiert, wird sichtbar, wie sehr sich ihr Erfolg oder Misserfolg innerhalb der Bildungsinstitutionen und damit ihre gesellschaftliche Positionierung im Zusammenspiel ganz unterschiedlicher Faktoren entwickelt hat. Strukturelle Bedingungen der Institutionen, ausgrenzend oder unterstützend agierende Lehrer, der familiäre Hintergrund, die Erfahrung und Verarbeitung von Diskriminierungsprozessen, die ökonomische, soziale und rechtliche Situation, das familiäre Gefüge und die Migrationsgeschichte bilden Beispiele für diese Faktoren, die in der Bildungslaufbahn bedeutsam werden. Sie werden zudem innerhalb der individuellen Biographie auf unterschiedliche Weise verknüpft und verarbeitet.

Entgegen der öffentlichen Meinung, die häufig ein mangelndes Bildungsinteresse der Eltern und ihre Distanz zum Bildungssystem annimmt, zeugen viele empirische Studien von einem grundlegenden elterlichen Wunsch nach einer qualifizierenden (Aus-)Bildung ihrer Kinder. Unsere eigenen Studien

belegen die Relevanz der elterlichen Unterstützungs- und Stabilisierungsleistungen für den angestrebten Bildungserfolg (vgl. dazu ausführlich Yildiz 2011). Darüber hinaus wird auch erkennbar, welche großen familiären Leistungen erbracht werden müssen, um die Kinder in ihrer Bildungslaufbahn zu unterstützen. Viele Jugendliche, die bildungserfolgreich sind, greifen bei schulischen Problemen auf familiäre Unterstützungssysteme zurück. Die Ergebnisse unserer Studien belegen, dass auch Familienmitglieder oder Bekannte aus dem weiteren familiären Umfeld eine bedeutende Rolle im Bildungsprozess spielen. Vor allem bei den bildungserfolgreichen Jugendlichen erfüllen Verwandte, die älter und im Bildungsaufstieg bereits einen Schritt voraus sind, eine zentrale Funktion. Sie geben fachliche und emotionale Hilfestellung, reichen erworbene Kompetenzen weiter, unterstützen in der Kommunikation mit den Bildungsinstitutionen und begleiten den Bildungsweg oft über Jahre hinweg.

Insgesamt zeigt sich die Bedeutung flankierender familiärer Netzwerke für die Bildungsbiographie von Jugendlichen und Heranwachsenden. Hier werden familiäre Ressourcen sichtbar, die aktiviert werden können und für den angestrebten Bildungsweg der Jugendlichen eingesetzt werden. Zugleich verweist ihre große Bedeutung für das erfolgreiche Absolvieren auf den institutionellen Rahmen und auf Mängel, die dort zu verorten sind, zurück. Denn es ist nicht zu übersehen, welchen hohen Einsatz die Familien leisten (müssen), um ihren Kindern den Bildungsaufstieg zu ermöglichen.

Vor allem die konkreten Lehrpersonen erweisen sich als wichtige Schaltstellen für den weiteren Bildungsverlauf. Insbesondere die Erfahrung von Förderung und Ermutigung durch Lehrerinnen und Lehrer, vor allem im Grundschulbereich, wird dabei von den Jugendlichen in ihrer Bildungsbiographie als wichtiges Moment der weiteren Schullaufbahn betrachtet.

Die Hauptschulen werden in der Regel von den Schülerinnen und Schülern als gesellschaftliches ‚Abstellgleis‘ und öffentlich vernachlässigte Bildungseinrichtungen erlebt, die ihren Übergang in ein Ausbildungsverhältnis und eine qualifizierte Berufsarbeit erschweren. In einer Übernahme der sozialen Stigmatisierung werden sie von ihnen selbst als ‚Assischulen‘ oder ‚Ausländerschulen‘ bezeichnet.

Alles in allem verweisen die Ergebnisse unserer Studien auf eine insgesamt hohe Motivation und einen großen Einsatz der Jugendlichen, einen qualifizierenden Bildungsabschluss zu erlangen, bedenkt man die Barrieren, mit denen sie in ihrem Bildungsprozess konfrontiert sind. Vor allem Jugendliche, welche die Hochschulreife anstreben, müssen sich dabei vielfach gegen äußere Widerstände durchsetzen.

Andererseits ergibt die Rekonstruktion der Bildungsbiographien auch Lebensläufe, die von einer frühen Resignation geprägt sind. Hier zeichnen sich die Exklusionsprozesse bereits früh im schulischen Bildungsweg ab und vielfach finden sie ihre Fortsetzung nach Abschluss der Schule. Für diese Jugendlichen schließen sich häufig dauerhafte Arbeitslosigkeit bzw. prekäre Arbeitsverhältnisse oder aber eine ‚Maßnahmenkarriere‘ an.

Was den Übergang in den Beruf betrifft, werden die Arbeitsagenturen von den befragten Jugendlichen als wenig unterstützend erlebt. Die offiziellen Beratungsstellen werden als zu wenig persönlich und am individuellen Profil der Bewerberinnen und Bewerber uninteressiert erfahren. Darüber hinaus erleben die Jugendlichen Beratungen vielfach als ethnischisierend, d.h. wegen ihrer Herkunft wird ihnen mitunter von bestimmten Berufszielen und -karrieren abgeraten. Nach längerfristig erfolgloser Arbeits- oder Ausbildungssuche wird dann der Kontakt zu den Arbeitsagenturen seitens der Jugendlichen oft abgebrochen.

Die Ergebnisse unserer Forschungsarbeit verweisen auf einige mögliche Interventionsschritte, um die Bildungs- und Ausbildungsressourcen jugendlicher Migrantinnen und Migranten langfristig zu verbessern. Zunächst ist ein Umdenken im Umgang bzw. in der Kommunikation mit ihnen notwendig. Dafür muss man sich von defizitorientierten Perspektiven verabschieden und sie als Experten ihres Alltags betrachten. Es ist dringend notwendig, das selektive Schulsystem radikal zu reformieren (integrative Gesamtschule für alle).

Die Ethnisierungs- und Ausgrenzungserfahrungen innerhalb der Bildungskarrieren verweisen auf die Bedeutung des Themas ‚Diversität‘ in der Aus- und Weiterbildung, wo es bislang insgesamt zu wenig Berücksichtigung findet. Hierfür ist die entsprechende Qualifikation des pädagogischen Personals dringend notwendig. Eine weitere Konsequenz betrifft das Feld der Unterstützungsmaßnahmen. Dabei verdeutlicht die hohe Zahl derjenigen Jugendlichen, die über Umwege zu einem qualifizierenden Schulabschluss kommen, die Notwendigkeit einer früher einsetzenden Hilfestellung.

Trotz der genannten Problemfelder gibt es viele Jugendliche, die sich – oft gegen erhebliche Widerstände und Entmutigungen - ihren Weg bahnen. Sie verfügen dabei über eine hohe Motivation, die als Ressource verstanden werden muss. Dabei finden sie oftmals Unterstützung in ihrer Herkunftsfamilie. Dies gilt es anzuerkennen und verstärkt daran anzuknüpfen. Eine diversitätsbewusste Öffnung von Institutionen ist in diesem Zusammenhang aber unumgänglich.

#### 4.4 Zur Notwendigkeit einer alltagsweltorientierten und diversitätsbewussten Bildungsnormalität

Viele Studien belegen, dass die österreichische Schule überwiegend monolingual, monokulturell ausgerichtet bleibt. Es fehlt an einer lebendigen, lernmotivierenden, offen austarierten Korrespondenz zwischen dem Bildungssystem und den konkreten Lebenswirklichkeiten.

Gerade an diesem Punkt sollte ein diversitätsbewusstes Bildungskonzept ansetzen und versuchen, eine Didaktik der Diversität zu entwickeln. Der Ausgangspunkt dabei, dass es unabdingbar wird, (migrationsbedingte) Vielfalt als eine zentrale Ressource für die Gestaltung schulischer Bildungswirklichkeit anzuerkennen. Nur so ist es möglich, angemessen und lösungsorientiert auf die Herausforderungen unserer Zeit, in der unterschiedlichste Aspekte von Flexibilität eine zentrale Rolle in Alltag, Biographie und Lebensplanung spielen, zu reagieren.

Migrationsbedingte Aspekte bzw. Fragestellungen aus dem Umfeld der Schule werden dann systematisch aufgenommen und fließen in die Gestaltung schulischer Bildungswirklichkeit ein. Fragestellungen, die sich aus dem differenzierten Alltagsleben ergeben, werden dabei nicht ausgeblendet, sondern im schulischen Kontext aufgegriffen. Vielfalt muss als selbstverständlich betrachtet werden und entsprechend auch in der schulischen Bildungswirklichkeit zum Ausdruck kommen. In Ländern wie Norwegen und Schweden beispielsweise, deren Praxis durch eine Ressourcenorientierung geprägt ist, gelingt die Einbindung von Kindern mit Migrationshintergrund erheblich besser.

Es ist an der Zeit, das defizitorientierte Bildungswesen zu überwinden und migrationsbedingte Erfahrungen, Fähigkeiten und Kompetenzen als Lernvoraussetzung anzuerkennen. Aus dieser Umkehrung des Blicks werden statt Defiziten unerkannte Potentiale sichtbar. Entscheidend ist dabei, Unterschiede nicht nur zuzulassen, sondern als Kompetenzen aktiv zu fördern. Dazu bedarf es einer differenzierten schulischen Bildungsnormalität, die ihren Homogenisierungswillen aufgibt und die Bildungskarrieren von Kindern in ihrer jeweils spezifisch unterschiedlichen Ausprägung akzeptiert, aufnimmt und differenziert fördert. Das kann nur mit diversitätsbewusst arbeitenden Schulen erreicht werden, in denen Unterschiede als Bildungsanlass, nicht als Bildungshindernis betrachtet werden.

Schulen sollten die Bedeutung von Mehrfachzugehörigkeiten und hybriden Lebensentwürfen von Jugendlichen als Normalität anerkennen und ihre Bildungsziele daran ausrichten.

Nur wenn hybride Selbstbeschreibungen, vielfältige Kompetenzen und bewegte Zugehörigkeiten in einer globalisierten Welt ernst genommen werden, kann es wirkliche Bildungsprozesse geben. Nur so ist es möglich, Schulen zu einem Ort zu machen, an dem Mehrsprachigkeit und (kulturelle) Diversität gelebt werden können.

In einem diversitätsbewussten und alltagsweltorientierten Bildungskonzept geht es darum, sich von dem altvertrauten Gegensatz zwischen ‚Uns‘ und ‚Denen‘ zu verabschieden, ein anderes Diversitätsbewusstsein im schulischen Kontext zu schaffen, pragmatische Perspektiven aufzuzeigen und die Relevanz einer alltagsweltorientierten und diversitätsbewussten Bildung hervorzuheben. Diversitätsbewusste Öffnung und Diversitätskompetenz sind Begriffe, die Eingang in die schulische Bildungsnormalität finden müssen.

Hier stellt sich die Frage, wie den diversitätsbewussten Öffnungsprozessen im Bildungskontext Rechnung getragen werden kann:

- Internationale Studien und Erfahrungen zeigen, dass Maßnahmen diversitätsbewusster Öffnung viel wirksamer sind, wenn sie bei vorhandenen Ressourcen und Potentialen ansetzen und motivierend wirken, als wenn sie Widerstände zu verhindern versuchen.
- Damit Schulen überzeugt werden können, sich auf eine solche Öffnung einzulassen, sollten die Vorteile aufgezeigt werden, die sich aus einem sensiblen Umgang mit Diversität im Bildungskontext ergeben, und zwar sowohl für das Lehrpersonal und die Schülerinnen und Schüler als auch für deren Familien.

Als Diversitätskompetenz im schulischen Kontext wird die Fähigkeit verstanden, die individuellen Lebenswirklichkeiten der Kinder oder Jugendlichen in spezifischen Situationen und in unterschiedlichen Zusammenhängen zu identifizieren, zu begreifen und adäquate Handlungsperspektiven daraus zu entwickeln. Ein diversitätsbewusst agierendes Lehrpersonal nimmt sie beispielsweise als individuelle Persönlichkeiten in ihren veränderlichen sozialen Kontexten wahr, mit ihren Kompetenzen und Fähigkeiten und nicht wie üblich als Angehörige oder Vertreter vermeintlich fremder Kulturen. Diversitätskompetenz ist daher reflexiv, d.h. Kinder werden als handelnde Individuen, als Subjekte in den Mittelpunkt gestellt. Eine Didaktik der Diversität setzt an diesem Punkt an und versucht zum einen dazu beizutragen, ein entsprechendes Diversitätsbewusstsein im Bildungskontext zu erzeugen. Zum anderen soll Diversität als Ressource gezielt genutzt werden, um auf diese Weise einen Beitrag zur Verbesserung der Bildungssituation in österreichischen Schulen zu leisten. Die Lehrerinnen und Lehrer sollen in die Lage versetzt werden, Vielfalt und damit verbundene Kompetenzen sichtbar zu machen und im schulischen Alltag bewusst zu nutzen: Diversität findet dann als konstruktiver und produktiver Faktor in der schulischen Bildungsnormalität Verwendung.

Parallel dazu ist eine horizontale Sicht auf Diversity notwendig, die in der schulischen Praxis verschiedene Möglichkeiten eröffnet:

- Differenz / Diversität, traditionell als Nachteil angesehen, wird zur Stärke.
- Diversität macht die Verschiedenheit der Perspektiven produktiv.
- Unterschiedliche transkulturelle Erfahrungen, Begabungen und Kompetenzen werden sichtbar gemacht und als Ressource anerkannt.
- Mobilität wird als Basiskompetenz in einer globalisierten Welt betrachtet.

- Unterschiede werden als Stärke von Schulklassen und Lehrpersonal bewusst wahrgenommen und
- ein offenes, sensibles Schulklima wird als positiver Synergieeffekt genutzt.

Das Hauptziel einer Didaktik der Diversität ist, die Beteiligten in Bildungsprozessen „diversity fit“ zu machen, d.h. die interne Kommunikationsstruktur neu zu formatieren und zu fördern. Dafür ist es notwendig:

1. Diversität im Bildungskontext sichtbar zu machen.
2. Ein anderes Diversitätsbewusstsein zu schaffen und eine entsprechende Diversitätsphilosophie zu entwickeln.
3. Eine neue Kultur der Diversität zu etablieren.
4. Diversität als Ressource in der schulischen Bildungspraxis gezielt zu nutzen.

## 4.5 Lösungsansätze

Hier stellt sich allerdings die Frage, ob neue Perspektiven eines radikalen Umdenkens im Umgang mit Migration und Diversität überhaupt in Sicht sind. Gibt es Ansätze, die statt Integration die Chancengleichheit in den Mittelpunkt stellen und sich mit der Gestaltung von Vielfalt befassen? Wie wirksam sind Antidiskriminierungsgesetze? Können die Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetze (AGG), die vor allem auf Druck der Europäischen Union in fast allen Mitgliedstaaten in den letzten Jahren in das nationale Recht überführt wurden, die vielfältigen Diskriminierungsformen und die Ungleichbehandlung von migrantischen Bevölkerungsgruppen in unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft verhindern und Chancengleichheit für alle ermöglichen?

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass bestimmte Gruppen per se als abweichend von einer nicht weiter definierten ‚österreichischen Norm‘ betrachtet werden, was die Notwendigkeit der Heranführung an diese Norm legitimieren soll, während die institutionelle Normalität nicht in Frage gestellt wird. In diesem Zusammenhang wirken präventive Maßnahmen, wie beispielsweise die meisten Integrationskonzepte – wenn auch ungewollt - diskriminierend. Man könnte, drastischer formuliert, von einem präventiven Rassismus sprechen, insofern Prävention in diesen Konzepten als Ausgrenzungsstrategie fungiert.

Statt gängiger kompensatorischer Integrationsmaßnahmen plädiert die Europäische Union in ihrem Handbuch zur Integration beispielsweise für ein „Mainstreaming-Verfahren“. Dort wird Integration als pragmatisches Steuerungsinstrument zur Herstellung von Chancengleichheit und Partizipation begriffen und nicht als politisches Druckinstrument. Es gehe also nicht um die Beseitigung vermeintlicher Defizite durch integrative Maßnahmen. Im Mittelpunkt stehen dagegen Chancengleichheit und Gleichberechtigung.

### 4.5.1 Sind Antidiskriminierungsgesetze die Lösung?

Verschiedene europäische Länder haben Gesetzgebungen verabschiedet, die es ermöglichen sollen, diskriminierende Äußerungen, Handlungen oder auch Verweigerungen als rechtlich unerwünscht brandmarken. In diesem Fall erhalten dann die juristischen Definitionen eine wesentliche Bedeutung: Sie geben praktisch das Maß der Missbilligung vor. Es fragt sich, ob dies ausreicht, um die Vielfalt der Erscheinungsformen von Diskriminierung und Rassismus zu bekämpfen.

Was also kann in dieser Situation eine Gesetzgebung gegen Diskriminierung ausrichten? Die Anti-Diskriminierungspolitik der einzelnen europäischen Staaten unterscheidet sich zunächst ebenso stark wie ihre Politik in Bezug auf die Staatsangehörigkeit. Betrachtet man die Erfahrungen der europäischen Länder etwas genauer, sind bei allen Unterschieden auch Gemeinsamkeiten zu erkennen.

Mit welchen Indikatoren aber lässt sich der Wille der Behörden messen, gegen Diskriminierungen vorzugehen? Zeigt er sich dadurch, dass gleiche Rechte für alle eingeführt werden, dass die Staatsangehörigkeit zugänglich ist oder dass zumindest auf lokaler Ebene Bürgerrechte geschaffen werden? Kommt dieser Wille zum Ausdruck, indem es umfangreiche Gesetzgebungen gegen Diskriminierungen gibt, oder einfach nur, indem annehmbare soziale und wirtschaftliche Bedingungen garantiert werden?

Die Rechtssituation ist eine Deutungsebene, auf der die Paradoxa und Widersprüche des anti-rassistischen Diskurses der alltäglichen Realität gegenübergestellt werden können. Allerdings kann sich auch Anti-Rassismus selbst auf eine diskriminierende Logik versteifen - durch übermäßigen Paternalismus oder auch durch einen Konservatismus, der z.B. in der Forderung nach Erhalt einer wie auch immer definierten kulturellen Identität zum Ausdruck kommen kann. Auch Gesetze rufen gegensätzliche Wirkungen hervor: Sie tragen zur Stigmatisierung der Opfer der Diskriminierung und des Rassismus bei, indem sie sie erst zu Opfern machen, und sie verleiten andererseits die Täter zu spitzfindigeren Diskriminierungen, um der Bestrafung zu entgehen. In mehreren europäischen Ländern wird dies inzwischen offen diskutiert.

Drei europäische Länder haben eine Anti-Diskriminierungs-Gesetzgebung nach dem Prinzip der Gleichstellung aller Bürger entwickelt: Deutschland, Belgien und Frankreich. Andere Länder gehen gegen Diskriminierung vor, indem sie den religiösen und ethnischen Minderheiten Zugeständnisse machen: die Niederlande und Großbritannien. Es liegen jeweils unterschiedliche institutionelle Logiken zugrunde: zum einen Gleichbehandlung und Ahndung von Diskriminierung, ohne die Minderheiten institutionell anzuerkennen, und zum anderen eine Politik der Minderheitenvertretung und -emanzipation, „affirmative action“ („positive Diskriminierung“) und ein Vorgehen gegen Diskriminierung und Rassismus verbindet.

Zwar haben wir in den letzten Jahren immer mehr Gesetze, die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt verbieten und unter Strafe stellen, aber faktisch nicht greifen, weil sie erstens die gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen einseitig wahrnehmen und weil zweitens die Praxis eine andere Logik aufweist. Oft führen Gesetze, wie beispielsweise die Antidiskriminierungs- bzw. Gleichbehandlungsgesetze dazu, dass Arbeitgeber oder Verbände immer subtilere Gegenstrategien entwickeln, um sie zu unterlaufen. Darüber hinaus waren allgemeine Gleichbehandlungsgesetze (AGG) bei Arbeitgebern und vielen Institutionen unbeliebt. Auch betriebliche oder andere Beschwerdestellen sind in dieser Hinsicht oft „Alibi-Einrichtungen“ (vgl. zur Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt Bakondy 2009).

Gemäß den Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzen müssten Bewerbungen inzwischen anonymisiert werden, damit Personalabteilungen ihre Entscheidungen nur auf Basis der jeweiligen Qualifikationen und Kompetenzen treffen können. Dieses Vorgehen gehört beispielsweise in Frankreich und Großbritannien längst zur Normalität.

Meinungsumfragen und Untersuchungen zeigen, dass die Formen der Diskriminierung komplexer und subtiler geworden sind. Anscheinend sind körperliche Merkmale, z.B. Hautfarbe, nicht mehr so ausschlaggebend wie noch vor kurzem. An erste Stelle sind eher Konflikte kultureller und normativer Art getreten, d.h. es hat eine Verschiebung von ‚Rasse‘ zu ‚Kultur‘ stattgefunden.

## 4.6 Fazit

Um wirklich konstruktive Konzepte entwickeln zu können, ist es notwendig, die Gesamtgesellschaft im Blick zu behalten und unterschiedliche, gesellschaftlich relevante Aspekte zusammenzuführen, damit vermeintliche Lösungen nicht kontraproduktiv wirken. Es ist sinnvoll, multiperspektivisch vorzugehen und integrative Lösungsansätze zu konzipieren. Daraus ergibt sich die dringende Notwendigkeit, in Bezug auf Migration und Diversität radikal umzudenken, existierende Probleme adäquat zu verorten. Zugleich wird erkennbar, dass das herrschende Integrationskonzept und der aktuell diskutierte Nationale Integrationsplan kontraproduktiv wirken bzw. unweigerlich wirken werden und dabei einer wirklichen Realisierung von Chancengleichheit eher entgegenstehen. In solchen Konzepten ist kein Umdenken erkennbar, sie bleiben im Kern paternalistisch und defizitorientiert und vernachlässigen migrationsbedingten Wandel und damit die individuellen Alltagswirklichkeiten. Stattdessen geht man weiterhin von einer imaginären österreichischen Werteordnung aus, in der selbst ‚eigene‘, migrationsunabhängige Diversität ausgeklammert wird, eine scheinbar homogene Werteordnung, in deren Gegensatz beispielsweise Migrantinnen und Migranten gestellt werden und auf diese Weise dann als abweichend gelten. Nicht die Gestaltung von Gesellschaft und Zusammenleben, sondern das Herstellen von Ordnung scheint hier das strategische Denken zu leiten. Eine soziale Politik, die ihren Namen verdient, sollte aber für Chancengleichheit aller Mitglieder der Gesellschaft sorgen, die an ihrer Zukunft partizipieren möchten. Eine solche Politik sollte nicht Ordnung schaffen wollen, sondern Diversität gestalten, sie sollte von der empirischen Realität und den Alltagswirklichkeiten der Menschen ausgehen statt von normativen Setzungen.

Wenn es um die empirische Realität der Migrationsgesellschaft geht, dann müssen Institutionen ins Blickfeld rücken, die bei ihrer Gestaltung eine wesentliche Rolle spielen. Weil sich die empirische Realität durch Migration schrittweise gewandelt hat, was auch in Zukunft der Fall sein wird, müssen Institutionen ihre strukturkonservative Haltung aufgeben, um auf diese Transformationsprozesse konstruktiv und gestalterisch reagieren zu können. Dies kann nur funktionieren, wenn Migrantinnen und Migranten nicht als Abweichung von einer hiesigen Norm, sondern als ein integraler Bestandteil der Gesellschaft betrachtet werden. Dieses radikale gesamtgesellschaftliche Umdenken ist nur möglich, wenn man sich von konventionellen und nationalen Fiktionen wie Norm, Identität, Ethnizität, Differenz, Einheimischsein und Fremdheit verabschiedet und neue Visionen entwickelt, die Menschen in der zunehmend globalisierten Welt gerecht werden. „Die Institutionen müssen sich so verändern, dass sie den Individuen, egal welche Unterschiede sie mitbringen oder ihnen zugeschrieben werden, Barrierefreiheit ermöglichen“ (Terkessidis 2010: 141).

Nachhaltige Lösungen können daher nur wirken, wenn sie nicht pädagogischer, sondern institutioneller und politischer Natur sind und eine integrative und gesamtgesellschaftliche Perspektive entwickeln. Ihre Voraussetzungen sind:

- 1) Eine gesellschaftspolitisch fundierte, demokratiethoretisch begründete und alle Bereiche der Gesellschaft umfassende Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik, die für Chancengleichheit für alle sorgt.
- 2) Eine Gleichstellungspolitik, die die Probleme nicht unter dem ethnischen oder kulturellen Vorzeichen diskutiert, sondern die Demokratisierung aller Bereiche der Gesellschaft zum Ziel hat.
- 3) Eine pragmatische Politik, die die gesellschaftliche Partizipation von benachteiligten Gruppen in den Mittelpunkt rückt (demokratische Selbstbestimmung, Emanzipation).
- 4) Eine proaktive politische Haltung gegenüber der zunehmenden Diversität und eine neue Anerkennungskultur.

Um ein abschließendes Beispiel zu nennen: Berlin initiierte im Jahr 2006 eine Kampagne „Berlin braucht Dich“, um gezielt Jugendliche und junge Erwachsene aus Migrationsfamilien einzustellen. Diese Initiative war äußerst erfolgreich, auch in ihrer symbolischen Wirkung. Auf diese Weise konnte der Anteil der angesprochenen Jugendlichen im Öffentlichen Dienst der Stadt innerhalb von kurzer Zeit auf 14,3 Prozent verdoppelt werden. Dieser Versuch zeigt, wie schnell sich Erfolge erzielen lassen, wenn sie politisch erwünscht sind.

## Literatur

Aydt, Sabine/Baumfeld, Leo/Bischof, Karin/Halbmayer, Brigitte/Steiner, Franjo (2010): Die Gestaltungsmatrix – ein Modell zur integrativen Praxis. Langthaler, Herbert (Hg.): Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde. Wien, S. 209-228.

Bakondy, Vida (2010): Benachteiligung hat Struktur und Geschichte. Dequalifizierung von Migrant/innen in Österreich. In: Bakondy, Vida/Ferfogli, Simonetta u.a. (Hg.): Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Wien.

Dika, Antonia/Jeitler, Barbara/Krasny, Elke/Sirbegovic, Amila (Hg.) (2011): Balkanmeile Ottakringer Strasse. Lokale Identitäten und globale Transformationsprozesse. Ein Reiseführer aus Wien. Wien.

Gächter, August (2010): Der Integrationserfolg des Arbeitsmarktes. Langthaler, Herbert (Hg.): Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde. Wien, S. 143-163.

Eppel, Peter (1996): Vorwort. In: WIR. Zur Geschichte und Gegenwart der Zuwanderung nach Wien. 217. Sonderausstellung des Historischen Museums der Stadt Wien, 19. September bis 29. Dezember 1996. Eigenverlag der Museen der Stadt Wien.

## Focus 12/2010

Gebesmair, Andreas (Hg.) (2009): Randzonen der Kreativwirtschaft. Türkische, chinesische und südasiatische Kulturunternehmen in Wien. Münster/Wien/Berlin.

Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf (2002): Institutionelle Diskriminierung. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule. Opladen.

Götzelmann, Andrea (2010) Die Rolle staatlicher AkteurInnen in der österreichischen Integrationspolitik. In: Langthaler, Herbert (Hg.): Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde. Wien, S. 181-208.

Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1973): Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Stuttgart.

Kraler, Albert (2010): Ein umkämpftes Terrain: Familienmigration und Familienpolitik. Langthaler, Herbert (Hg.): Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde. Wien, S. 65-104.

Krasny, Elke (2011): Ottakringer Strasse\_Balkanmeile. Lokale Identitäten und globale Transformationsprozesse. In: Dika, Antonia/Jeitler, Barbara/Krasny, Elke/Sirbegovic, Amila (Hg.): Balkanmeile Ottakringer Strasse. Lokale Identitäten und globale Transformationsprozesse. Ein Reiseführer aus Wien. Wien, S. 5-9.

Perchinig, Bernhard (2010a): Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in Österreich nach 1945. In: Bakondy, Vida/Ferfogli, Simonetta u.a. (Hg.): Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Wien, S. 142-159.

Perchinig, Bernhard (2010): Migration, Integration und Staatsbürgerschaft – was taugen die Begriffe noch? Langthaler, Herbert (Hg.): Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde. Wien, S. 13-32.

Reiners, Diana (2010): Verinnerlichte Prekarität. Jugendliche MigrantInnen am Rande der Arbeitsgesellschaft. Koblenz.

Terkessidis, Mark (2004): Die Banalität des Rassismus. Migranten zweiter Generation entwickeln eine neue Perspektive. Bielefeld.

Terkessidis, Mark (2010): Interkultur. Frankfurt am Main.

Ullram, Peter (2009): Integration in Österreich. Einstellungen, Orientierungen, und Erfahrungen von MigrantInnen und Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung. Studie von GfK-Austria GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Inneres. Wien.

Wallerstein, Immanuel (1995): Die Sozialwissenschaft ‚kaputt‘ denken. Die Grenzen der Paradigmen des 19. Jahrhunderts. Weinheim.

Yildiz, Erol/Mattausch, Birgit (Hg.) (2008): Urban Recycling. Migration als Großstadt-Ressource. Basel/Boston/Berlin.

# 5. ETHNISCHE DISKRIMINIERUNG BEIM ZUGANG ZU GÜTERN UND DIENSTLEISTUNGEN

Michaela Windisch-Graetz, Universität Wien

## 5.1 Einleitung

Der folgende Beitrag befasst sich mit dem Diskriminierungsverbot aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Mit diesem Diskriminierungsverbot, das auf europäischer Ebene verankert ist, soll verhindert werden, dass Anbieter von Leistungen im Wirtschaftsverkehr, wie Kaufhäuser, Banken, Versicherungen, Gasthäuser, Diskotheken, Anbieter von Wohnungen etc, nach der ethnischen Zugehörigkeit von Menschen diskriminieren.

Der ursprünglich ins Auge gefasste Titel dieses Beitrages lautete: „Anforderungen des EU-Rechts versus Umsetzung in Österreich. Dieser Titel war zunächst als Arbeitstitel gedacht und erwies sich in der Folge als zu eng. Wesentliche Problematiken des Diskriminierungsschutzes ergeben sich nämlich bereits aus dem Europarecht selbst. Der Beitrag wird sich daher mit den offenkundigsten Problemfeldern befassen, die sich bei der Regelung des Diskriminierungsschutzes aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit sowohl aus dem Europarecht als auch aus dem innerstaatlichen Recht ergeben.

## 5.2 Sichtung der Problemfelder:

### 5.2.1 Europäische Regelungen

**Art 19 AEUV** ermächtigt den Rat, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen. Von dieser Ermächtigung hat der Rat mit der **RL 2000/43/EG** Gebrauch gemacht, um Diskriminierungen aufgrund der **Rasse und ethnischen Herkunft** zu bekämpfen. Der Geltungsbereich der RL 2000/43/EG erfasst Diskriminierungen im Arbeitsleben, aber auch bei der Gewährung von Sozialschutz, Bildung sowie beim „Zugang zu oder der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum“.

Mit der **RL 2004/113/EG** wird der Diskriminierungsschutz beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen auf das **Geschlecht** ausgedehnt. Der Geltungsbereich ist allerdings nicht so umfassend wie in der RL 2000/43/EG. Die RL nennt nicht den Sozialschutz, und nimmt Medien und Werbung sowie die Bildung ausdrücklich von ihrem Geltungsbereich aus. Seit dem Jahr 2008 liegt ein Richtlinien-Entwurf der Kommission vor (2008/426/KOM), der den Diskriminierungsschutz auf die Merkmale Alter, Religion und Weltanschauung, Behinderung und sexuelle Ausrichtung ausdehnt; auch hier ist der Geltungsbereich wiederum anders definiert.

#### 5.2.1.1 Beschränkung des Anwendungsbereich

Der europäische Gesetzgeber schränkt den Anwendungsbereich des Diskriminierungsschutzes gegenüber dem, was sich in der Praxis als notwendig erweisen würde, bereits beträchtlich ein. Die

Begriffe Güter und Dienstleistungen sind nach den Erläuterungen in den Erwägungsgründen der Richtlinie<sup>1</sup> 2004/113/EG anhand der Regelungen und der Judikatur des EuGH über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr auszulegen. Damit sind grundsätzlich **entgeltliche** Leistungen gemeint, gemeinnützige Leistungen sind dadurch aber nicht ausgeschlossen, sofern es sich um marktübliche Leistungen handelt.<sup>2</sup> Dabei ist mE insb zu berücksichtigen, dass es bei der Regelung der Diskriminierungsverbote nicht um die Verwirklichung des Binnenmarktes geht, der lediglich auf wirtschaftlich werthafte Leistungen ausgerichtet ist, sondern durchaus eine weitere Zielsetzung, über das Funktionieren einer Wirtschaftsgemeinschaft hinaus, angestrebt wird. Daher ist das Festhalten an der Entgeltlichkeit in diesem Fall mE nicht zwingend. Zur möglichst effektiven Erreichung des Zieles ist hier vielmehr geboten, dass auch unentgeltliche Leistungen, wie zB die Erlaubnis zum Betreten von Parkanlagen etc. in den Geltungsbereich des Diskriminierungsverbotes aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit fällt.

Vor allem aber fällt der Bereich der **Hoheitsverwaltung** nur beschränkt (Sozialschutz) in den Anwendungsbereich der RL 2000/43/EG, womit Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit durch Staatsorgane, sofern diese nicht im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung agieren, nicht von der Richtlinie erfasst sind. Blickt man aber auf Berichte aus der Praxis, so sind es gerade diskriminierende Handlungen von Organen im Rahmen der Hoheitsverwaltung – wie etwa der Polizei - die besonders häufig Anlass zu Beschwerden geben.

#### 5.2.1.2 Unterschiedliche Geltungsbereiche

Bereits auf europarechtlicher Ebene werden unterschiedliche Geltungsbereiche für die Anwendung des Diskriminierungsverbotes nach den verschiedenen Diskriminierungsgründen geregelt. Das betrifft derzeit die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und jene aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit. Voraussichtlich wird aber in Zukunft nach dem RL-Entwurf 2008/426/KOM auch für die übrigen Diskriminierungsgründe ein wiederum eigener Geltungsbereich geregelt werden.

Der Kommissionsentwurf 2008/426/KOM für die Diskriminierungsgründe Religion und Weltanschauung, Alter, sexuelle Orientierung und Behinderung hält erläuternd fest: Was den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen angeht, sind nur berufliche oder gewerbliche Tätigkeiten betroffen. Anders ausgedrückt, Transaktionen zwischen Privatpersonen, die als solche handeln, sollen nicht unter die Richtlinie fallen: die Vermietung eines Zimmers in einem Privathaus muss nicht auf die gleiche Weise behandelt werden wie die Vermietung von Hotelzimmern. Die verschiedenen Bereiche sind nur insoweit betroffen, als der Gegenstand in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt. So sollen beispielsweise die Gestaltung des Bildungssystems, die Aktivitäten und die Lehrinhalte einschließlich der Organisation der Bildung für Menschen mit Behinderungen Sache der Mitgliedstaaten bleiben, die eine Ungleichbehandlung beim Zugang zu kirchlichen Bildungseinrichtungen vorsehen können. Beispielsweise kann eine Schule besondere Veranstaltungen für Kinder eines bestimmten Alters anbieten, und konfessionelle Schulen können Schulausflüge zu religiösen Themen organisieren.

Im Europäischen Parlament wurde eine Änderung des vorgeschlagenen Kommissionstextes verabschiedet, der **Werbung und Medien** ebenfalls aus dem Geltungsbereich ausnimmt. Neben dem Wohnraum wurde ausdrücklich auch der „**Transport**“ in den Geltungsbereich aufgenommen. Diese Erweiterung ist überraschend und verwirrend. Denn bisher war es unstrittig, dass auch die Beförderung eine Dienstleistung ist. Vielmehr könnte sich in Zukunft aufgrund einer systematischen Auslegung der Richtlinien die Frage stellen, ob der Transport nunmehr von der RL 2000/43/EG und 2004/113/EG ausgenommen sein soll (arg e contrario). Die Antwort auf diese Frage muss mE aller-

---

<sup>1</sup> Erwägungsgrund 11.

<sup>2</sup> Hopf/Mayr/Eichinger, GIBG (2009) § 30 Rn 10.

dings negativ sein. Es ist vielmehr so, dass die unterschiedliche Textierung der Richtlinien einem langen politischen Ringen um Kompromisse und Klarstellungen entspringt. Außerdem liegt den aktuellen Gesetzgebungsbemühungen eine bereits längere Entwicklung des Antidiskriminierungsrechts zugrunde, während der verschiedenste rechtliche und praktische Erfahrungen gemacht wurden. Diese Erfahrungen fließen nunmehr in die neuen Texte ein. Es wird daher ein **neuer Richtlinientext** zumindest in einigen Punkten als **Klarstellung älterer**, generalisierter ausgedrückter Regelungen anzusehen sein. Die Herausforderung wird darin bestehen, in der Auslegung der Richtlinien die bewusst intendierten Unterschiede von Klarstellungen und Präzisierungen zu unterscheiden.

## 5.2.2 Rechtszersplitterung in Österreich

Die RL 2000/43/EG ist ebenso wie die anderen Gleichbehandlungsrichtlinien ins österreichische Recht umgesetzt worden. Aufgrund der Kompetenzverteilung weist Österreich einen Regelungsbestand von **ca 30 Gleichbehandlungsgesetzen** auf. Diese folgen keinem einheitlichen Regelungsschema. Die Anwendungsbereiche variieren von Bundesland zu Bundesland und zu den Regelungen des Bundes derart, dass es selbst für eine/n einigermaßen kundige/n JuristIn praktisch unmöglich ist, diesen Regelungsdschungel zu durchblicken.

### 5.2.2.1 Gefahr positiver Kompetenzkonflikte - Privatwirtschaftsverwaltung

Die Mitgliedstaaten sind aus europarechtlicher Sicht aufgefordert, die RL 2000/43/EG so umzusetzen, dass deren Ziel **effektiv** durchgesetzt werden kann. Man kann Bund und Ländern weniger vorwerfen, dass Richtlinien-Bestimmungen nicht umgesetzt worden seien, als vielmehr, dass eine effektive Rechtsdurchsetzung durch die Vielzahl der Regelungen und möglichen zuständigen Stellen bedroht ist. Hier zeigen sich in der Praxis auch durchaus **Probleme positiver Kompetenzkonflikte**. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist etwa höchst fraglich, ob ein Landesgesetzgeber für die Privatwirtschaftsverwaltung Haftungsbeschränkungen gegenüber der bundesgesetzlichen Haftungsregelung des GIBG regeln darf (§ 4a Abs 1 Wr. ADG).

Art 17 B-VG hält fest, dass die Kompetenzverteilung Bund und Länder nicht in ihrer Stellung als Träger von Privatrechten beeinträchtigt. Diese Regelung bedeutet zunächst nur, dass die Privatrechtsfähigkeit der Gebietskörperschaften nicht durch den Umfang ihrer Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigen limitiert wird. Daher dürfen auch die Länder nach den allgemein dafür maßgeblichen Bestimmungen Gewerbebetriebe errichten und betreiben und darf auch der Bund nach den allgemein dafür maßgeblichen Bestimmungen kulturelle Veranstaltungen betreiben.<sup>3</sup> Art 17 B-VG ist jedoch keine Kompetenzgrundlage, die die Länder zur Regelung von „Zivilrecht“ – und sei es auch nur im Rahmen ihrer Privatwirtschaftsverwaltungstätigkeit – ermächtigt. Wenn Bund und Länder als Träger von Privatrechten tätig werden, wenden sie im Außenverhältnis gegenüber Dritten Zivilrecht an und unterliegen ihre Organe dabei innenrechtlichen Bindungen. Während die Regelung des „Innenrechts“ Sache der jeweiligen zur Gesetzgebung berufenen Gebietskörperschaft ist, fällt die Regelung des „Außenrechts“, dh die Beziehung Dritter zu den in Formen des Privatrechts handelnden Gebietskörperschaften unter den Kompetenztatbestand „Zivilrechtswesen gem Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG und kommt daher in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund zu.“<sup>4</sup> Beschränkt daher ein Landesgesetzgeber wie jener des Wr ADG die Rechtsdurchsetzung vor den Gerichten, indem der Rechtsweg an einen vorangehenden Schlichtungsversuch vor der Wr Antidiskriminierungsstelle

<sup>3</sup> So schon VfSlg 2721/1954.

<sup>4</sup> Vgl Raschauer, Wirtschaftsrecht<sup>3</sup> (2010), Rz 132.

gebunden wird, verstößt eine solche Regelung mE gegen die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung.

#### 5.2.2.2 Verschiedene Geltungsbereiche – gebotenes Levelling up?

Aus der Vielfalt der gesetzlichen Regelungen ergibt sich auch, dass die Anwendungsbereiche unterschiedlich geregelt sind. Der Bund im GIBG und einige Länder haben sich im Wesentlichen auf die Wiedergabe des Richtlinien-Wortlauts beschränkt. Andere Länder wie zB Wien haben den Diskriminierungsschutz dagegen großzügiger geregelt. Daraus lässt sich keine rechtsdogmatische Kritik ableiten. Eine gerade nur ausreichende Richtlinien-Umsetzung ist ebenso zulässig wie die Regelung eines darüber hinaus gehenden Schutzes. Aus rechtspolitischer Sicht lässt sich dagegen durchaus kritisieren, dass der Diskriminierungsschutz in einem kleinen Land wie Österreich unterschiedlich weit ist.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang insb, ob nicht aufgrund der österreichischen Bundes-Verfassung eine rechtliche Verpflichtung zum sog „**Levelling up**“ besteht. Der Gleichheitssatz verlangt, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich geregelt wird. Allerdings regelt schon die Verfassung bei genauerer Betrachtung verschiedene und in den Richtlinien begegnende Diskriminierungsgründe unterschiedlich. Art 7 B-VG stellt aus historischen Gründen zunächst auf Vorrechte der Geburt, des Standes und der Klasse ab und verbietet diese. Zusätzlich finden Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts und der Behinderung ausdrücklich Beachtung. „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Die Republik (Bund, Länder und Gemeinden) bekennt sich gem Art 7 Abs 1 B-VG dazu, die Gleichbehandlung von behinderten und nichtbehinderten Menschen in allen Bereichen des täglichen Lebens zu gewährleisten“.

Gem Art 7 Abs 2 B-VG „bekennen sich Bund, Länder und Gemeinden zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau. Maßnahmen zur Förderung der faktischen Gleichstellung von Frauen und Männern insbesondere durch Beseitigung tatsächlich bestehender Ungleichheiten sind zulässig.“

Da bereits die Verfassung selbst differenziert und nicht alle in Art 19 AEUV genannten Diskriminierungsgründe nennt, und sie selbst etwa zwischen der Gleichstellung aufgrund des Geschlechts und der Gleichbehandlung aufgrund von Behinderung unterscheidet, wird es mE schwierig sein, aus dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz ein rechtliches Gebot eines levelling up zu begründen. Auch die unterschiedlichen Regelungen in den europarechtlichen Richtlinien erleichtern die Begründung, dass Diskriminierungen aufgrund unterschiedlicher Gründe unterschiedliche Regelungen erfordern.

Im Übrigen wäre ein levelling up aufgrund des verfassungsrechtlichen Systems der Normenkontrolle schlicht nicht durchsetzbar. Dem VfGH kommt lediglich ein Kassationsrecht zu. Er kann verfassungswidrige Gesetze aufheben, allerdings hat er keine Möglichkeit, den Gesetzgeber positiv dazu zu bewegen, bestimmte Bereiche zu regeln. Wird der Gesetzgeber nicht tätig, kann er dazu außerhalb des europarechtlichen Rahmens nicht verhalten werden.

Nichts desto trotz ist die rechtspolitische Frage berechtigt, warum einige Diskriminierungsformen lediglich im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis verboten sein sollen, andere dagegen auch beim Zugang zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Aus einer rechts- und sozialpolitischen Warte, die vernünftig gestalten will und nicht lediglich verfassungsrechtliche oder europarechtliche Vorgaben auf einem Minimalstandard erfüllen will, ist zweifelsfrei eine Ausdehnung des Diskriminierungsverbots beim Zugang zur und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen wünschenswert.

### 5.2.2.3 Vereinzelte Umsetzungsmängel

Untersucht man die einzelnen Antidiskriminierungsgesetze des Bundes und der Länder, lassen sich im Detail durchaus auch Umsetzungsmängel finden. Als Beispiel sei § 3 Abs 4 Wr. ADG genannt, das den Begriff der Angehörigen genau determiniert. Das Diskriminierungsverbot ist auch auf Personen anzuwenden, die wegen eines bei einem Angehörigen oder einer Angehörigen vorliegenden zur Diskriminierung führenden Merkmales diskriminiert werden (*discrimination by association*). „Als Angehörige gelten Verwandte in gerader Linie, Wahl-, Pflege-, Stief- und Schwiegerkinder, Wahl-, Pflege-, Stief- und Schwiegereltern, Geschwister sowie in Ehe, in verschieden- oder gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaft oder in eingetragener Partnerschaft lebende Personen, sowie Kinder der Person, mit der eine Person gemäß Abs. 3 in eingetragener Partnerschaft oder in verschieden- oder gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaft lebt.“

Aus europarechtlicher Sicht ist diese Regelung mE zu eng, dh eine Diskriminierung wegen „Assoziation“ müsste im Anlassfall auch weiter gesehen werden (vgl Rs C-303/06 Coleman: „Beziehung zu einem Menschen mit Behinderung“). In der Rechtssache Coleman hatte der EuGH zum ersten Mal ausgesprochen, dass auch dann eine Diskriminierung vorliegt, wenn eine Person „wegen Behinderung“ diskriminiert wird, obwohl nicht sie selbst sondern ihr Kind behindert war. Im vorliegenden Fall war es nun tatsächlich ein naher Verwandter, nämlich das eigene Kind, das behindert war und das die Arbeitnehmerin gepflegt hat und infolgedessen diskriminiert worden war. Der wesentliche Aspekt dieser Entscheidung ist jedoch, dass eine Person diskriminiert wird, weil eine andere, mit ihr in einem spezifischen Naheverhältnis stehende Person die vom Gesetz als Diskriminierungsgründe genannten Merkmale verwirklicht. Der Regelungszweck der Richtlinie verlangt dabei eine weite Auslegung, die sich daran orientieren muss, dass Diskriminierungen aufgrund bestimmter Merkmale unzulässig sind. Es ist unerheblich, ob das spezifische Naheverhältnis durch Verwandtschaftsgrade oder bloß freundschaftliche Beziehungen gekennzeichnet ist. Meiner Erachtens ist der Diskriminierungsgrund sogar dann verwirklicht, wenn jemand aufgrund seines Engagements bei einer Behindertenorganisation diskriminiert wird.

### 5.2.3 Ausnahme der Hoheitsverwaltung

Der Befund der Praxis zeigt, dass ein großer Teil von Diskriminierungsfällen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit durch Verwaltungsorgane passiert. Die Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten keinen Diskriminierungsschutz im hoheitlichen Bereich, sofern er nicht über bestimmte sachlich definierte Geltungsbereiche einbezogen ist (zB Bildung, Sozialschutz). So sind vor allem die Bereiche klassischer Hoheitsverwaltung wie Polizei und Gerichtsbarkeit ausgenommen. Manche Bundesländer beziehen allerdings die Hoheitsverwaltung der Länder und Gemeinden ausdrücklich in den Geltungsbereich ihrer Antidiskriminierungsgesetze ein (zB Wr. ADG). Die Kritik daran ist eine rechtspolitische. Mit der Nicht-Einbeziehung der Hoheitsverwaltung in den Diskriminierungsschutz wird gerade ein Bereich, der in der Praxis immer wieder Probleme bereitet, ausgenommen.

### 5.2.4 Zugang zum Recht – Rechtsschutz

Eine der wesentlichen Problematiken des Diskriminierungsschutzes aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit beim Zugang zur und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen liegt in der Frage des Rechtsschutzes.

Das GIBG sieht als Sanktion bei Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot zunächst Schadenersatzansprüche des Verletzten gegenüber dem Schädiger vor. Schädiger ist der Unternehmer oder auch Private, der Güter und Dienstleistungen gegenüber der Allgemeinheit anbietet und leistet. Er muss sich dabei das Verhalten seiner Gehilfen zurechnen lassen. In diesem Sinn wird der Betreiber

einer Gaststätte oder die Vermieterin einer Wohnung schadenersatzpflichtig, wenn er/sie dabei potenzielle DienstleistungsempfängerInnen aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit diskriminiert. Der/die Geschädigte hat Anspruch auf Ersatz des Vermögensschadens und einen ideellen Schadenersatz wegen der erlittenen persönlichen Beeinträchtigung.

Dabei erweist sich diese Regelung in der Praxis als in ihrer Gesamtheit betrachtet wenig effizient. Der/die Geschädigte trägt die Prozessinitiative, dh sie selbst muss den Weg zu Gericht einschlagen. Das kann gerade aus verschiedensten Gründen eine schwer überwindbare Hürde sein. Sprachprobleme, Angst vor einem Gang zu Gericht und das Kostenrisiko können gewichtige Gründe sein, um von einer Klage abzusehen. Des Weiteren ist die zu erwartende Schadenersatzhöhe ebenfalls kein extremer Anreiz, ein Verfahren auf sich zu nehmen. Kann ein konkreter Vermögensschaden nicht nachgewiesen werden, bleibt letztlich nur die Möglichkeit den Mindestschadenersatz von 1.000€ wegen Belästigung bei dem Versuch, Güter und Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, einzuklagen.

Die geringe Höhe des Mindestschadenersatzes ist außerdem ein Faktor für die weitgehende Ineffizienz des Diskriminierungsverbots bei Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Selbst bei einer rechtskräftigen Verpflichtung des Unternehmers zur Leistung von 1.000€ Schadenersatz an einen Geschädigten, wird das viele Unternehmer nicht spürbar treffen. Sie werden diesen Betrag sprichwörtlich „aus der Portokassa“ zahlen. Ein präventives Element steckt in dieser Verpflichtung zu Schadenersatz nicht. Je größer und wirtschaftlich mächtiger ein Unternehmen ist, umso eher wird es sich diesen Schadenersatz leisten können. Dazu kommt, dass Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit von einem Großteil der Mehrheitsgesellschaft getragen werden. Andernfalls bedürfte es ja des Diskriminierungsverbotes nicht. Ein diskriminierender Unternehmer kann daher idR damit rechnen, dass eine Schadenersatzzahlung eine unternehmerisch sinnvolle Investition ist, um den Großteil seiner KundInnen zu halten. Als Beispiel sei eine Gaststätte oder ein Fitnessstudio genannt, dessen Betreiber einem Migranten den Zugang verwehrt, in der Folge dafür aber umso stärkeren Zulauf von Stammkunden und VertreterInnen der Mehrheitsgesellschaft rechnen kann.

Das österreichische Schadenersatzrecht dient aber grundsätzlich nur dem Schadensausgleich, präventive Elemente sind darin nur untergeordnet enthalten. Das zeigt sich vor allem darin, dass der Schadenersatz nicht nach dem Vermögen oder der Wirtschaftskraft des Schädigers berechnet wird. Berechnungsgröße ist, anders als zB im Strafrecht, wo die Höhe der Tagsätze nach dem Einkommen des Täters berechnet werden, der eingetretene Schaden. Und der ist unabhängig von der Wirtschaftskraft des Schädigers.

Es ist daher zu überlegen, ob nicht andere Sanktionsmechanismen besser geeignet wären, Diskriminierungen vorzubeugen, als jene des privatrechtlichen Schadenersatzrechts. Alternativen findet man im öffentlichen Recht. Neben dem Strafrecht, das mangels ausreichender Intensität der Rechtsgutverletzung hier grundsätzlich nicht zur Anwendung kommen wird, sind Verwaltungsstrafen zu überlegen. Tatsächlich finden sich auch in verschiedenen Verwaltungsgesetzen Verwaltungsstrafen für den Fall von Rechtsverletzungen aufgrund der ethnischen Diskriminierung.

So bestimmt Art III Abs 1 Z 3 EGVG: Wer eine Person allein aufgrund ihrer *Rasse, Hautfarbe, nationalen oder ethnischen Herkunft*, ihres religiösen Bekenntnisses oder einer Behinderung ungerechtfertigt benachteiligt oder sie hindert, *Orte zu betreten oder Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen*, die für den allgemeinen öffentlichen Gebrauch bestimmt sind, ist mit Verwaltungsstrafe bis zu 1090 Euro zu bestrafen. § 87 Abs 1 Z 3 GewO 1994 ordnet den Entzug der Gewerbeberechtigung an, wenn der Gewerbeinhaber schwerwiegende Verstöße gegen Schutzinteressen setzt. Zu diesen gehört insbesondere die Hintanhaltung der Diskriminierung von Personen allein aufgrund ihrer Ras-

se, Hautfarbe, nationalen oder ethnischen Herkunft, ihres religiösen Bekenntnisses oder einer Behinderung.

De facto werden diese Regelungen derzeit selten genutzt, um Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit zu sanktionieren. Dabei hätte die Sanktion der Verwaltungsstrafe gegenüber dem Schadenersatz im vorliegenden Fall nicht zu unterschätzende Vorteile: Die Behörde ist dazu berufen, die Tat zu verfolgen und die Verwaltungsstrafe zu verhängen. Das ist unabhängig von der Initiative des Opfers, die Anzeige kann vielmehr durch jeden Bürger erfolgen.

#### 5.2.4.1 Ausblick

Die aufgezeigten Schwachstellen in den rechtlichen Vorgaben für den Diskriminierungsschutz beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen finden sich auf verschiedenen Ebenen. Dennoch hat der österreichische Gesetzgeber weitreichende Regelungsmöglichkeiten und durchaus die Möglichkeit, Rechtsschutzlücken, die sich auf der europarechtlichen Ebene finden, auszugleichen. Der unionsrechtliche Rahmen für den Diskriminierungsschutz bildet lediglich ein Mindestniveau an Schutz, das nicht unterschritten werden darf. Der nationale Gesetzgeber ist aber nicht gehindert, ein höheres Maß an Schutz festzulegen. Insofern hätte es der österreichische Gesetzgeber in der Hand, sowohl die unterschiedlichen Schutzstandards bei den verschiedenen Diskriminierungsgründen im Sinn einer Gleichbehandlung all dieser Gründe auszugleichen, als auch den Bereich der Hoheitsverwaltung einzubeziehen.

Aber auch im Bereich der Rechtsdurchsetzung stehen bereits nach der derzeit geltenden Rechtslage mehr Sanktionsmechanismen offen als tatsächlich in der Praxis genutzt werden. Anstatt ausschließlich den Einzelnen den beschwerlichen Weg der individuellen Rechtsdurchsetzung vor den Gerichten gehen zu lassen, könnte das Verwaltungsstrafrecht als effektives Instrumentarium gegen Diskriminierung genutzt werden und damit das öffentliche Interesse, das mit den Diskriminierungsverboten verbunden sind, betonen.



## 6. SPRUCHPRAXIS DER GERICHTE

### **Judikatur im Bereich Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen**

Andrea Ludwig

#### 6.1 Einleitung

Bereits seit dem Jahr 2004 sind im III. Teil des Gleichbehandlungsgesetzes jene Bestimmungen der Antirassismus-Richtlinie 2000/43/EG umgesetzt, die das Gleichbehandlungsgebot außerhalb der Arbeitswelt betreffen. Ethnische Diskriminierungen sind danach beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum, verboten, sofern diese in die unmittelbare Regelungskompetenz des Bundes fallen. Die geforderte Öffentlichkeit ist gegeben, wenn sich Angebote an einen unbestimmten Kreis von InteressentInnen und KundInnen richten. Geschäfte, Lokale, Kinos, Theater, Fitnessstudios, Friseurgeschäfte, Apotheken, Beratungseinrichtungen, Verkehrsunternehmen, Versicherungs- und FinanzdienstleisterInnen, MobilfunkanbieterInnen, Hotels und Gasthäuser, Autowerkstätten, Gewerbebetriebe etc. müssen ihre Leistungen diskriminierungsfrei anbieten.

Schlechterbehandlungen, Leistungsverweigerungen und/oder Belästigungen in diesem Bereich sind keine Kavaliersdelikte - gehören aber für viele Menschen, die von anderen wegen der äußeren Erscheinung oder sprachlicher Merkmale als „fremd“ wahrgenommen werden, leider zum Alltag. Demütigungen in der Öffentlichkeit, Ausschluss von der Mehrheitsgesellschaft, Herabwürdigungen und Würdeverletzungen belasten die Betroffenen und haben einen großen Einfluss auf deren Lebensqualität.

Das Gleichbehandlungsgesetz normiert keinen Kontrahierungszwang. Die Diskriminierungsopfer können gerichtlich Schadenersatz geltend machen – sowohl den immateriellen als auch einen allfälligen materiellen. Diese Möglichkeit wird jedoch nur von einem verschwindend geringen Anteil der Betroffenen genutzt. Das führt dazu, dass es nur sehr wenig Judikatur in diesem Bereich gibt und mit jedem neuen Verfahren immer noch Neuland betreten wird.

Ein Unrechtsbewusstsein gibt es bei den AnbieterInnen zumeist aber nicht. Der Abbau von Diskriminierung kann daher nur erreicht werden, wenn die betroffenen Personen ihre Rechte wahrnehmen und die Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes europarechtskonforme Sanktionen nach sich zieht.

#### 6.2 Klagsverband

##### 6.2.1 Unterstützung von Betroffenen

Der Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern ist eine Nichtregierungsorganisation (NGO), die Opfer von Diskriminierung unterstützt, zu ihrem Recht zu kommen. Neben verschiedenen Service-Angeboten zu den Themen Anti-Diskriminierung und Gleichstellung

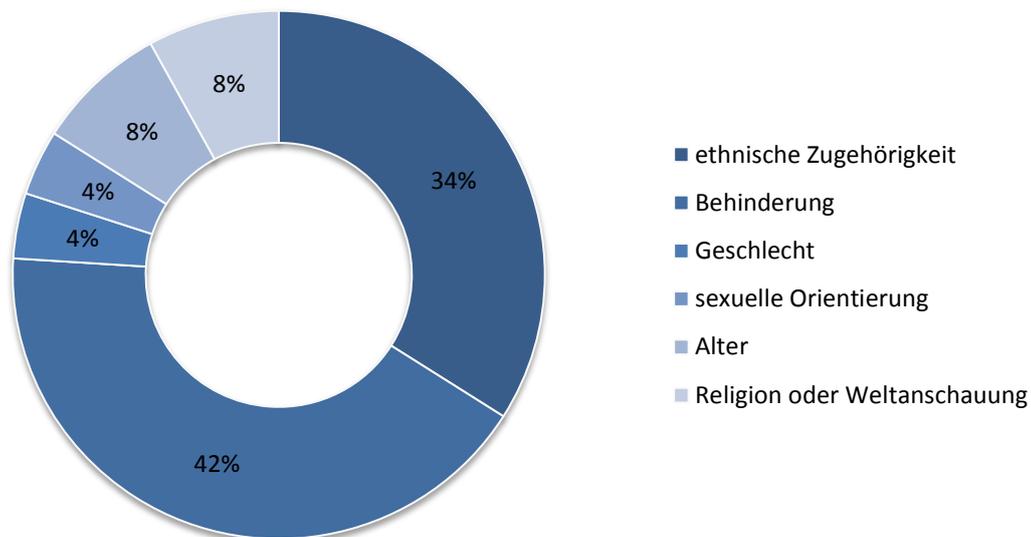
beinhaltet das auch die Vertretung von Einzelpersonen vor Gericht. Ein weiteres Ziel ist die Verbesserung der Gleichstellungs- und Anti-Diskriminierungs-Gesetzgebung durch gezielte Dokumentierung, Kommentierung und Abgabe von Stellungnahmen im Rahmen von Begutachtungsverfahren. Es werden aber auch Einzelpersonen und verschiedene relevante Zielgruppen mit Informationen versorgt, um die Sensibilisierung für Gleichstellungsfragen in der Gesellschaft zu erhöhen.

Der Klagsverband wurde 2004 von [ZARA - Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit](#), [BIZEPS](#) und der Homosexuellen Initiative Wien gegründet. [§ 62 Gleichbehandlungsgesetz](#) (GIBG) räumt dem Klagsverband das Recht zur Nebenintervention in Klagen nach dem Gleichbehandlungsgesetz ein. Derzeit sind [27 Mitgliedsvereine](#)<sup>5</sup> beim Klagsverband aktiv. Diese beraten Personen, die sich diskriminiert fühlen, setzen erste Schritte im außergerichtlichen Bereich und geben einzelne Rechtsfragen und/oder die Fälle - falls erwünscht - an den Klagsverband weiter.

## 6.2.2 Überblick über die geführten Verfahren

Im Zeitraum von Januar 2005 bis November 2011 hat der Klagsverband eine Vielzahl von diskriminierten Personen bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützt.

Aufgeschlüsselt nach Diskriminierungsgründen lassen sich die Verfahren<sup>6</sup> wie folgt darstellen:

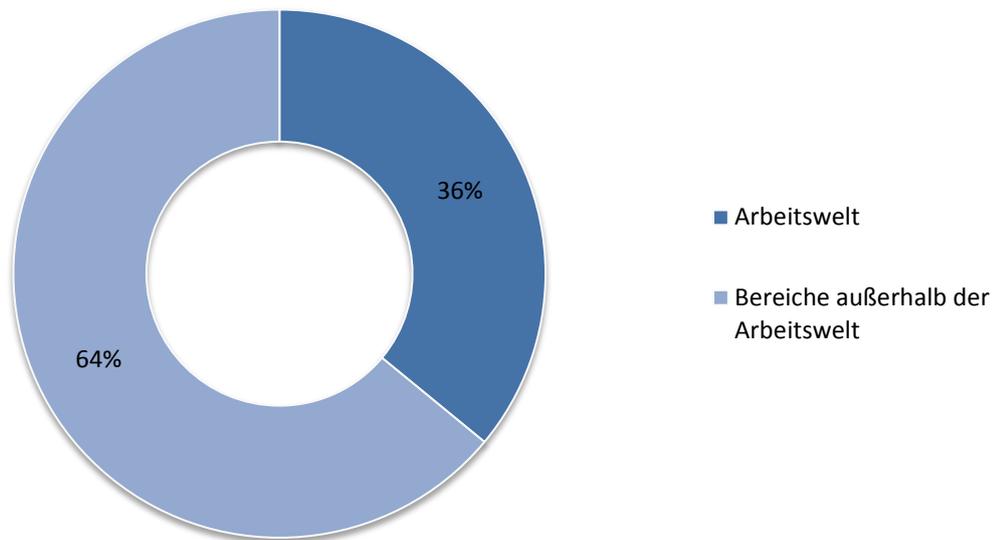


Die Antidiskriminierungsgesetze unterscheiden nicht nur die sieben Diskriminierungsgründe sondern trennen zudem in zwei Bereiche: Arbeitswelt und Güter/Dienstleistungen. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet zeichnet sich ganz klar ein Schwerpunkt der vom Klagsverband bislang geführten Klagen<sup>7</sup> ab:

<sup>5</sup> Stand Dezember 2011, aktuelle Übersicht der Mitglieder unter <http://www.klagsverband.at/ueber-uns/mitglieder>.

<sup>6</sup> Stand November 2011.

<sup>7</sup> Stand November 2011.



Den beiden Statistiken kann keine generelle Aussage entnommen werden, wie sich Diskriminierungen prozentual unter den einzelnen Gründen und den beiden Bereichen aufteilen. Sie stellen ausschließlich die Verfahren des Klagsverbands dar. Die Gewichtung resultiert dabei aus der Verteilung der Mitgliedsorganisationen, von denen sich schon seit der Gründung im Jahr 2004 eine Mehrzahl mit Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit und der Behinderung beschäftigt haben.

### 6.3 Judikatur

Der Schutz vor Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit erstreckt sich auf wichtige Lebensbereiche außerhalb der Arbeitswelt – sozusagen den Alltag.

**Beispiele:** Geschäfte, Lokale, Kinos, Theater, Fitnessstudios, Apotheken, MobilfunkanbieterInnen, Autowerkstätten, Gewerbebetriebe, Friseurgeschäfte, Hotels und Gasthäuser, Beratungseinrichtungen, Verkehrsunternehmen, Versicherungs- und FinanzdienstleisterInnen.

Diskriminierungen in diesem Bereich stellen ein Hindernis für eine vollständige, erfolgreiche Eingliederung aller Menschen in das wirtschaftliche und soziale Leben dar. Mit Hinblick auf Größe und Bedeutung des Bereiches und wissend, dass Benachteiligungen keine Ausnahmereischeinungen sind, sollte angenommen werden, dass hier eine umfangreiche Judikatur zur Verfügung steht. Dem ist jedoch nicht so. Nachfolgend wird eine Darstellung der Gesamtheit der Entscheidungen<sup>8</sup> aus dem Teil III des GIBG betreffend Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen erfolgen. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird darauf verzichtet, in jedem Einzelfall erneut zu begründen, warum es sich um eine Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen handelt. In allen Verfahren

<sup>8</sup> Alle Entscheidungen sind unter <http://www.klagsverband.at/Fälle/ÖsterreichischeGerichte> abrufbar.

war dieser Punkt unbestritten. Verfahren nach den Landes-Gleichbehandlungs- bzw. Landes-Antidiskriminierungsgesetzes<sup>9</sup> existieren bislang keine.

### 6.3.1 „Wir verkaufen nicht an Ausländer!“<sup>10</sup>

Die aus Tunesien stammende Klägerin trägt aus religiösen Gründen ein Kopftuch. Sie will in einem Bekleidungsgeschäft einen Mantel kaufen, als sie mit folgendem Satz beschimpft wird: „Wir verkaufen nicht an Ausländer!“. Gleichzeitig wird sie mittels Faustschlag ins Gesicht und Tritt in den Rücken samt Kinderwagen aus dem Geschäft gedrängt. Die Klägerin macht ihren Anspruch auf immateriellen Schadenersatz aus dem GIBG geltend und fordert vom Bekleidungsgeschäft einen Betrag von EUR 4.000,-. Das Bezirksgericht Döbling<sup>11</sup> führte in seiner erstinstanzlichen Entscheidung aus: „In Verbindung mit dem Fußtritt und dem Faustschlag ist der Betrag von EUR 400,- für die diskriminierende Äußerung angemessen.“ Im Rahmen des Berufungsverfahrens korrigierte das Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien den Betrag und begründete dies wie folgt: „Im Hinblick auf die festgestellten Handgreiflichkeiten, die zur verbalen Diskriminierung hinzukommen, erscheint der Betrag von EUR 800,- unter Bedachtnahme auf die Schadenersatzbeträge bei Freiheitsentziehung dem festgestellten Sachverhalt angemessen.“

**Facts: ZRS Wien 30.03.2007, 35 R 68/07w**

*Wo \_ Bekleidungsgeschäft*

*Wer \_ muslimische Frau mit Kopftuch*

*Was \_ Beschimpfung: „Wir verkaufen nicht an Ausländer!“; mittels Faustschlag ins Gesicht und Tritt in den Rücken samt Kinderwagen aus dem Geschäft gedrängt*

*Klagebegehren \_ EUR 4.000,- immaterieller Schadenersatz*

*Urteil \_ EUR 800,-*

### 6.3.2 „Nur Stammkunden!“<sup>12</sup>

Seine Eltern stammen aus Ägypten. Dies ist der Grund, warum dem Kläger an zwei voneinander unabhängigen Abenden der Einlass in eine Diskothek verweigert wird. „Nur Stammkunden“ und „Heute nicht!“ sind die Aussagen der beauftragten Türsteher. Der junge Mann fordert von der Betreiberfirma der Diskothek den Mindestersatz von EUR 720,- je Einlassverweigerung als Ausgleich für die persönliche Beeinträchtigung. Das Bezirksgericht St. Pölten gibt dem angemessenen Klagebegehren in voller Höhe statt.

Im Verfahren wendet die beklagte Partei mangelnde Passivlegitimation ein, weil ihrer Ansicht nach die Türsteher für die Vorfälle am Eingang haftbar zu machen sind. Zum Einwand der mangelnden Passivlegitimation führt das Gericht in seiner Urteilsbegründung aus: „Der vorliegende Sachverhalt

---

<sup>9</sup> Die Gesetzesbezeichnungen variieren in den einzelnen Bundesländern.

<sup>10</sup> ZRS Wien 30.03.2007, 35 R 68/07w.

<sup>11</sup> BG Döbling 23.1.2006, 17 C 1597/05f.

<sup>12</sup> BG St. Pölten 29.1.2010, 4 C 480/09x.

ist unter dem Gesichtspunkt eines Bewirtungsvertrages und den daraus resultierenden vorvertraglichen Schutzpflichten zu beurteilen. Es gehört zur vorvertraglichen Schutzpflicht der beklagten Partei, dass der Kläger gerade in Zusammenhang mit dem gewollten Vertragsabschluss nicht aus Gründen seiner ethnischen Zugehörigkeit diskriminiert wird. Bediente sich die beklagte Partei dabei einer Security-Firma als Gehilfin, haftet sie für die durch den Türsteher verursachte Verletzung des GIBG nach § 1313a ABGB, weil das Verhalten des Türstehers in den von der beklagten Partei zugewiesenen Aufgabenbereich fiel und für diese vorhersehbar war.“<sup>13</sup>

**Facts: BG St. Pölten 29.1.2010, GZ 4 C 480/09x**

*Wo \_ Diskothek*

*Wer \_ österreichischer Staatsbürger ägyptischer Herkunft*

*Was \_ Eintrittsverweigerung an zwei Tagen durch Türsteher der beauftragten Security-Firma mit den Worten „Nur Stammkunden!“ und „Heute nicht!“*

*Klagebegehren \_ EUR 1.440,- (EUR 720,- je Einlassverweigerung) immaterieller Schadenersatz gegen Betreiberfirma*

*Urteil \_ EUR 1.440,- (EUR 720,- je Einlassverweigerung)*

### 6.3.3 „So welche Leute kommen hier nicht rein!“<sup>14</sup>

Der Türsteher einer Diskothek verweigert dem Kläger persischer Herkunft mit den Worten: „So welche Leute kommen hier nicht rein!“ den Einlass in die Lokalität. Seine aus Österreich stammenden Freunde dürfen zeitnah hinein. Gestützt auf das im GIBG normierte Gleichbehandlungsgebot fordert der junge Mann im Klageweg EUR 720,- von der Betreiberfirma. Sowohl das Erstgericht als auch das Berufungsgericht geben der Klagsforderung vollinhaltlich statt und verpflichten die beklagte Partei zur Zahlung von EUR 720,-.

**Facts: ZRS Wien 30.8.2010, GZ 36 R 198/10z**

*Wo \_ Diskothek*

*Wer \_ Mann persischer Herkunft*

*Was \_ Türsteher verweigert Einlass mit den Worten: „So welche Leute kommen hier nicht rein!“*

*Klagebegehren \_ EUR 720,- immaterieller Schadenersatz gegen Betreiberfirma*

*Urteil \_ EUR 720,-*

---

<sup>13</sup> BG St. Pölten 29.1.2010, 4 C 480/09x, S 9.

<sup>14</sup> ZRS Wien 30.8.2010, 36 R 198/10z.

### 6.3.4 „Du sicher nicht!“<sup>15</sup>

Der Kläger ist zu einer Geburtstagsparty in einem Wiener Lokal eingeladen. Im Lokal ist für die Geburtstagsgesellschaft ein Raum im oberen Bereich reserviert. Als er mit einer Gruppe von acht weiteren Party-Gästen, alle österreichischer Herkunft, das Lokal betreten will, wird ihm wegen seiner schwarzen Hautfarbe vom Türsteher mit den Worten „Du sicher nicht!“ der Zutritt verweigert. Nach längeren Diskussionen und Erklärungsversuchen, die zu keinem Ergebnis führen, verlässt die Geburtstagsgesellschaft von 30 Personen geschlossen das Lokal. Das Gericht erster Instanz stellt fest, dass der Mann von der Betreiberfirma des Lokals aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit unmittelbar diskriminiert wird. Die Lokalbetreiber werden zu einer Zahlung von EUR 1.000 verpflichtet. Das Handelsgericht Wien als Berufungsgericht bestätigt das Urteil erster Instanz.

In seiner Urteilsbegründung führt das Gericht folgendes aus: „Die Demütigung des Mannes vor seinen Freundinnen und Freunden erfüllt nach Ansicht des Gerichts ganz klar den Belästigungstatbestand. Die Würde des Menschen bildet das eigentliche Fundament der Grundrechte. Mit der Würde ist der soziale Wert- und Achtungsanspruch verbunden, der einem Menschen allein schon wegen seines Menschseins zukommt. Als absolutes Minimum bringt die Würde mit sich, dass alle Menschen als gleichwertig anerkannt werden.“<sup>16</sup>

Nach dem zweijährigen Verfahren und rechtskräftigem Urteil kommt der Kläger jedoch nicht zu seiner Entschädigung, denn die Betreiberfirma zahlt trotz Fälligkeit nicht. Erst ein Exekutionsverfahren führt dazu, dass dem Kläger der Schadenersatz von EUR 1.000,- überwiesen wird.

#### **Facts: HG Wien 19.1.2011, 1 R 129/10g**

*Wo \_ Lokal*

*Wer \_ Mann mit schwarzer Hautfarbe*

*Was \_ Einlassverweigerung mit den Worten: „Du sicher nicht!“*

*Klagebegehren \_ EUR 1.000,- immaterieller Schadenersatz gegen Betreiberfirma*

*Urteil \_ EUR 1.000,-*

### 6.3.5 Türsteher versperrt Frau den Eingang zum Lokal<sup>17</sup>

Gemeinsam mit ihrem Freund will die Klägerin ein Wiener Lokal besuchen, als ein Türsteher ihr mit dem Wort „Nein!“ den Weg versperrt. Zunächst realisiert die Frau nicht, dass dieses Verhalten ihr gilt. Der Türsteher baut sich jedoch direkt vor der Klägerin auf, so dass diese nicht an ihm vorbeigehen kann und sagt wiederholt: „Nein!“. Die Frau versucht in einem Gespräch zu klären, warum sie nicht hinein gelassen wird. Der Türsteher reagiert nicht und bleibt eine Antwort schuldig Lediglich der aus Österreich stammende Freund hätte hinein gehen dürfen. Schockiert verlassen die Frau und ihr Freund den Eingangsbereich des Lokals. Zu diesem Zeitpunkt verlassen auch andere Gäste das Wiener Lokal und bemerken die Diskriminierung. Ganz unabhängig von der Klägerin melden diese

---

<sup>15</sup> HG Wien 19. Jänner 2011, 1 R 129/10g.

<sup>16</sup> HG Wien 19. Jänner 2011, 1 R 129/10g, S 9.

<sup>17</sup> HG Wien 14.9.2011, 60 R 101/10y.

ZeugInnen den Vorfall beim Verein ZARA Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit<sup>18</sup>, einer Mitgliedsorganisation des Klagsverbands. Dies führt dazu, dass der Frau, die dann über ZARA zum Klagsverband kommt, im Gerichtsverfahren drei ZeugInnen zur Verfügung stehen, die ihre Sachverhaltsdarstellung bestätigen können.

Wie auch das Erstgericht, erkennt das Berufungsgericht im Vorfall eine unmittelbare Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen. Das Erstgericht verpflichtet die beklagte Partei zur Zahlung des geforderten immateriellen Schadenersatzes von EUR 1.500,-. Im Rahmen der zweitinstanzlichen Entscheidung wird dieser Betrag jedoch auf EUR 250,- reduziert und das Mehrbegehren abgewiesen.

**Facts: HG Wien 14.9.2011, 60 R 101/10y**

*Wo \_ Lokal*

*Wer \_ Frau mit schwarzer Hautfarbe*

*Was \_ Türsteher versperrt den Eingangsbereich*

*Klagebegehren \_ EUR 1.500,- immaterieller Schadenersatz gegen Betreiberfirma*

*Urteil \_ EUR 250,-*

## 6.4 Entwicklungstendenzen

### 6.4.1 Bemessung des ideellen Schadenersatzes

Die geringe Anzahl der Gerichtsentscheidungen im Bereich von Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen lässt schwerlich einen endgültigen Schluss über die Entwicklung der Judikatur in diesem Bereich zu. Als Tendenz zeichnet sich aber bereits ab, dass die größte Schwierigkeit die Bemessung des ideellen Schadenersatzes darstellt. Die klagende Partei hat in den meisten Fällen, wie auch in den oben erläuterten Vorfällen, keinen Vermögensschaden erlitten, so dass lediglich ein Ausgleich für die erlittene Beeinträchtigung geltend gemacht werden kann. Zunächst steht die klagende Partei vor dem Problem der „Umrechnung“ der Würdeverletzung in einen Geldbetrag. Ein zu hoher Klagsbetrag könnte dazu führen, dass das Gericht einen Teil der Forderung abweist, der über dem stattgegebenen Betrag liegt. Dies führt entsprechend der Zivilprozessordnung dazu, dass die klagende Partei trotz der Feststellung einer Diskriminierung einen Teil der Verfahrenskosten an die Gegenseite zahlen muss. Außer den Mindestbetrag für die Belästigung beinhalten die Gesetze keine Kriterien zur Bemessung des immateriellen Schadens. Lediglich die entsprechenden Richtlinien der EU bieten Anhaltspunkte, die herangezogen werden müssen. Danach haben Sanktionen angemessen, wirksam und abschreckend zu sein. Die Sanktion des Teil III des GIBG ist ausschließlich ein Schadenersatzanspruch – einen Anspruch auf Herstellung eines diskriminierungsfreien Zustandes gibt das Gesetz den Betroffenen nicht. Der Mindestbetrag, der lediglich für den Tatbestand der Belästigung existiert, stellt keine Verpflichtung der Gerichte dar, diesen Betrag auch für die anderen Diskriminierungsformen als untere Grenze heranzuziehen.

---

<sup>18</sup> <http://www.zara.or.at>

In den oben dargestellten Judikaten begründen die Gerichte die Höhe des ideellen Schadenersatzes im Einzelnen wie folgt:

- a) „Der Gesetzgeber hat für Verstöße nach dem GIBG in § 35 Abs 2 für den nach dieser Gesetzesstelle vorgesehenen Schadenersatz eine Untergrenze von EUR 400,- eingezogen. Jedoch keine Kriterien, nach denen sich die nach oben offenen Schadenersatzleistungen bemessen sollen, angegeben. Zur Auslegung ist daher auf die in Art. 15 der RL 2000/43/EG angeführten Kriterien zurückzugreifen. Nach dieser Bestimmung müssen die Sanktionen, die auch Schadenersatzleistungen an die Opfer umfassen können, wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Bedenkt man, dass nach der überwiegenden österreichischen Rechtsprechung der Schadenersatz für 1 Tag Freiheitsentziehung mit EUR 100,- bemessen wird, hat der Gesetzgeber offensichtlich bei der Untergrenze von EUR 400,- Pönalelemente mit einfließen lassen, sodass dadurch eine abschreckende Wirkung im Sinne der RL erzielt werden soll.“<sup>19</sup>
- b) „Die Höhe des Schadenersatzes hat der Dauer der erlittenen Demütigungen, der Schwere der Würdeverletzung und einer zu erzielenden abschreckenden Wirkung angemessen zu sein. Bei den gegenständlichen Vorfällen war die Dauer der erlittenen Demütigung jeweils auf einen relativ kurzen Zeitraum begrenzt und die Schwere der Würdeverletzung im Vergleich zu anderen Fällen (wiederholt rassistische Beschimpfungen durch Arbeitskollegen) wohl weniger schwerwiegend.“<sup>20</sup>
- c) „Bei der Bemessung des Schadenersatzes berücksichtigte das Erstgericht die vom Kläger erfasene persönliche Beeinträchtigung, die Demütigung gegenüber seinen Freunden und die Scham gegenüber seinem erst seit zwei Wochen in Österreich lebenden Cousin ebenso, wie die vom Gesetzgeber und der EU in Umsetzung der Antirassismus-RL 2000/43/EG verfolgten Rechtsschutzziele.“<sup>21</sup>
- d) „Im Hinblick auf die beabsichtigte Präventionswirkung der Entschädigung nach dem GIBG und deren durch die Novelle 2008 noch hervorgehobene Bedeutung kann die Höhe des Schadenersatzes nach dem GIBG nicht mit dem Schmerzensgeld für Verletzungen gemäß § 1325 ABGB verglichen werden, wie sich schon aus dem Konzept eines Mindestersatzes – das dem Schmerzensgeld fremd ist – ergibt.“<sup>22</sup>
- e) „Zur Höhe des Schadenersatzes ist primär auszuführen, dass die Klägerin selbst nur eine Diskriminierung gemäß § 31 Abs. 1 Z 4 GIBG und demgemäß einen Schadenersatz gemäß § 35 Abs. 1 GIBG geltend machte, während das Erstgericht einen Schadenersatzanspruch gemäß § 35 Abs. 2 GIBG (unter Berücksichtigung des dort genannten Mindestbetrages) zusprach. Ein Zuspruch nach dieser Gesetzesstelle verbietet sich jedoch schon deshalb, weil die Klägerin nur einen Verstoß gemäß § 31 Abs. 1 Z. 4 GIBG geltend machte und ihren Anspruch auf § 35 Abs. 1 GIBG stützte. Grund des immateriellen Schadenersatzes im österreichischen Recht ist es, die durch ein bestimmtes Ereignis entstandenen Unlustgefühle auszugleichen. Bei der Beurteilung der Höhe ist es naheliegend auf die Schmerzensgeldsätze in Österreich zurückzugreifen.“<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> ZRS Wien 30.3.2007, 35 R 68/07w, S

<sup>20</sup> BG St. Pölten 29.1.2010, 4 C 480/09x, S 10.

<sup>21</sup> ZRS Wien 30.8.2010, 36 R 198/10z, S 7.

<sup>22</sup> HG Wien 19.1.2010, 1 R 129/10g, S 8f.

<sup>23</sup> HG Wien 14.9.2010, 60 R 101/10y, S 5f.

Im direkten Vergleich der Entscheidungen zeigen die ersten vier Urteile ähnliche Tendenzen der Schadenersatzbemessung und machen deutlich, dass sich der immaterielle Schadenersatz nach dem GIBG keinesfalls an den in Österreich bestehenden Schmerzensgeldsätzen oder auch der Haftentschädigung orientieren kann. Lediglich die Entscheidung des HG Wien zur GZ 60 R 101/10y, die zeitlich die letzte der Entscheidungen darstellt, zieht unrichtigerweise Schmerzensgeldsätze heran, obwohl die vorangegangenen Judikate klargestellt haben, dass dies ganz klar kein Kriterium zur Ermittlung der Entschädigung nach dem GIBG ist.

Zudem findet die Tatsache, dass die Betreiberfirma des Lokals bereits rechtskräftig zu einer Zahlung von EUR 1.000,- wegen einer unmittelbaren Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen in einem anderen Fall verpflichtet wurde, keinen Eingang in die Ermittlung der Entschädigungshöhe. Entsprechend der für diesen Sachverhalt relevanten europäischen Richtlinien muss eine Sanktion, hier die Zahlung von ideellem Schadenersatz, wirksam, angemessen und abschreckend sein. Da die Lokalbetreiber nach dem ersten Urteil ihre Türpolitik nicht geändert haben, waren EUR 1.000,- nicht wirksam und keinesfalls abschreckend. Ein Schadenersatz hätte vom Berufungsgericht daher nicht unter den EUR 1.000,- liegen dürfen, um den europarechtlichen Vorgaben zu genügen. Die Entscheidung, der Klägerin von den geforderten EUR 1.500,- lediglich EUR 250,- zu gewähren, verstößt daher gegen Europarecht.

#### 6.4.2 Passivlegitimation der Lokalbetreiber

Neben der Thematik der Schadenersatzbemessung ist die Frage der Passivlegitimation gerade in den Fällen der Einlassverweigerungen immer wieder verfahrensrelevant – zumindest seitens der beklagten Partei, die in der Mehrzahl der Fälle den Mangel einer solchen einwendet.

Begründet wird der Einwand durch die beklagte Partei zum Beispiel wie folgt:

„Die beklagte Partei habe eine Security-Firma mit den Einlasskontrollen betraut. Sollte ein Mitarbeiter dieser Firma dem Kläger den Einlass verwehrt haben, könne nicht die klagende Partei zur Haftung herangezogen werden. ... es liege daher im freien Ermessen des Türstehers, ob ein Gast eingelassen werde oder nicht.“<sup>24</sup>

Die Judikatur ist jedoch eindeutig: Für unmittelbare Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit sind die Betreiberfirmen haftbar. Anders wäre es nur bei einmaligen Belästigungen eines Gastes durch das Security-Personal von denen ArbeitgeberInnen bzw. AuftraggeberInnen keine Kenntnis haben/haben konnten. Hier würde eine direkte Haftung der belästigenden Person gegeben sein. Die Gerichte haben für die unmittelbaren Diskriminierungen einheitlich entschieden und begründen dies mit folgenden rechtlichen Argumenten:

- a) „Der vorliegende Sachverhalt ist unter dem Gesichtspunkt eines Bewirtungsvertrages und den daraus resultierenden vorvertraglichen Schutzpflichten zu beurteilen. Es gehört zur vorvertraglichen Schutzpflicht der beklagten Partei, dass der Kläger gerade in Zusammenhang mit dem gewollten Vertragsabschluss nicht aus Gründen seiner ethnischen Zugehörigkeit diskriminiert wird. Bediente sich die beklagte Partei dabei der Security-Firma als Gehilfin, haftet sie für durch die Türsteher verursachte Verletzung des GIBG nach § 1313a ABGB, weil das Verhalten des Türstehers in den von der beklagten Partei zugewiesenen Aufgabenbereich fiel und für diese vorhersehbar war.“<sup>25</sup>

<sup>24</sup> BG St. Pölten 29.1.2010, 4 C 480/09x, S 3.

<sup>25</sup> BG St. Pölten 29.1.2010, 4 C 480/09x, S 9.

- b) „Soweit sich der Rechtsmittelvortrag der Beklagten gegen die Zurechnung des Verhaltens ihres Türstehers wendet, ist ihr Folgendes zu entgegnen: Da die Klägerin beabsichtigte, das Lokal der Beklagten zu besuchen, bestand ein vorvertragliches Schuldverhältnis. Innerhalb eines solchen haftet der Vertragspartner für seinen Gehilfen nach § 1313a ABGB.“<sup>26</sup>

## 6.5 Conclusio

Diskriminierungen beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen sind keine Kavaliersdelikte, sondern Gesetzesverstöße, die Sanktionen nach sich ziehen. Sie sollten von den betroffenen Personen nicht hingenommen, sondern verfolgt werden. Judikate in diesem Bereich sind nicht nur zur Rechtsfortbildung unbedingt erforderlich, sondern auch für Beratungseinrichtungen äußerst sinnvoll. Bereits ein Verweis auf rechtskräftige Urteile bei außergerichtlichen Lösungsversuchen durch BeraterInnen kann zum Einlenken und auch Umdenken auf Seiten der Diskriminierenden führen.

Und natürlich führt ein gewonnenes Verfahren und die schriftliche Bestätigung der Diskriminierung durch ein Gericht zumeist auch dazu, dass die betroffene Person mit dem Vorfall abschließen kann.

Ein Kläger bewertet sein zweijähriges Gerichtsverfahren zum Beispiel wie folgt:

“Nachdem ich von der Berufungsentscheidung erfahren hatte, war ich gleichzeitig erleichtert, diese langwierige Prozedur endgültig zu beenden, wie auch froh, doch noch Recht bekommen zu haben. Denn diese demütigende Andersbehandlung aufgrund von Äußerlichkeiten, die ich am eigenen Leibe erfahren musste, ist leider in Österreich keine Seltenheit. Die Gewissheit, dass dieses rassistische Verhalten mit Strafe geahndet wird, schenkt mir allerdings wieder etwas Vertrauen in das österreichische Rechtssystem. Großen Dank dafür schulde ich selbstverständlich auch meiner kompetenten Vertretung in diesem Fall.“

### 6.5.1 Diskriminierungsfreie Einlasspolitik

Gerichtsverfahren aus dem Teil III des GIBG haben sich bislang überwiegend auf Einlassverweigerungen beschränkt. Grundsätzlich hat jede/r GastwirtIn die Freiheit zu entscheiden, wer sein/ihr Lokal betreten darf und welche Verhaltensweisen erwünscht beziehungsweise unerwünscht sind. Diese Freiheit hat aber ihre Grenzen. Wer einer Person den Eintritt zu oder den Verbleib in einem Lokal aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit und/oder des Geschlechts verweigert, verstößt gegen das Gleichbehandlungsgesetz. Auch die Anweisung, Personen aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit und/oder ihres Geschlechts den Eintritt in ein Lokal zu verweigern, ist eine nach dem Gleichbehandlungsgesetz verbotene Diskriminierung. Gemeinsam mit ZARA und der Gleichbehandlungsanwaltschaft hat der Klagsverband Empfehlungen<sup>27</sup> für eine diskriminierungsfreie Eintrittspolitik in Lokalen ausgearbeitet. Die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen bietet den Lokalen zwar keine grundsätzliche Garantie, dass Diskriminierungen nicht vorkommen können, erleichtert aber die Einhaltung des Gleichbehandlungsgesetzes durch eine transparente und überprüfbare Einlasspolitik.

---

<sup>26</sup> HG Wien 14.9.2010, 60 R 101/10y, S 4.

<sup>27</sup> Empfehlungen, Hausordnung und Information können unter <http://www.klagsverband.at/archives/5404> heruntergeladen werden.

Neben diesen Empfehlungen an die LokalbetreiberInnen, hat sich der Klagsverband auch an TürsteherInnen gewandt. In der Stellungnahme<sup>28</sup> zur Verordnung für Beschäftigte des Sicherheitsgewerbes fordert der Klagsverband verpflichtende Schulungen für Personen, die als TürsteherInnen tätig sind, in denen sie lernen sollen, sich beim Lokaleinlass menschenwürdig und rechtskonform zu verhalten, denn nicht selten greifen Türsteherinnen und Türsteher zu höchst unfeinen und rechtlich bedenklichen Methoden, wenn es darum geht, „unerwünschte Personen“ von einem Lokal fernzuhalten. Rassistische Beschimpfungen, Handgreiflichkeiten und körperliche Gewalt sind da keine Ausnahmen.

## 6.5.2 Verbesserung des Diskriminierungsschutzes und des Rechtszugangs außerhalb der Arbeitswelt

Das Diskriminierungsverbot für Bereiche außerhalb der Arbeitswelt gilt seit dem Jahr 2004 für den Diskriminierungsgrund der ethnischen Zugehörigkeit und wurde 2008 auf Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts ausgeweitet<sup>29</sup>. Benachteiligungen außerhalb der Arbeitswelt beschränken sich jedoch nicht nur auf die ethnische Zugehörigkeit oder das Geschlecht, sondern erfolgen auch aufgrund der sexuellen Orientierung, der Religion oder Weltanschauung, des Alters. Lediglich einen Rechtsschutz kennt das GIBG für diese Gründe bislang nicht. Mit diesem Hintergrund fordert der Klagsverband seit langem eine einheitliche Regelung des Geltungsbereichs hinsichtlich des Diskriminierungsverbots „in sonstigen Bereichen“ für alle Gründe<sup>30</sup>, was nicht zuletzt auch vom UN-Menschenrechtsrat im Rahmen der UPR empfohlen wird. Es gibt keine sachliche Rechtfertigung dafür, für die einzelnen Diskriminierungsgründe ein unterschiedliches Schutzniveau vorzusehen.

Nur Einzelpersonen können ein Gerichtsverfahren wegen Diskriminierung anstrengen. Das stellt für einige betroffene Personen eine große Hürde dar. Die inzwischen mehrjährige Beratungspraxis des Klagsverbands und seiner Mitgliedsvereine zeigt, dass es auch Fälle gibt, in denen eine Vielzahl von Personen von der Benachteiligung berührt werden. Hier wäre eine Verbandsklagebefugnis erforderlich, um gegen Diskriminierung zum Beispiel in Allgemeinen Geschäftsbeziehungen oder in Ankündigungen vorgehen zu können. Für die Erleichterung und Vereinheitlichung der Bemessung des immateriellen Schadenersatzes, der wie durch die Urteile aufgezeigt, eine große Schwierigkeit darstellt, bedarf es klarer Kriterien, damit dieser, wie in den EU-Richtlinien vorgesehen, wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist. Als konkrete Anhaltspunkte für die Bemessung des Schadenersatzes im GIBG sollten jedenfalls die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des/der Beklagten, die Dauer der Diskriminierung, die Erheblichkeit der Beeinträchtigung der betroffenen Person, die Auswirkung einer Diskriminierung für andere mögliche betroffene Personen, Mehrfachdiskriminierungen und allfällige Vorverurteilungen der beklagten Partei zu berücksichtigen sein. Zudem hat sich gezeigt, dass ein Mindestschadenersatz allein für die Belästigung nicht ausreichend ist, weil die Gerichte nicht daran gebunden sind, diesen Betrag auch für die anderen Diskriminierungsformen heranzuziehen. Die Mindestsumme für immateriellen Schadenersatz muss daher für alle Diskriminierungsformen im Gesetz normiert werden.

---

<sup>28</sup> <http://www.klagsverband.at/dev/wp-content/uploads/2011/01/stel-sicherheitsgewerbe.pdf>.

<sup>29</sup> Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung außerhalb der Arbeitswelt sind seit 1.1.2006 im Behindertengleichstellungsgesetz geregelt.

<sup>30</sup> Die Harmonisierung des Antidiskriminierungsrechts wird auch als „Levelling Up“ oder „Beseitigung der Hierarchisierung“ bezeichnet.

## 6.6 Facts: Forderungskatalog

- *Harmonisierung des Antidiskriminierungsrechts*
- *Verbandsklagebefugnis, um gegen Diskriminierungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder in Ankündigungen vorgehen zu können*
- *klare Kriterien zur Bemessung des Schadenersatzes, damit dieser – wie in den EU-Richtlinien vorgesehen – “wirksam, verhältnismäßig und abschreckend” ist*
- *Mindestschadenersatz in der Höhe von EUR 1.000,- für alle Diskriminierungsformen*
- *Ergänzung des Verfahrens vor der Gleichbehandlungskommission durch ein Schlichtungsverfahren nach Vorbild der Schlichtung gemäß Behindertengleichstellungsgesetz*
- *Ausgestaltung der Verwaltungsstrafbestimmungen als Offizialdelikt*
- *Ausdehnung der Zuständigkeit der Regionalstellen der Gleichbehandlungsanwaltschaft für alle darin geregelten Diskriminierungsgründe per Gesetz*
- *Anspruch auf Beseitigung von diskriminierenden Barrieren*
- *richtlinienkonforme Regelung der Beweislastverschiebung durch Übernahme aus den EU-Richtlinien*

# 7. WOLLEN WIR WIRKLICH NICHT MEHR DISKRIMINIEREN?

## Von den Folgen ernsthafter Antidiskriminierung und der Rolle des Rechts dabei

Hans Dieter Schindlauer

### 7.1 Einleitung: Bestandsaufnahme

*„Was ist denn schon dabei, wenn einer in eine Disko nicht eingelassen wird? - Soll er halt in die nächste gehen!“* oder *„Warum geht der denn überhaupt in ein Lokal, wo man doch weiß, dass die dort solche Typen nicht wollen?“* oder auch *„Wo kommen wir denn da hin, wenn sich ein Gewerbetreibender, der sich ein Geschäft selbst aufgebaut hat, seine KundInnen nicht mehr aussuchen darf?“* das sind aus dem Leben gegriffene, fast standardisierte Debattenbeiträge, wenn das Thema des Diskriminierungsschutzes beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen auf das Tapet kommt. Forenbeiträge in Onlinemedien sind besonders reich an Varianten dieser empörten Reaktion auf die gerichtliche Durchsetzung des Diskriminierungsverbotes.

Es ist ganz offensichtlich, dass es in Österreich an der Kommunikation und Information dazu mangelt, welche zerstörerische und schädliche Wirkung Diskriminierung hat und letztlich darüber, warum sie eigentlich in verschiedenen Bereichen verboten ist.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist dieses Phänomen auch auf die Genese - den recht schmerzlosen „Geburtsvorgang“ - des österreichischen Antidiskriminierungsrechts zurückzuführen, dem ja ausgesprochen wenig an breit wahrnehmbarem öffentlichem Diskurs und inhaltlicher oder rechtlicher Debatte vorausgegangen ist. Auch im Gesetzgebungsprozess konnte man sich – nach überlanger Wartezeit – darauf beschränken, als Zweck oder Ziel der Gesetzesmaterie auf die „Verpflichtung zur Umsetzung europarechtlicher Vorgaben“ zu verweisen.

Die mangelnde Debatte über das Wesen und die Natur der Diskriminierung sowie die geeigneten Strategien und Mittel zu ihrer Hintanhaltung ist aber nicht bloß ein beklagenswerter Mangel an Möglichkeiten zum philanthropisch-philosophischen Austausch; sie verursacht die stetig wahrnehmbaren Fragen nach dem eigentlichen Sinn und den Grenzen des Diskriminierungsschutzes, die sowohl im öffentlichen als auch im rechtlichen Diskurs noch reichlich unbeantwortet sind.

Die nicht gestellte oder nicht geklärte Sinnfrage spiegelt sich auch in der Legistik der einschlägigen Gesetzesmaterien wieder. Gerade an besonders spannenden Punkten findet sich oftmals die wortwörtliche Wiedergabe des Textes der umgesetzten Rats-Richtlinie. Dies ist in der Praxis umso mehr als Problem zu sehen, als ja auch die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG selbst als eigentlich „unfertig“ zu gelten haben. Sie halten laut ExpertInnen der EU-Kommission noch immer den Rekord für die kürzeste Beratungszeit und daher schnellste Beschlussfassung von – einstimmig zu beschließenden - Richtlinien im Rat.

Die damalige Beschleunigung ging, das ist ein mittlerweile offenes Geheimnis, von der politischen Situation in Österreich aus – von der europäischen Bestürzung über die Regierungsbeteiligung der FPÖ. So ist die europarechtliche Grundlage unserer Gesetze zu einem Zeitpunkt geschaffen worden, zu dem erst ein paar Grundgedanken zu einem Gerüst formuliert waren. Offenbar war dieses Gerüst von der Identifikation damals bestehender europäischer und transatlantischer „Best Practice“ inspiriert, die man vor allem im britischen, US-amerikanischen und niederländischen System gefunden hatte. Freilich, - und das zeigen die beinahe flächendeckenden Umsetzungsprobleme in den Mitgliedstaaten – wurde dadurch viel zu wenig Bedacht genommen auf die spezifischen Rechtssysteme und – traditionen Kontinentaleuropas und **deren** bewährte Konzepte und Mittel.

Ich möchte hier nicht der Langsamkeit das Wort reden, aber darauf hinweisen, dass der Zustand der im Jahr 2000 beschlossenen Richtlinien eine intensive Aufbereitung und daraufhin eine sorgsame „Übersetzung“ der Intentionen und Strategien, die in den Richtlinien enthalten sind, in die österreichische Rechtswirklichkeit verlangt hätte und noch verlangt. Die Umsetzungsfrist bis 2003 hätte dazu genützt werden können.

## 7.2 Vom Wesen der Diskriminierung – weitverbreitete Irrtümer

Nachdem eine tiefgehende Debatte über das Wesen der Diskriminierung und den Sinn des Diskriminierungsschutzes nicht stattgefunden hat, werde ich mich im Folgenden bemühen, zumindest **ein paar Denkanstöße** für ebendiese Debatte zu liefern, die auch unmittelbar mit Fragen des rechtlichen Diskriminierungsschutzes zusammenhängen. Dabei werde ich auch vor möglicherweise für manche LeserInnen provokanten Thesen nicht zurückschrecken. Bewusst verzichte ich dabei auf allen Anschein von Objektivität und auf die klassischen Werkzeuge wissenschaftlicher Redlichkeit und/oder ihres Anscheines<sup>31</sup>. Ich werde meine Ausführungen an Aussagesätzen aufhängen, die grundlegende Irrtümer über das Phänomen Diskriminierung beinhalten:

### 7.2.1.1 Irrtum 1: „Diskriminierung ist leider etwas Natürliches. Menschen wollen sich unterscheiden und werden daher immer diskriminieren“

Diese – oft gehörte – fatalistische Einschätzung ist das Ergebnis fest in den Köpfen verankerter systematischer Diskriminierung und deswegen noch lange nicht richtig. Richtig ist: **Diskriminierung wurde und wird gemacht** – von Menschen, von Gesellschaften. Gleichzeitig gibt es das grundsätzliche menschliche Bedürfnis danach, sich zu unterscheiden, sich von den anderen abzuheben. Ein einprägsames Beispiel für dieses Bedürfnis kann man an Schulen beobachten, die Schuluniformen vorschreiben. Dort wird die Vorschrift zwar eingehalten aber jede Lücke in der Vorschrift dazu verwendet, sich ganz individuell zu zeigen – je nach Regelung ergibt sich daraus ein buntes Potpourri aus Halstüchern, Armbändern, Socken, Frisuren oder was auch immer sich als Möglichkeit zur Unterscheidung bietet. Diese Beobachtung hat jedoch mit dem Phänomen Diskriminierung gar nichts zu tun. **Das Verbot der Diskriminierung ist ja gerade nicht der Versuch der Gleichmacherei, sondern im Gegenteil die Grundvoraussetzung für das Leben und Ausleben von Individualität**<sup>32</sup>. Individualität leben bedeutet immer eine Wahl zu haben und sich von anderen durch Einstellung, Fähigkeiten und Handlungen unterscheiden zu können. Diskriminierung dagegen ist eine sehr wirksame Methode zur statischen Normierung von Menschen – zur Unterscheidung nach ihrem So-Sein und nicht nach ihrem Handeln.

<sup>31</sup> ...wie Verweise auf geäußerte Gedanken anderer in Fußnoten.

<sup>32</sup> Und übrigens auch von Konkurrenz und funktionierendem Wettbewerb und daher durchaus ein wesentliches Thema für manch „neo-liberale“ DenkerInnen.

Die unglaubliche Beharrlichkeit, die die existierenden diskriminierenden Systeme zeigen, beruht gerade auf der Verknüpfung von statischen – immer gleichbleibenden – Merkmalen mit einer Hierarchie dieser Merkmale. Dadurch entsteht der fatale Eindruck von Naturgegebenheit. Sehr praktisch ist diese systematische Diskriminierung für den Machterhalt der einmal mächtig Gewordenen. In gut funktionierenden diskriminierenden Systemen müssen sie nicht immer wieder durch ihre Handlungen beweisen, dass sie gute Fähigkeiten, Charaktereigenschaften usw. haben, sondern können ihre **Vormachtstellung allein aus ihrem So-Sein** schöpfen und reproduzieren. In der derzeitigen österreichischen Realität bedeutet das für jemanden wie mich, dass mein alltäglicher Vorsprung auf dem Arbeits-, Wohnungs-, Dienstleistungs-, ja sogar auf dem „Heiratsmarkt“ daher stammt, dass ich männlich, weiß, heterosexuell, in Österreich geboren, „taufscheinkatholisch“, nicht behindert, und 40 Jahre alt bin. Dafür musste und muss ich gar nichts tun. Keines dieser Merkmale macht mich wirklich irgendjemand anderem überlegen, - der Vorteil basiert auf einer Reihe von sorgsam und schon sehr lange erzählten Mythen, die alle eine Entstehungszeit und einen handfesten machtpolitischen Grund für ihre Entwicklung haben. „Natürlich“ ist Diskriminierung daher keineswegs – sie ist nur so weit verbreitet und sitzt uns so tief in unserem Erfahrungsschatz dass es leicht ist, den Eindruck von unveränderlicher Gegebenheit zu bekommen.

#### 7.2.1.2 Irrtum 2: „Diskriminierungsschutz ist eigentlich Minderheitenschutz“

Auch dieser Irrtum ist einem diskriminierenden System immanent. Umfassender Diskriminierungsschutz, wie ihn auch die einschlägigen europäischen Richtlinien vorsehen, geht weit über den klassische Minderheitenschutz hinaus, - ja verträgt sich nur bedingt mit diesem.

Auch bei dieser Frage gilt es, sich wieder mit der Natur der Diskriminierung zu befassen, um zu begreifen, wodurch dieser Irrtum entsteht, ja beinahe entstehen muss: Diskriminierung dient der Normierung, also der Definition dessen, was von nun an als „normal“ zu gelten hat. Um dies zu erreichen, operiert sie mit der **Verschiebung der Aufmerksamkeit**. In allen diskriminierenden Systemen wird mehr oder weniger sofort mit ihrer Einführung die ganze Aufmerksamkeit auf die „Minderheit“<sup>33</sup> – also die diskriminierte Gruppe gelenkt. Die „Minderheit“ wird als das speziellere, interessantere und letztlich das alleinige Objekt der Neugier etabliert. Plötzlich geht es nur noch um „die da“. Es ist rasch interessant, was denn „die da“ so speziell macht; wie sie leben; wie viele sie sind; und plötzlich reden wir darüber, ob und wie sie gefährlich sind und wie man ihnen helfen könne. So wird gekonnt verschleiert, dass das diskriminierende System aus beiden Gruppen<sup>34</sup> besteht und wir tun so, als ob es bei alledem nur um die Minderheit gehen könne. Es kommt zu der **logisch unmöglichen Schlussfolgerung**, dass nur die „Minderheit“ anders<sup>35</sup> sei.

Die Definition von Minderheiten unterstützt die Vormachtstellung und die „Normierung“ der Mehrheit: Wer einer „Minderheit“ angehört ist daher per definitionem nicht „normal“ während „Mehrheitsangehörige“ in der betroffenen Hinsicht, dem betroffenen Merkmal oder sozialem Marker grundsätzlich als „unmarkiert“ gelten. In der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit Diskriminierung führt dies dann diskursiv dazu, dass suggeriert wird, dass „Geschlechterfragen“ eigentlich „Frauenfragen“ seien, dass „weiß“ eigentlich keine Hautfarbe sei (zumindest außerhalb Afrikas), dass „sexuelle Orientierung“ ausschließlich für nicht heterosexuelle Neigungen stehe, etc.

---

<sup>33</sup> Das tatsächliche Zahlenverhältnis zwischen den Gruppen spielt dabei nicht unbedingt eine große Rolle. Grundsätzlich sind diskriminierende Systeme, die tatsächlich eine zahlenmäßig kleinere Gruppe diskriminieren als stabiler anzusehen – aber auch die Diskriminierung der zahlenmäßig größeren Gruppe von Frauen gegenüber Männern hält sich nun schon sehr lange.

<sup>34</sup> Diskriminierende Systeme sind meist simpel dual aufgebaut: Norm vs. Anders; es können aber offenbar sehr viele diskriminierende Systeme parallel zueinander existieren (zB Geschlecht, Hautfarbe, Sprache, sexuelle Orientierung, Behinderung).

<sup>35</sup> Siehe etwa den (deutschen) Titel von Simone de Beauvoirs Werk „Das andere Geschlecht“

Ja selbst innerhalb der unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen „Szenen“, in denen vorrangig Antidiskriminierungsarbeit geleistet wird, herrscht ganz und gar keine Einigung darüber, ob Diskriminierung nicht letztlich allein das Problem der Diskriminierten<sup>36</sup> sei, die auch die Lösungsstrategien allein zu entwickeln und umzusetzen hätten.

Es ist diese perfide, entsolidarisierende Wirkung von etablierter und systemisch wirkender Diskriminierung, die überall den Vorzug von Minderheitenschutz vor Gleichstellungsmaßnahmen bewirkt. Für die Angehörigen der „Mehrheiten“ ist es angenehmer zu konzedieren, dass man diesen Minderheiten eben etwas zugestehen müsse, als ganz grundlegend die Existenz von „Mehrheiten“ und „Minderheiten“ zu dekonstruieren und sich der entsetzlichen Willkürlichkeit dieser Konstruktionen bewusst zu werden.

Nichtdiskriminierungsnormen und Gleichstellungsgebote haben andere Ziele als Minderheitenschutzgesetze. Ihre Botschaft ist viel fundamentaler oder radikaler. Sie drücken aus, dass eine Unterscheidung von Menschen nach bestimmten, in ihnen festgelegten Kriterien, schlicht unnötig, uninteressant, nicht zielführend, dumm und schädlich ist. Diese Normen zielen also darauf ab, schon die Unterscheidung selbst und ihre Relevanz aufzuheben. Ein Denken in Mehrheiten und Minderheiten widerspräche dieser Logik.

(Zu) Kurz und provokant zusammengefasst: Bloßer Minderheitenschutz hat die Tendenz, eine diskriminierende Schieflage im Kern aufrecht zu erhalten und dabei aber ein allzu brutales Vorgehen abzumildern. Dadurch wird die Schieflage gleichsam dauerhaft „lebbar“ gemacht. Nichtdiskriminierungsnormen wiederum erklären schon **die Unterscheidung** nach bestimmten Kriterien für letztlich unsinnig und abzulehnen.

Für den Gesetzgeber ergibt sich aus den gegensätzlichen Grundideen dieser hier archetypisch umrissenen Rechtsfiguren die Problematik, dass **beide alleine ungeeignet** sind, das Problem Diskriminierung, so wie es sich in der Wirklichkeit zeigt, zu lösen. Denn während Minderheitenschutz ja, wie dargestellt, die zugrundeliegende Differenzierung nicht in Frage stellt, übersieht die bloße Nichtdiskriminierungsnorm die Auswirkungen von bestehenden diskriminierenden Systemen und deren reale Belastungen. Eine neu eingeführte Nichtdiskriminierungsnorm wird in den Bereichen, in denen eine bestimmte „markierte“ Gruppe seit mehreren Generationen konsequenter Diskriminierung ausgesetzt ist, nicht ausreichen, um eine spürbare Entwicklung hin zu mehr Chancengleichheit zu bewirken, da so viele Barrieren aus der Vergangenheit noch zu spürbar nachwirken. Besonders mächtig und langlebig sind hier Einflüsse auf das Bildungsniveau, das persönliche Netzwerk, den finanziellen Status und das Selbstvertrauen von Menschen.

Umfassender Diskriminierungsschutz bedeutet also beides: Die konsequente Unterlassung der diskriminierenden Unterscheidung und den Ausgleich von Benachteiligungen, die durch diese Unterscheidung in der Vergangenheit entstanden sind. Das klingt nicht nur wie der Versuch der **Quadratur des Kreises** – das ist es auch. Da diese nicht vollständig gelingen kann, braucht es eine wohl-durchdachte Strategie und eine sorgsame Abwägung und Entscheidung für den Einsatz des einen wie des anderen Mittels.

Die europäischen Richtlinien lassen hier einen sehr weiten Spielraum, indem sie den Grundsatz der Nichtdiskriminierung mit der Zulässigkeit von so genannten „**besonderen Maßnahmen**“ kombinieren. Eine strategische Ausrichtung – ja auch nur ein Hinweis auf die Handhabung dieses Mittels fehlt jedoch zur Gänze.

---

<sup>36</sup> Dies wird durchaus teilweise auch im Sinne von Besitzstandswahrung verstanden. Nach dem Motto: Das ist meine Diskriminierung!

### 7.2.1.3 Irrtum 3: „Antidiskriminierung ist doch ein ziemlich ‚softes‘ Thema“

Diese Fehleinschätzung begegnet einem in der öffentlichen Debatte ebenso wie im privaten Gespräch und ist wohl ein nicht zu vernachlässigender Faktor, wenn es gilt zu hinterfragen, warum es in Österreich so erstaunlich wenige Verfahren nach den verschiedenen Antidiskriminierungsbestimmungen gibt, warum so wenig mit Nichtdiskriminierung Politik gemacht wird und warum die Debatte insgesamt so lau geführt wird.

Eigentlich liegt auf der Hand, dass das Thema ganz und gar nicht soft ist – geht es doch um eine **wesentliche Verschiebung von Macht und Privilegien**. Doch dazu müsste zunächst einmal geklärt sein, dass Antidiskriminierung vor allem bedeutet, mit bestehender, täglich geübter Diskriminierung **aufzuhören**. Das ist aber eine Diskussion die nicht geführt wird, da sich die weitaus meisten Menschen nicht als Diskriminierende oder Diskriminierte betrachten. Viele Menschen haben den Eindruck, dass ein gesetzliches Verbot der Diskriminierung aus den in den Richtlinien genannten Gründen ohnehin einen meist zumindest halbherzig eingehaltenen Status Quo festschreibe und für sie keinerlei Änderung mit sich bringe.

Die sich in diesen Fragen zeigende **„Laschheit“** eines Großteiles der Bevölkerung führe ich auf drei wesentliche Gründe zurück: Die systemimmanente mangelnde „Betroffenheit“ in der Wahrnehmung der Mehrheit, die erfolgreiche Desavouierung bestimmter Diskurse durch politisch rechte Kreise und die fehlende Information über das Wesen der Diskriminierung sowie der Gleichheit.

Der erste Punkt greift zurück auf das oben unter 1.2.2. beschriebene Phänomen, dass es in diskriminierenden Systemen dazu kommt, dass die als „Mehrheit“ konstituierte Gruppe sich als **nicht betroffen**, beziehungsweise gar als „unmarkiert“ versteht. Dass also beispielweise heterosexuellen Menschen nicht bewusst ist, dass sie eine sexuelle Orientierung haben oder andere ihr „Weiß-Sein“ als bloße Normalität, aber nicht als Hautfarbe erleben und begreifen. Daraus folgt, dass sich ganz viele Menschen von den Formulierungen in Antidiskriminierungsgesetzen **nicht angesprochen sehen**<sup>37</sup> und gar kein Verständnis dafür entwickeln, dass es auch um sie gehen könnte.

Der zweite Grund ist ein ebenso ärgerlicher wie wesentlicher. Es ist im öffentlichen Diskurs in den letzten Jahr(zehnt)en tatsächlich gelungen, so fundamentale Diskussionen wie jene um die Gleichwertigkeit aller Menschen, um Solidarität, ja selbst um Chancengleichheit und Rechtsstaatlichkeit schlichtweg lächerlich zu machen. Die Erfindung von sprachlichen Figuren wie dem „Gutmenschen“, die der Diffamierung des moralischen und des ethischen Argumentes diene, hat ganz hervorragend funktioniert und hat, Hand in Hand mit der angeblichen Herrschaft der „political correctness“ den Diskurs maßgeblich verändert.

In diesem Prozess ist es gelungen, ganze Themenkomplexe zu diskreditieren und mit einer **Aura der Weltfremdheit** zu umgeben, um gleichzeitig den fortgesetzten „Tabubruch“ als kämpferische und „bodenständige Gegenströmung“ zu etablieren. **Unsere Gesellschaften werden konsequent „abgehärtet“** wenn es um Entsolidarisierung und das Einprägeln auf Sündenböcke geht. Selbst viele sich grundsätzlich als „links“ oder „progressiv“ oder avantgardistisch verstehende Intellektuelle und JournalistInnen fühlen sich offenbar bemüßigt, regelmäßig klarzustellen, dass sie keineswegs zu diesen angeblich so abgehobenen „Gutmenschen“ gehören, sondern schon auch mal gern einen derben und vorbelasteten Begriff verwenden, - gleichsam als „Befreiungsschlag“ gegen den (von den Rechten) konstatierten „Tugendterror“. Auch so mancheR AkteurIn aus der so genannten „organisierten Zivilgesellschaft“ hat kräftig dazu beigetragen, das Bild in der Öffentlichkeit mit Beispie-

---

<sup>37</sup> Ja häufig ist sogar ein gewisser Unmut über die „neutralen“ Formulierungen festzustellen, der von manchen als „Feigheit“ oder „Verschleierung“ angesehen wird; etwa in der Form: „Warum sagt das Gesetz nicht, dass es um Schwarze und Moslems geht?“

len von verlogener „Toleranz“, selbstgefälligen Hilfsangeboten und schein altruistischem Gesäusel zu bereichern.

In eine solcherart vorgeprägte Situation, die insbesondere in Fragen von Einwanderungspolitik und Rassismus ganz stark polarisiert war, passte die Verabschiedung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien wahrlich recht wenig. Es darf daher kaum verwundern, wenn sie auch so behandelt wurden, als wären sie schlicht vom Himmel gefallen.

Der dritte Grund – und fest verbunden mit den beiden bereits genannten – ist die mangelnde Information über Diskriminierung und auch die mangelnde Definition davon im Alltagsbewusstsein. Obwohl der Begriff „Diskriminierung“ verbreitet ist im Alltagswortschatz, ist das Wissen darüber sehr dünn gesät. Insbesondere die Tatsache, dass Diskriminierung in erster Linie durch konkretes Handeln erzeugt wird und nicht bereits mit dem Bestehen eines Vorurteiles verwirklicht ist, wird gerne übersehen. Mit dieser Vermischung passiert aber regelmäßig eine Verharmlosung von Diskriminierung. Diskriminierungsschutz hilft also nicht in erster Linie gegen stereotype „Bilder im Kopf“, sondern gegen **Aktivitäten und Handlungen**, die benachteiligend wirken. Da die Entwicklung von stereotypen Bildern und sich festigenden Vorurteilen nun einmal **Teilergebnis** von menschlichem Lernen und damit **von Intelligenz** ist, haben wir alle mannigfaltige Erfahrungen darin. Die Kenntnis dieser Unterscheidung ist wichtig, da es für intelligente Wesen letztlich unmöglich ist, keine stereotypen Bilder zu entwickeln, es aber sehr wohl möglich ist, sein Handeln nicht davon leiten zu lassen und die Bilder aktiv wieder außer Kraft zu setzen. Kurz gesagt: **Diskriminierungsfreiheit ist machbar – Vorurteilsfreiheit nicht.**

Insgesamt ist es im Ergebnis doch eher **befremdlich**, dass der Einsatz für mehr Chancengleichheit bloß den Nimbus von tugendhaftem Engagement von abgehobenen SozialromantikerInnen bekommen hat, während wir ganz ähnliche Anliegen in unserer bisherigen Geschichte (etwa: bürgerliche Revolutionen, gewerkschaftliche Arbeit, etc.) wohl zumindest nicht lächerlich „soft“ finden. Eine tatsächliche Abkehr von der täglichen Diskriminierung und die Sprengung wirksamer diskriminierender Systeme aber hat tatsächlich (zumindest) **evolutionäres Potenzial**, das jedenfalls geeignet wäre eine neue Epoche der Menschheitsgeschichte einzuläuten.

## 7.2.2 Entscheidungen, die zu treffen sind

Anknüpfend an das gerade oben erwähnte evolutionäre Potenzial der Abkehr von der Diskriminierung wäre es doch interessant zunächst einmal zu überlegen, welche Form von Nichtdiskriminierung wir in Österreich und in Europa eigentlich anstreben. Die europarechtlichen Vorgaben stehen dabei weder einer weiten noch einer sehr engen Interpretation entgegen.

Sehen wir uns die Alternativen in groben Zügen an und versuchen wir zu bedenken, was sie bewirken und was sie zur Umsetzung brauchen:

### 7.2.2.1 Alternative I: Die breite Nichtdiskriminierung: Systematische Diskriminierung verschwindet

Der breite Ansatz der Nichtdiskriminierung führt zu einer ganz grundlegenden Veränderung unserer Gesellschaft. Die Vision lautet: Die vormals existierenden Systeme der Diskriminierung sind ausgeschaltet. Vorrechte und Privilegien allein aufgrund des Geschlechtes, der Herkunft, der Religion, der Behinderung oder der sexuellen Orientierung haben aufgehört zu wirken. Die Zuordnung zu Gruppen, die sich aufgrund dieser Merkmale ergeben, hat jede Bedeutung verloren. Insbesondere für den Zugang zu Arbeit, Gütern und Dienstleistungen und sozialen Netzwerken kommt es auf diese ehemals so starken sozialen Marker gar nicht mehr an. Chancengleichheit ist weitestgehend ver-

wirklich. Zugehörigkeiten werden nur noch dort für relevant gehalten, wo die Gemeinsamkeit in einer geteilten Haltung, einer Idee, einer Fertigkeit oder einem Interesse liegt.

Dieser Ansatz ist offensichtlich sehr weit weg von unserer derzeitigen Realität und die Angst mancher Menschen vor einem Wandel in diese Richtung ist durchaus rational und nachvollziehbar. Vorbei wären die Zeiten der Privilegien für das bloße So-Sein! Vorbei auch die Diskurse, die vermeintliche „Mehrheitsgruppen“ automatisch inkludieren, während die Zugehörigkeit der konstruierten „Minderheiten“ auf immer Verhandlungssache bleibt. Der Wind der Konkurrenz wäre für die zuvor in mächtigen Mehrheitspositionen Befindlichen ganz bedeutend schärfer geworden. Es würde sich so viel rund um diese Nichtdiskriminierung verändern, dass auch meine Phantasie nicht ausreicht, die Effekte auch nur annähernd aufzuzählen. Klar ist aber, dass allein die Entwicklung hin zur konsequenten Nichtdiskriminierung nicht automatisch paradiesische Zustände hervorbringen würde. Eine hierzu häufig geäußerte Angst ist die vor der Entstehung einer recht brutalen Meritokratie, die letztlich wieder zu einer sehr ungleichen Gesellschaftsordnung führen würde.

Der Weg zu dieser Alternative führt unweigerlich über den **Verzicht** auf oder die kontrollierte Wegnahme von derzeit wirkenden Privilegien. Das ist der Punkt, der das Eintreten für mehr Chancengleichheit bislang am meisten behindert – gleichzeitig ist es auch der Punkt, dessen sich die wenigsten Menschen bewusst sind. Viele wohlmeinende und engagierte Menschen, die in unserer Gesellschaft aufgrund ihres So-Seins häufiger in Mehrheits- als in Minderheitssituationen sind, glauben, dass Nichtdiskriminierung vor allem bedeute, aus seiner privilegierten Stellung heraus – und ohne diese verlassen zu müssen - den Diskriminierten die Hand zu reichen und ihnen dadurch eine der eigenen Position entsprechende Position zu geben. Tatsächlich aber kann das nicht funktionieren, da eine Situation, in der alle Menschen privilegiert sind, logisch undenkbar ist. **Mit dem Wegfall der Diskriminierung der einen Gruppe fällt eben auch die Privilegierung der anderen weg.** Nichtdiskriminierung ist gesamtgesellschaftlich daher nicht automatisch eine win-win Situation sondern zunächst einmal ein Abtausch oder Deal, bei dem es ganz real auch etwas Wichtiges zu verlieren gibt.

Wollen wir uns auf diesen Weg begeben, so gilt es zu allererst darüber nachzudenken, was denn der Mehrwert einer nicht diskriminierenden Gesellschaft auch für jene Menschen sein kann und wird, die vom bisherigen Wirken diskriminierender Kräfte profitiert haben. Letztlich muss es auch für sie **gute und rationale Gründe** geben, sonst werden sie sich diesem Schritt verschließen. Persönlich bin ich sicher, dass es ausreichend gute Gründe dafür gibt, möchte sie in diesem Rahmen aber nicht besprechen, sondern den Denkanstoß so stehen lassen. Zusätzlich zu den ökonomischen Verschiebungen ist auch noch zu beachten, dass die Zugehörigkeit zu Gruppen, die sich über die gemeinsame Ausprägung eines „verbotenen Markers“<sup>38</sup> ergeben, für viele Menschen ganz stark identitätsstiftend ist. Diese Menschen müssten sich quasi „neu (er)finden“.

Für den Gesetzgeber bedeutet der Weg dorthin eine ganz intensive Arbeit, da er immer ganz nah an dieser gesellschaftlichen Entwicklung dran sein müsste und nach und nach konsequent die Relevanz all der „verbotenen Marker“ abbauen müsste.

#### 7.2.2.2 Alternative II: Nichtdiskriminierung ist Grundvoraussetzung für Privatautonomie: Staat greift regelnd und ordnend ein

Diese zweite Alternative ist weniger abhängig von tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen und kann in ihrer Auswirkung grundsätzlich mit der rechtlichen Regulierung etwa des Arbeitsrechtes oder des Mietrechtes verglichen werden. Grundlegend ist dieser Alternative die Erkenntnis, dass die bestehende systematische Diskriminierung dem Grundsatz der Vertragsfreiheit diametral entgegen

---

<sup>38</sup> Also etwa: gleiche Herkunft, Religion, Hautfarbe

steht. Wichtig ist also hier der Grundsatz, dass Antidiskriminierungsrecht niemals „Tugendgesetzgebung“ darstellt, sondern angesichts der weitverbreiteten Phänomene Diskriminierung, Belästigung und Viktimisierung eine **Notwendigkeit zur Herstellung von Vertragsfreiheit ist**. Interessanterweise wurde die Debatte zum Antidiskriminierungsrecht vor allem in Deutschland gerade unter dem umgekehrten Vorzeichen geführt, nämlich, dass Antidiskriminierungsgesetzgebung ein unzulässiger Eingriff in die Vertragsfreiheit des Einzelnen sei. Ein Blick auf die oben erwähnten Gesetzesmaterien, die in schon anerkannter Weise zu einem **Eingriff des Gesetzgebers** geführt haben (Arbeits- und Mietrecht) zeigen rasch die Parallelen zum Antidiskriminierungsrecht. Hier wie dort konstatieren wir eine grundsätzliche Schiefelage die sich offenbar nicht selbst „repariert“ und wieder ins Lot bringt, sondern – sich selbst überlassen – diese Schiefelage immer wieder reproduziert oder gar verschlimmert. Ging es dort um ausbeuterisch verwendete Macht über Produktionsmittel und Wohnraum so geht es heute um willkürliche Zugangsbeschränkungen für Menschen aufgrund von irrationalen Zuschreibungen. Dass der **grundsätzliche Zugang** zu Arbeit, Bildung, Gütern und Dienstleistungen **schutzwürdiger** ist als das Recht, seine irrationalen Ängste und Vorbehalte auszuleben, bedarf an dieser Stelle wohl keiner eingehenderen Erörterung.

Zur Erreichung dieser Alternative braucht es einige klare gesetzgeberische Festlegungen und begleitende gesellschaftliche Diskurse. Ganz wesentlich ist hier die unmissverständliche Feststellung, dass **Diskriminierung Unrecht ist** und nicht bloß unmoralisch oder unfreundlich. Man könnte auch noch stärker als bisher die Kenntnis darüber vertiefen, welche immensen Schäden Diskriminierung anrichtet – volkswirtschaftlich, persönlich und bezüglich der gesellschaftlichen Entwicklungschancen.

Die wichtigste Aufgabe für diese Alternative ist die Entwicklung eines effektiven Antidiskriminierungsrechtes. Für die Wirksamkeit von rechtlichen Regulierungen kennen wir die Voraussetzungen ganz gut:

- Die Norm muss bekannt sein.
- Ihr Inhalt muss verständlich sein.
- Die angedrohte Sanktion muss tatsächlich unangenehm sein.
- Die Wahrscheinlichkeit, mit einem Verstoß gegen die Regel davonzukommen, muss für möglichst gering gehalten werden.

Wenn wir nun diese vier Punkte betrachten und mit dem derzeitigen österreichischen Recht vergleichen, so werden wir sehr rasch zu Erkenntnis gelangen, dass in allen vier Bereichen massiver Handlungsbedarf besteht. Was die Bekanntheit der Normen und ihre Verständlichkeit betrifft, so reichen schon ein Blick auf die Zersplitterung der Materie in mehr als 20 verschiedene Gesetze und ein weiterer Blick auf die komplizierten Definitionen etwa von Belästigung oder mittelbarer Diskriminierung.

**Die österreichischen Normen des Antidiskriminierungsrechtes sind auch einem interessierten und aufmerksamem Publikum weitgehend unbekannt und zudem unverständlich.** Hier ist völlig offenbar, dass es Maßnahmen der Rechtsvereinheitlichung, der Öffentlichkeitsarbeit und der Bildung, sowie Zugang zu niedrigschwelligen Beratungseinrichtungen braucht.

Was den dritten Punkt betrifft, so wäre schon eine ernstere Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben schlicht geboten. Gemäß der einschlägigen europarechtlichen Richtlinien, sollen (i.e.: müssen) die Sanktionen bei Diskriminierung **„wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“** sein. Davon kann nun in der österreichischen Umsetzung wirklich nicht die Rede sein. Zu einem guten Teil mag das gar nicht so sehr am mangelnden politischen Willen liegen als an den schon eingangs erwähnten in vielen Bereichen systemfremden Vorgaben in den europäischen Richtlinien.

In diesen Richtlinien wird etwa materieller und immaterieller Schadenersatz als Sanktion vorgesehen. Die Heranziehung von Schadenersatz mit Bestrafungskomponente (punitive damages) ist aber dem österreichischen Recht **weitestgehend fremd** während gleichzeitig die Zuerkennung von monetärem Ersatz für immaterielle Schäden lediglich im Bereich des Medienrechtes und des Schmerzensgeldes allgemein vorgesehen ist und breit angewendet wird. Dies führt in der momentanen Praxis dazu, dass die Gerichte – und damit alle ZivilklägerInnen – sich enorm schwer tun, Schadenersatzhöhen für „bloße“ Diskriminierung zu bemessen. Der Gesetzgeber versucht durch recht regelmäßige Erhöhung des Mindestschadenersatzes für Belästigung immer wieder anzuzeigen, dass es für die vollständige Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien höhere, spürbare, wenn schon nicht unmittelbar „abschreckende“ Schadenersatzsummen braucht.

Was den Gerichten aber unter Anderem noch zu fehlen scheint, ist eine **Methode zur Bemessung des Schadenersatzes**, der nicht bloß am Schaden des Opfers, sondern an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des/der TäterIn ansetzt.

Was den vierten Punkt betrifft, so wird er häufig als der wesentlichste Faktor von allen gesehen, wenn es um die Vermeidung von deviantem Verhalten geht. Im Falle der Diskriminierungsmaterie, die ja vorwiegend im zivilrechtlichen Bereich angesiedelt ist, kann dies nur über eine weitgehende Stärkung von Diskriminierungsopfern erreicht werden. Wenn diese motiviert sind, den Vorfall zu melden und regelmäßig eine Klage anstrengen, so wird sich recht rasch die tatsächliche Wirkung der Diskriminierungsverbote entfalten.

Um die **Wirksamkeit** des Antidiskriminierungsrechtes zu gewährleisten, ist es also angemessen, sich an funktionierenden, wirksamen Rechtsinstitutionen zu orientieren, die fest in der **österreichischen Rechtswirklichkeit** verankert sind und sich dort bewährt haben. Eine wesentliche Forderung ist aus diesem Grund jene nach der Installierung der Möglichkeit der **Verbandsklage**, die als Erfolgsmodell aus dem Bereich KonsumentInnenschutz gelten kann und der zuzutrauen ist, tatsächlich die Verhältnisse positiv zu verändern.

#### 7.2.2.3 Alternative III: Nur keine Wellen: Nichtdiskriminierung als Mittel zur Aufrechterhaltung der Ordnung

Diese dritte Alternative ist zugegebenermaßen ein wenig ironisch gestaltet, da sie den derzeitigen Stand der Antidiskriminierungspolitik in Österreich beschreiben könnte, wie er mE in dieser Form unhaltbar ist. Unhaltbar bedeutet aber nicht gänzlich unmethodisch. Hier wird – ganz in der österreichischen Tradition bis 2004 – Diskriminierung selbst nicht so sehr als Problem gesehen als vielmehr der Umstand dass ein allzu viel an Diskriminierung unter Umständen zu massiver Unzufriedenheit und in der Folge zu Ausschreitungen führen könnte. Es ist kein Zufall, dass die wesentlichste strafrechtliche Bestimmung zu diesem Thema – nämlich das Verbot der Verhetzung – sich im 20. Abschnitt des besonderen Teiles des Strafgesetzbuches findet. Dieser Abschnitt behandelt „**Strafbare Handlungen gegen den öffentlichen Frieden**“. Das schützenswerte Gut ist hier also nicht die Freiheit von Diskriminierung und willkürlichem Hass sondern der öffentliche Friede.

Wenn nun in dieser Alternative Diskriminierungsverbote nur der Aufrechterhaltung des öffentlichen Friedens dienen sollen, so folgen sie einer **ganz anderen Logik**. Diese Logik besteht darin, Diskriminierung nur zum Schein ernst zu nehmen und eigentlich an den herrschenden Verhältnissen nichts ändern zu wollen. Antidiskriminierungsrecht also nur für den Fall parat zu haben, dass sich jemand oder gar eine ganze Gruppe zu sehr über eine erlittene Diskriminierung aufregt, und es in der Folge zu Krawallen kommen könnte. Dann ist es ein Vorteil, viele verschachtelte Bestimmungen zu haben, die schwer verständlich sind und deren schiere Quantität man als Ernsthaftigkeit verkaufen könnte. Es ginge dann darum, die Person oder Gruppe mit ihrer Beschwerde zu beschäftigen, ohne dass sie dabei großen Schaden anrichten könnte. Also am besten mit bürokratischen Verfah-

ren, deren Ausgang zwar für niemanden bindend ist, die aber doch eine ganze Menge Zeit in Anspruch nehmen. Zeit in der die Beschwerdeführer die Lust oder den Mut oder schlicht die Möglichkeit zur Weiterverfolgung ihres Anliegens verlieren können.

Man könnte behaupten, dass die in Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien erlassenen Antidiskriminierungsgesetze in Österreich diesen Geist umsetzen. Nur dann ist es nämlich verständlich, wenn ohne nennenswerte öffentliche Debatte ein ganzer Wust an Gesetzestexten zum Thema Schutz vor Diskriminierung produziert wird, der voll von Wiederholungen und künstlich aufgebauschter Komplexität ist. Nur dann macht es Sinn, dass zwar eine schöne Liste von Diskriminierungsverboten besteht, die Sanktionen aber entweder lächerlich gering (etwa zwingend vorgesehene Verwarnung) oder unklar (Schadenersatz für die erlittene Kränkung) sind oder aber manche Übertretungen praktisch nicht verfolgbar sind (wie das Verbot der diskriminierungsfreien Stellenausschreibung). Dann ist auch logisch, dass zwar spezialisierte Einrichtungen vorgesehen sind, diese aber faktisch ein viel zu geringes Mandat haben, um an den Zuständen etwas ändern zu können und sie zudem chronisch unterfinanziert sind.

Ich möchte den österreichischen UmsetzerInnen der Richtlinien nicht unterstellen, dass sie sich tatsächlich für diese dritte Alternative entschieden hätten, - ja ich glaube es auch gar nicht. Letztlich bleibt eine solche Interpretation aber zulässig und zeigt damit, dass definitiv noch Schritte ausständig sind, die belegen, dass wir zu einer der anderen Alternativen unterwegs sind und diesbezüglich die gehörige Portion Ernsthaftigkeit an den Tag legen.

## 8. ETHNISCHE DISKRIMINIERUNG - ERFAHRUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DER VOLKSANWALTSCHAFT

Patricia Heindl

### 8.1 Die Volksanwaltschaft: Anlaufstelle für Diskriminierungsopfer und Prüforgan bei systematischen Menschenrechtsverletzungen

Die Volksanwaltschaft hat gemäß Art. 148a B-VG den verfassungsrechtlichen Auftrag, Missstände in der Verwaltung, einschließlich der Privatwirtschaftsverwaltung, des Bundes zu prüfen. Darüber hinaus prüft die Volksanwaltschaft auch die Landes- und Gemeindeverwaltung in 7 Bundesländern<sup>39</sup>. Der Begriff des Missstandes ist weit zu verstehen und umfasst nicht nur rechtswidriges Verwaltungshandeln sondern jedes Verhalten der Verwaltung, das für die BürgerInnen belastend, unbillig oder inkorrekt ist oder gegen die Gebote der guten Verwaltung verstößt<sup>40</sup>.

Im Zuge der weitreichenden Kompetenzerweiterungen der Volksanwaltschaft ab Juli 2012 wurde nun auch verfassungsrechtlich verankert, dass von der Volksanwaltschaft zu prüfende Missstände auch in der Verletzung von Menschenrechten bestehen können<sup>41</sup>. Eine Menschenrechtsverletzung stellt den schwersten denkbaren Missstand in der Verwaltung dar<sup>42</sup>. Diese verfassungsrechtliche Ergänzung dient aber nur der Klarstellung. Auch schon bisher wurde jede von der Volksanwaltschaft festgestellte Diskriminierung durch Vollzugsorgane selbst sowie die Weigerung, dagegen einzuschreiten, als ein Missstand der Verwaltung beurteilt.

In diesem Sinn ist die Volksanwaltschaft als Ombudsmann-Einrichtung eine unabhängige, kostenlose und niederschwellige Anlaufstelle für Diskriminierungsopfer und ergänzt somit die speziellen Gleichbehandlungsstellen. Prüfungen der Volksanwaltschaft werden auch von Amts wegen eingeleitet. Gerade im Bereich Antidiskriminierung kann die Volksanwaltschaft in Kooperation mit NGO's, die aus ihrer Beratungserfahrung reiches Anschauungsmaterial zur Verfügung stellen können, systematische Menschenrechtsverletzungen nachweisen und Verbesserungspotential beim Diskriminierungsschutz aufzeigen. So basierte zB die amtswegige Prüfung, wie die Behörden mit Anzeigen

---

<sup>39</sup> Art. 148i B-VG. In Tirol und Vorarlberg gibt es eigene von den Landtagen gewählte LandesvolksanwältInnen.

<sup>40</sup> *Kucsko-Stadlmayer*, Art 148a B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (2009) Rz 19.

<sup>41</sup> Mit dem OPCAT-Durchführungsgesetz (BGBl I 2012/1) wird die Volksanwaltschaft in Umsetzung des UN-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zum Nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter. Künftig wird die Volksanwaltschaft mit den von ihr eingesetzten Kommissionen von sich aus prüfen, ob in „Orten der Freiheitsentziehung“, wie in Alten- und Pflegeheimen, psychiatrischen Einrichtungen, Erstaufnahmestellen für AsylwerberInnen, Haftanstalten, Kasernen etc. die Menschenrechte eingehalten werden. In Durchführung der UN-Behindertenrechtskonvention werden künftig auch Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderungen präventiv geprüft, um Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu vermeiden. Als Beratungsorgan wird von der Volksanwaltschaft ein Menschenrechtsbeirat eingerichtet, der an die Stelle des bisher beim BMI angesiedelten Menschenrechtsbeirats tritt.

<sup>42</sup> RV 1515 BlgNR 24. GP. 7.

wegen fremdenfeindlicher Inserate oder anderen ethnischen Diskriminierungen umgehen, auf einer Beschwerde der Antirassismus-NGO ZARA<sup>43</sup>.

Entsprechend dem weiten Missstands begriff ist auch der Prüfungsmaßstab der Volksanwaltschaft weit und umfasst nicht nur das nationale Gesetzes- und Verfassungsrecht, sondern auch das Gemeinschaftsrecht der EU sowie für Österreich verbindliche völkerrechtliche Abkommen. Wird eine ethnische Diskriminierung durch ein Verwaltungshandeln oder -unterlassen vermutet, so kann dieses von der Volksanwaltschaft daher auf ihre Übereinstimmung mit dem Gleichbehandlungsgesetz ebenso geprüft werden wie auf die Einhaltung von Art. 7 B-VG, der Antirassismusrichtlinie RL 2004/43/EG, dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung sowie der Menschenrechtsstandards aller weiteren einschlägigen Rechtsakte.

Um eine effektive Prüfung der Verwaltung zu ermöglichen, hat die Volksanwaltschaft das Recht auf umfassende Akteneinsicht und Auskunftserteilung. Die Volksanwaltschaft hat zwar nicht die Kompetenz, fehlerhafte Verwaltungsentscheidungen unmittelbar aufzuheben; sie kann aber Lösungen im Einzelfall erwirken, Empfehlungen bei strukturellen Missständen erteilen sowie Anregungen zu Gesetzesänderungen geben.

So plädiert die Volksanwaltschaft insbesondere für eine bessere Übersichtlichkeit im Gleichbehandlungsrecht, einen einheitlichen Diskriminierungsschutz und die Ausstattung der Gleichbehandlungsorgane mit ausreichenden Ressourcen. Aufgrund einer Beschwerde des Klagsverbandes und von ZARA führte die Volksanwaltschaft ein umfangreiches Prüfungsverfahren über verschiedene Aspekte der Verfahrensführung der Gleichbehandlungskommission durch. Aus den Ergebnissen dieses Prüfungsverfahrens resultierten eine Reihe von legislativen Anregungen, wie zB die Schaffung einer Verbandsklagemöglichkeit<sup>44</sup>.

Jährlich legt die Volksanwaltschaft dem Parlament einen Bericht über ihre Tätigkeit vor, der auch einen speziellen Antidiskriminierungsteil enthält<sup>45</sup>. Im Folgenden werden daraus die Missstandsfeststellungen der Volksanwaltschaft zur Vollziehung des verwaltungsstrafrechtlichen Verbots ethnischer Diskriminierung nach Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG dargestellt und näher beleuchtet. Daran anschließend werden weitere Beispiele aus der Prüftätigkeit der Volksanwaltschaft zum Bereich ethnische Diskriminierung vorgestellt.

## 8.2 Ineffiziente Vollziehung des EGVG-Verbots ethnischer Diskriminierungen

### 8.2.1 Ethnische Diskriminierung ein Bagatelldelikt? Erste Missstandsfeststellung der Volksanwaltschaft

Im Jahr 2006 brachte der Verein ZARA (Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit) eine Beschwerde bei der Volksanwaltschaft über die vermutete mangelhafte Verfolgung fremdenfeindlicher Stellen- oder Wohnungsinserate durch die zuständigen Behörden ein<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Siehe unten Abschnitt 2.

<sup>44</sup> 34. Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 2010, 262 (<http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte/berichte-bund>).

<sup>45</sup> <http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte/berichte-bund>.

<sup>46</sup> 31. Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 2007, 439 (<http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte/berichte-bund>).

Im Vorfeld dieser Beschwerde hatte ZARA die Stellen- und Wohnungsanzeigen in zehn Print- und Onlinemedien auf ihre Diskriminierungsfreiheit überprüft. Innerhalb von nur zwei Wochen wurden über 100 Inserate wie zB „*Verkäuferin für Schuhsalon gesucht. Nur Österreicherin*“ oder „*Wohnung zu vermieten. Bitte nur Inländer*“ gefunden. ZARA brachte gegen diese Inserate Anzeige wegen Verletzung sowohl des § 24 Gleichbehandlungsgesetz (GIBG)<sup>47</sup> als auch des Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG<sup>48</sup> bei den zuständigen Magistratischen Bezirksämtern der Stadt Wien ein. Als ZARA von den Behörden mit Hinweis auf die fehlende Antragslegitimation bzw. Parteistellung keine Informationen darüber erhielt, wie mit ihren Anzeigen umgegangen und welche Schritte gesetzt wurden, wandte sich die NGO an die Volksanwaltschaft.

Die Volksanwaltschaft musste dabei zum einen bestätigen, dass der NGO nach dem Gleichbehandlungsgesetz kein Antragsrecht auf Bestrafung zukommt – dazu befugt ist ausschließlich der/die Stellenwerber/in sowie der/die zuständige Gleichbehandlungsanwalt/-anwältin – und die Einstellung dieser Verfahren daher rechtmäßig war.

Die von ZARA eingebrachten Anzeigen stützten sich allerdings nicht allein auf das Gleichbehandlungsgesetz sondern auch auf das Verbot ethnischer Diskriminierung gemäß Art. III Abs. 1 Z 3 des Einführungsgesetzes zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen (EGVG). Diese Bestimmung lautet:

*"Wer Personen allein auf Grund ihrer Rasse, ihrer Hautfarbe, ihrer nationalen oder ethnischen Herkunft, ihres religiösen Bekenntnisses oder einer Behinderung ungerechtfertigt benachteiligt oder sie hindert, Orte zu betreten oder Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, die für den allgemeinen öffentlichen Gebrauch bestimmt sind" begeht eine Verwaltungsübertretung und ist von der Bezirksverwaltungsbehörde mit einer Geldstrafe bis zu € 1090 zu bestrafen."*

Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Umsetzung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung erlassen (UN-Rassendiskriminierungskonvention)<sup>49</sup>. Das verwaltungsstrafrechtliche Diskriminierungsverbot nach Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG ist ein Officialdelikt, das von den zuständigen Behörden amtswegig zu verfolgen ist. Die Volksanwaltschaft leitete daher ein amtswegiges Prüfungsverfahren ein, um festzustellen, ob und in welcher Form die Magistratischen Bezirksämter Wiens vermuteten Verletzungen dieses verwaltungsstrafrechtlichen Diskriminierungsverbots nachgegangen sind.

Im Rahmen dieser amtswegigen Prüfung wurden alle in der Bundeshauptstadt Wien in den vorangegangenen eineinhalb Jahren durchgeführten Verfahren wegen ethnischer Diskriminierung gemäß Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG untersucht. 112 Akten wurden eingehend geprüft und miteinander verglichen. Aus dieser umfangreichen Überprüfung ergab sich der Befund, dass die Behörden bei der Anwendung des Diskriminierungsverbotes völlig uneinheitlich vorgehen. Verletzungen des Diskriminierungsverbotes wurden von den Behörden häufig als Bagatelldelikte gesehen und dementsprechend nicht ausreichend verfolgt und bestraft. So wurde z. B. in einem Fall Menschen mit dunkler Hautfarbe die Bedienung in einem Lokal mit der Begründung verwehrt, dass *"an Schwarze keine Speisen und Getränke ausgeschenkt werden, weil es im Grätzl ein massives Drogenproblem ge-*

---

<sup>47</sup> Gem. § 24 GIBG sind Arbeitgeber/innen bzw. Arbeitsvermittler/innen, die Arbeitsplätze in diskriminierender Weise ausschreiben, auf Antrag der Stellenwerberin/des Stellenwerbers oder der/des Gleichbehandlungsanwalts/-anwältin von der Bezirksverwaltungsbehörde mit bis zu € 360,- zu bestrafen. Mit BGBl I 2011/7 wurde das Gebot des diskriminierungsfreien Inserierens von Wohnraum gem. § 36 GIBG geschaffen. Neu ist auch, dass nun in der Stellenausschreibung gemäß § 23 Abs. 2 GIBG der gesetzliche oder kollektivvertragliche Mindestlohn sowie die allfällige Bereitschaft zur Überzahlung anzugeben ist.

<sup>48</sup> Die Artikelnummerierung wurde im Zuge der Wiederverlautbarung des EGVG mit BGBl I 2008/87 geändert und lautet bis dahin Art. IX Abs. 1 Z 3 EGVG.

<sup>49</sup> BGBl 1977/232; dazu näher *Marschik*, Die UN-Rassendiskriminierungskonvention im österreichischen Recht (1999) 128.

be". Diese Begründung wurde von der Behörde als *"glaubhaft und entschuldigbar"* beurteilt; der Gasthausinhaber wurde nicht bestraft.

Bei Anzeigen wegen diskriminierender Wohnungs- und Stelleninserate vertraten einige Behörden den Standpunkt, dass derartige Handlungen *"mangels einer konkreten Benachteiligung einer bestimmten Person"* gar keine verbotene Diskriminierung darstelle. Andere Behörden betrachteten diskriminierende Inserate offenbar als ein Bagatelldelikt und lehnten es ab, die InserentenInnen anhand der im Inserat genannten Telefonnummer auszuforschen und zu bestrafen, da *"der erforderliche Aufwand in einem Missverhältnis zum Grad und zur Bedeutung der in der Verwaltungsübertretung liegenden Verletzung öffentlicher Interessen steht"*. Andere Verfahren mussten häufig wegen Verfolgungsverjährung eingestellt werden, weil es die Behörden verabsäumt hatten, innerhalb der gesetzlichen Frist die notwendigen Schritte zu setzen.

Insgesamt zeigte die Prüfung, dass die Behörden bei im Wesentlichen gleichen Sachverhalten unterschiedlich intensive Erhebungen durchführten und völlig unterschiedliche Entscheidungen trafen. Diese reichten von der Verhängung unterschiedlich hoher Geldstrafen über die Erteilung einer Mahnung bzw. ein Absehen von der Strafe wegen geringen Verschuldens bis hin zur Feststellung, dass gar keine verbotene Diskriminierung vorliegt. Von den 112 Verfahren wurden 103 ohne Bestrafung eingestellt. 6 Verfahren wurden mit rechtskräftigem Straferkenntnis und 1 Verfahren mit einer Ermahnung abgeschlossen. 2 Verfahren wurden beim UVS anhängig gemacht.

#### 8.2.1.1 Empfehlungen der Volksanwaltschaft

Die Prüfung der Volksanwaltschaft gelangte daher zum Ergebnis, dass hier ein Missstand der Verwaltung vorliegt, da mit der festgestellten uneinheitlichen und ineffizienten Anwendung des Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG die internationalen, gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Verpflichtungen Österreichs zur Bekämpfung von Diskriminierung nicht erfüllt werden können. Der für den Vollzug der einschlägigen Bestimmung zuständigen Bundesregierung wurde die Empfehlung erteilt, für eine wirksame und bundesweit einheitliche Vollziehung des Diskriminierungsverbots zu sorgen und einschränkende Interpretationen bei der Definition des Tatbestandes zu vermeiden. Im Sinne der Empfehlungen der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) im Rahmen ihrer Staatenberichte über Österreich<sup>50</sup> empfahl die Volksanwaltschaft auch eine Verstärkung des Schutzes vor ethnischer und nationaler Diskriminierung.

#### 8.2.1.2 Auch diskriminierende Inserate fallen unter Verbot

Als Reaktion auf diese Empfehlungen hat der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes alle zuständigen Strafbehörden angewiesen, dass rassistische Diskriminierungen keine Bagatelldelikte und daher mit den entsprechenden behördlichen Mitteln zu verfolgen und zu bestrafen sind. Klargestellt wurde dabei auch, dass auch diskriminierende Stellen- und Wohnungsinserate eine strafbare rassistische Diskriminierung iSd Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG darstellen<sup>51</sup>.

In der Stadt Wien werden Strafverfahren nun nicht mehr von den 19 Magistratischen Bezirksämtern sondern von vier Strafkompetenzzentren vollzogen. Weiters wurde eine Koordinatorin und Ansprechperson für die Vereinheitlichung der Strafverfahren bestellt<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> CRI (2005) 1, vom 25. Juni 2004, 12.

<sup>51</sup> Stellungnahme des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes aufgrund des Beschlusses der Bundesregierung vom 21.11.2007.

<sup>52</sup> Stellungnahme der Magistratsdirektion der Stadt Wien vom 22.10.2007, MPRGIR – V-1263/06.

## 8.2.2 Kein Eintritt für Ausländer? Zweite Missstandsfeststellung der Volksanwaltschaft

Dennoch ist die Verfolgung ethnischer Diskriminierungen nach Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG durch die Verwaltungsstrafbehörden weiterhin ineffizient, wie die Volksanwaltschaft in einem weiteren Prüfungsverfahren feststellen musste<sup>53</sup>.

Im Sommer 2010 wandte sich die Fremdenrechts-NGO "Helping Hands Graz / Anti-Rassismus Hotline" an die Volksanwaltschaft und brachte zwei voneinander unabhängige Beschwerden von Männern türkischer Herkunft ein, denen der Zutritt zu einer Grazer Diskothek verweigert worden war. Auch hier vermutete die NGO, dass die Behörde den Anzeigen nicht ausreichend nachgegangen ist.

Im ersten Fall wollte der Mann gemeinsam mit seiner österreichischen Frau die Grazer Diskothek besuchen. Während die anderen Personen problemlos in das Lokal hineingelassen wurden, verlangte der Türsteher nur von ihm einen Ausweis, lehnte dann aber auch den vorgezeigten türkischen Reisepass mit den Worten „*Da kann ja irgendetwas drin stehen, das kann ich nicht lesen*“, ab und ließ den Mann nicht in die Diskothek.

Auch im zweiten Fall einige Monate später wurde einem jungen Mann türkischer Herkunft der Zutritt zur selben Diskothek ohne ersichtlichen Grund verweigert; sein Bruder, der Stammgast im Lokal war, jedoch hineingelassen.

Die Betroffenen brachten Anzeige wegen Verletzung des Diskriminierungsverbots nach Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG ein. In beiden Fällen stellte der Magistrat der Stadt Graz die Verfahren jedoch ohne Bestrafung ein, da seiner Ansicht nach keine Diskriminierung iSd Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG vorlag. Er begründete dies damit, dass durch Fotos bzw. eigene Wahrnehmungen belegt werden könne, dass auch andere Menschen, deren Aussehen einen Migrationshintergrund vermuten lässt, die Diskothek besuchen. Daher könne nach Ansicht der Behörde nicht bewiesen werden, dass der Grund für die Zutrittsverweigerung allein die ethnische Herkunft war, weshalb der Straftatbestand nicht erfüllt sei.

Im Unterschied dazu stellte der Senat III der Gleichbehandlungskommission, bei der der Betroffene im ersten Fall ebenfalls eine Beschwerde eingebracht hatte, nach einer eingehenden Vernehmung aller Beteiligten fest, dass hier eine Diskriminierung nach § 31 Abs. 1 des Gleichbehandlungsgesetzes vorlag<sup>54</sup>.

Was den Umgang der zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden mit dem Diskriminierungsverbot nach Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG betrifft, so stellte die Volksanwaltschaft als Ergebnis ihrer Prüfung fest, dass hier eine Reihe von Missständen vorlagen.

### 8.2.2.1 „Ausländerquoten“ - allgemeine Berufung auf ausländischen Kundenkreis schließt diskriminierende Zutrittsverweigerung nicht aus

In einem Fall versuchte der Polizeibedienstete, dem betroffenen Mann die Einbringung der Anzeige auszureden, da er überzeugt war, dass keine strafbare Diskriminierung vorlag. Dies stellt zweifellos einen Missstand der Verwaltung dar. Auch die Tatsache, dass die Behörde das Verfahren in beiden Fällen eingestellt hatte, ohne nähere Erhebungen durchzuführen, wurde von der Volksanwaltschaft als Missstand qualifiziert.

<sup>53</sup> 35. Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 2011 [in Vorbereitung].

<sup>54</sup> Senat III der GBK vom 30.10.2009, GBK III/41/09. Im GIBG-Verfahren gelten aber andere Beweisregeln als im EGVG-Verfahren. Gem. § 38 Abs. 3 muss die betroffene Person den Diskriminierungstatbestand lediglich glaubhaft machen. Dann obliegt es der beklagten Person zu beweisen, dass bei Abwägung aller Umstände ein anderes Motiv für die unterschiedliche Behandlung wahrscheinlicher war.

Die Begründung der Behörde, dass dann, wenn in einem Lokal nachgewiesenermaßen Personen verkehren, deren Aussehen einen Migrationshintergrund vermuten lässt, eine ethnisch diskriminierende Zutrittsverweigerung iSd Gesetzes nicht vorliegen könne, wurde von der Volksanwaltschaft in Abrede gestellt. So berichtet zB ZARA<sup>55</sup> von so genannten "Ausländerquoten" in bestimmten Lokalen, also der Praxis, nur einer bestimmten Anzahl von Personen ausländischer Herkunft Zutritt zu gewähren. Dies wurde im Verfahren vor der Gleichbehandlungskommission auch über die betroffene Grazer Diskothek berichtet<sup>56</sup>. Eine derartige Einlasspolitik stellt aber zweifellos eine verbotene Diskriminierung dar. Eine allgemeine Berufung auf einen ausländischen Kundenkreis allein kann daher eine konkrete Diskriminierungsvermutung nicht entkräften.

Dies wird nun auch in den ersten Gerichtsurteilen, die ethnisch diskriminierende Zutrittsverweigerungen nach dem Gleichbehandlungsgesetz feststellen, gezeigt. So hat das Landesgericht für ZRS Wien<sup>57</sup> eine ethnisch motivierte Diskriminierung durch die Äußerung eines Geschäftsbetreibers "Wir verkaufen nicht an Ausländer" festgestellt, obwohl dieser die Äußerung bestritt und sich ua. damit zu rechtfertigen versuchte, dass in seinem Geschäft generell auch Ausländer zu seinen Kunden zählen, was zeige, dass auch in diesem Fall keine Diskriminierung vorliegen könne. Dazu stellte das Gericht fest: *"Es mag schon sein, dass ein nicht unbeträchtlicher Kundenkreis im gegenständlichen Geschäftslokal Ausländer sind, doch kann weder der potentielle Kundenkreis noch eine allfällige Herkunft des Beklagten aus Slowenien dazu führen, dass der Klägerin nicht, dafür aber dem Beklagten Glauben zu schenken ist"*.

Auch in einem anderen Fall stellte das Landesgericht für ZRS Wien<sup>58</sup> fest, dass die Einlassverweigerung eines Mannes persischer Herkunft durch einen Türsteher einer Wiener Diskothek das Diskriminierungsverbot gem. § 31 Abs. 1 GIBG verletzte. Der Rechtfertigungsversuch des Beklagten, dass Grund für die Einlassverweigerung der starke Alkoholkonsum des Betroffenen war, im Betrieb viele Mitarbeiter unterschiedlicher Herkunft beschäftigt seien und Gäste nicht nach ihrer Herkunft, sondern nach Auffälligkeiten, wie aggressivem Verhalten oder Alkoholisierungsgrad beurteilt würden, war erfolglos.

Auch in den beiden von der Volksanwaltschaft geprüften Fällen lagen aufgrund der Schilderungen der Betroffenen ausreichende Indizien vor, die auf eine ethnische Diskriminierung nach Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG schließen lassen. So wurde in einem Fall nur der Betroffene, nicht aber andere Personen beim Einlass in die Diskothek nach dem Ausweis gefragt, er aber trotz Vorzeigens seines türkischen Reisepasses mit den Worten *"da kann ja irgendetwas drin stehen, das kann ich nicht lesen"* abgewiesen. Im anderen Fall wurde zwar der Bruder des türkischstämmigen Mannes ins Lokal gelassen, der Beschwerdeführer aber ohne ersichtlichen Grund nicht. Diese Indizien sprechen aus Sicht der Volksanwaltschaft sehr stark dafür, dass eine ethnisch motivierte Zutrittsverweigerung vorlag und somit der Straftatbestand des Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG erfüllt ist. Zumindest aber machen sie es unumgänglich, dass eine persönliche Vernehmung der Türsteher zum Tathergang sowie der Lokalbetreiber zu allfälligen Anweisungen betreffend der Einlasspolitik vorgenommen wird. Nur in einer konkreten Befragung zum Tathergang können diese Indizien überprüft und auch allfällige an-

---

<sup>55</sup> ZARA, Rassismusbericht 2010, S. 50.

<sup>56</sup> Die diesem Verfahren zugezogenen Fachexpertin berichtete, dass es über die gegenständliche Diskothek schon öfter, allerdings nicht kontinuierlich, Beschwerden gegeben habe. Prinzipiell würden sehr wenige ausländische Staatsbürger in das Lokal gehen, da bekannt sei, dass sie in dieses Lokal nicht eingelassen würden. Ihrer Ansicht nach gebe es aber eine gewisse Quote, die eingelassen werde; Senat III der GBK vom 30.10.2009, GBK III/41/09, 12.

<sup>57</sup> Urteil vom 30.3.2007, 35R68/07w.

<sup>58</sup> Urteil vom 30.8.2010, 36 R 198/10z; Vgl. auch Handelsgericht Wien, 19.1.2011, 1 R 129/10g.

dere, eventuell sachlich gerechtfertigte Gründe für die Einlassverweigerung hervorkommen. Dies wurde aber in beiden Fällen verabsäumt.

#### 8.2.2.2 Teilweise problematische UVS-Entscheidungen

Schließlich wurde auch die zum Teil äußerst restriktive Entscheidungspraxis des UVS zu Einlassdiskriminierungen, auf die sich auch der Magistrat der Stadt Graz in der Einstellung der Verfahren berufen hatte, als Missstand in der Verwaltung beurteilt<sup>59</sup>.

So hob der UVS Oberösterreich im Jahr 2005 die Strafe gegen einen Lokalbetreiber, der seine Türsteher angewiesen haben soll, dunkelhäutigen Personen den Eintritt in sein Lokal zu verwehren, auf und begründete dies damit, dass der Nachweis einer spezifischen Diskriminierungsabsicht des Lokalbetreibers nicht gelungen sei<sup>60</sup>.

Auch in einem anderen Fall aus dem Jahr 2003 hatte der UVS Oberösterreich festgestellt, dass eine Zutrittsverweigerung für drei Männer mit dunkler Hautfarbe keine verbotene Diskriminierung nach Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG war<sup>61</sup>. Der Lokalbetreiber rechtfertigte sich damit, dass er kein generelles Zutrittsverbot für Gäste anderer ethnischer Herkunft erlassen habe. Aufgrund eines konkreten Hinweises, wonach „Schwarzafrikaner“ einige Tage zuvor versucht hätten, im Lokal Drogen zu verkaufen, habe er aber den Türsteher beauftragt, in nächster Zeit nur mehr „farbiges Stammpublikum“ ins Lokal zu lassen. Die drei Männer hätten nicht dazu gezählt, sondern seien dem Türsteher unbekannt gewesen; sie seien bunt gekleidet gewesen und hätten aufgrund ihres Verhaltens "nicht wie Gäste gewirkt, die an Tanz und Unterhaltung interessiert waren".

Diese Erklärung ließ der UVS Oberösterreich nicht nur gelten, eine solche Vorgangsweise hielt er für einen sorgfältigen Unternehmer sogar für geboten und hob die verhängten Strafen auf. Dabei betonte er, dass das Motiv die Sorge um den Fortbestand des Lokals war. *„Es kann überhaupt nicht zweifelhaft sein, dass bei dieser Ausgangssituation eine verschärfte Zugangskontrolle bezüglich jener Personen, die auf den ersten Blick – also rein äußerlich und oberflächlich betrachtet – als Drogendealer in Betracht kommen könnten, der Sorgfalt eines ordentlichen Unternehmers entspricht und daher vollkommen legitim erscheint ...Wie dem Oö. Verwaltungssenat abgesehen von vereinzelten Medienberichten auch aus fremdenpolizeilichen Akten bekannt ist, kommt es in Österreich immer wieder vor, dass Schwarzafrikaner mit Drogen dealen. Deshalb erscheint es unangebracht, ohne jeden weiteren Anhaltspunkt mit dem von der belangten Behörde formulierten Vorurteil die Verantwortung der Berufungswerber zu verwerfen.“* Ergänzend wurde ausgeführt, dass die drei Männer Teilnehmer an einer Parteiveranstaltung waren und die Anzeige von einer für Ausländerintegration zuständigen Funktionärin erstattet wurde. Der UVS schloss daraus, dass Anlass der Anzeige auch sein könnte, *„einen Diskriminierungsfall zu provozieren und politisch zu verwerten“*.

Dass hier die Judikatur des UVS Oberösterreich von Vorurteilen behaftet ist und den Eindruck erweckt, dass Diskriminierungen nicht geahndet werden dürfen, wenn sie nur irgendwie wirtschaftlich begründet werden können, ist sehr bedenklich, weil damit der Eindruck erweckt wird, dass jede kommunizierte Rechtfertigung, die das verpönte Motiv nicht erwähnt, reicht, um die Strafbarkeit ausschließen zu müssen. Diese Entscheidungspraxis ist nicht nur aus Sicht der Volksanwaltschaft äußerst problematisch. Sie wurde auch bereits mehrfach von internationalen Organen kritisiert<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Rechtsprechung der Höchstgerichte zu Art III Abs. 1 Z 3 EGVG liegt bislang nicht vor.

<sup>60</sup> UVS Oberösterreich vom 3.8.2005, VwSen-300609/3/Wei/Da.

<sup>61</sup> UVS Oberösterreich vom 25.11.2003, VwSen-230822/3/Wie/Ni u.a.; vgl. auch UVS Oberösterreich vom 11.12.2003, VwSen-300533; UVS Oberösterreich vom 17.7.2001, VwSen-230791/9/Br/Bk.

<sup>62</sup> 3. Bericht über Österreich der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI, CRI(2005)1, 13; Jahresbericht 2003/2004 des European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia EUMC, Teil 2, bei FN 21.

Doch es gibt auch Entscheidungen, in denen der UVS Zutrittsverweigerungen als strafbare ethnische Diskriminierung beurteilt. Im Jahr 2006 bestätigte der UVS Tirol die Bestrafung eines Campingplatzbetreibers, der bei seinem Campingplatz ein Schild mit der Aufschrift "Kein Platz für Zigeuner" angebracht hatte<sup>63</sup>.

Im Jahr 2000 stellte der UVS Vorarlberg fest, dass die Verweisung türkischer Gäste aus einem Lokal das Diskriminierungsverbot des Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG verletzt<sup>64</sup>. Die Erklärung der Lokalbetreiberin, der Lokalverweis sei nicht wegen der Herkunft der Personen erfolgt, sondern weil die einheimischen Gäste wegblieben, wenn zu viele Gäste türkischer Abstammung im Lokal seien, ließ der UVS Vorarlberg nicht gelten. Auch die Rechtfertigung, sie habe ihren MitarbeiterInnen keine generelle Weisungen über die Zusammensetzung der Gäste nach Rasse, Hautfarbe etc. erteilt, reicht nach Ansicht des UVS nicht. LokalbetreiberInnen müssen vielmehr Maßnahmen treffen, die unter den vorhersehbaren Verhältnissen die Einhaltung des Diskriminierungsverbots erwarten lassen und diese Maßnahmen auch wirksam kontrollieren.

### 8.2.2.3 Diskriminierungsabsicht nachzuweisen?

In der zuletzt genannten Entscheidung stellte der UVS Vorarlberg also erstmals fest, dass eine diskriminierende Zutrittsverweigerung im Sinne des Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG auch dann vorliegen kann, wenn die Zutrittsverweigerung primär aus Angst um den Fortbestand des Lokals erfolgt. Dabei betonte er, dass Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG nicht auf ein subjektives Motiv, sondern auf einen objektiven Grund der Diskriminierung abstellt, der hier eindeutig vorlag.

Doch gerade dies ist nicht unumstritten und wurde in den zuvor genannten Entscheidungen des UVS Oberösterreich in Abrede gestellt. Auch die Erläuterungen zur Regierungsvorlage des Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG sehen den Straftatbestand nur dann als erfüllt an, wenn die Ungleichbehandlung einer Person *allein* aufgrund ihrer ethnischen Herkunft (oder eines anderen verpönten Diskriminierungsgrundes) erfolgt und das Motiv des Handelns in der verpönten Diskriminierung liegt<sup>65</sup>. Auch in der Literatur<sup>66</sup> wird das Motiv des Täters als wesentlich angesehen, dass er nämlich eine Benachteiligung einer Person *allein* auf Grund der Rasse usw vornimmt bzw hindert, Orte zu betreten oder Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, die für den allgemeinen öffentlichen Gebrauch bestimmt sind. Dieses besondere Motiv sei dem Täter nachzuweisen.

*Marschik* hat aber bereits darauf hingewiesen, dass durch diese Beschränkung des objektiven Tatbestands die Anwendung wesentlich erschwert wird, da es einer Person schwer nachzuweisen ist, dass sie eine Handlung gerade wegen einer ethnischen Zugehörigkeit und nicht auch aus anderen Motiven getroffen hat<sup>67</sup>. Diese Interpretation des Diskriminierungsverbots kann daher die gemeinschaftsrechtlichen und internationalen Vorgaben zum Diskriminierungsschutz nicht erfüllen. Denn

<sup>63</sup> UVS Tirol vom 29.11.2006, 2006/20/0477-3. Dabei betonte er, dass "entgegen gängigen Auffassungen über die Lebensweise der 'Zigeuner' ... der größte Teil von ihnen zum Teil bereits seit Generationen sesshaft oder halb sesshaft ist ... Vor diesem Hintergrund kann kein Zweifel sein, dass mit der vom Berufungswerber verwendeten Bezeichnung 'Zigeuner' auf die Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe abgestellt wird." Dies aber verletzt – so der UVS weiter – das Diskriminierungsverbot des Art III Abs. 1 Z 3 EGVG und lässt sich auch mit der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nicht in Einklang bringen".

<sup>64</sup> UVS Vorarlberg vom 20.7. 2000, 1-0261/00. Im konkreten Fall wurde die Strafe aber dennoch aufgehoben, weil die Tat nicht ausreichend konkret gem. § 44a Abs. 1 VStG umschrieben war.

<sup>65</sup> Erl. 438 BgNR 14. GP: "Der vorgeschlagene Straftatbestand bezieht sich auf ein allgemeines Diskriminierungsverbot, wobei allerdings der Straftatbestand nur dann erfüllt ist, wenn die Ungleichbehandlung (Benachteiligung) einer Person, allein auf Grund ihrer Rasse, ihrer Hautfarbe, ihrer Abstammung, ihrer nationalen oder ethnischen Herkunft erfolgt. Das Motiv des Handelns muss daher in der durch das genannte Übereinkommen verpönten diskriminatorischen Haltung gelegen sein".

<sup>66</sup> Hauer/Leukauf, Handbuch des österreichischen Verwaltungsverfahrens (Ergänzungsband 2009) 88; Hengstschläger, Verwaltungsverfahrenrecht (2009) 60.

<sup>67</sup> Marschik, Die UN-Rassendiskriminierungskonvention im österreichischen Recht (1999) 123.

beim Begriff der Diskriminierung kommt es nicht auf subjektive Momente, wie das Vorliegen einer Benachteiligungsabsicht an. Relevant ist ausschließlich die objektive Wirkung der Regelung, ob also eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung aufgrund eines Schutzgrundes – hier der ethnischen Herkunft – vorliegt. Es kann daher auch eine Diskriminierung vorliegen, wenn die Benachteiligung (angeblich) nur vor anderen Gefahren schützen will.

Dies wird einhellig für den Diskriminierungstatbestand nach dem Gleichbehandlungsgesetz so gesehen<sup>68</sup> wie auch für die Diskriminierungstatbestände auf europäischer und völkerrechtlicher Ebene<sup>69</sup>. So erachtete der EuGH im Fall *Feryn* die Erklärung eines Unternehmers, deshalb keine Monture fremder Herkunft einzustellen, weil seine Kunden Bedenken hätten, ihnen Zugang zu ihren privaten Wohnungen zu gewähren, als irrelevant für seine Entscheidung über das Vorliegen einer Diskriminierung<sup>70</sup>. Auch der EGMR beurteilte die Erklärung der Tschechischen Regierung, mit der Eingliederung von Roma-Kindern in Sonderschulen wolle man ihren Sprachschwierigkeiten entgegenwirken und ihre Ausbildung zu verbessern, als irrelevant<sup>71</sup>. Um eine Diskriminierung zu beweisen, müsse lediglich gezeigt werden, dass diese Kinder im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung unverhältnismäßig starke negative Folgen zu tragen hätte, und nicht, dass eine Diskriminierungsabsicht besteht.

Auch auf UN-Ebene wurde bereits mehrfach festgestellt, dass es für die Frage, ob eine verbotene Diskriminierung vorliegt, auf den diskriminierenden Effekt einer Regelung ankommt und nicht darauf, ob sie in diskriminierender Absicht erfolgte<sup>72</sup>. Und schließlich definiert Art. 1 der UN-Rassendiskriminierungskonvention, in deren Umsetzung Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG ja ergangen ist<sup>73</sup>, „rassische Diskriminierung“ als jede sich auf Abstammung, Hautfarbe, ethnische Herkunft etc. gründende Unterscheidung, „die zum Ziel oder zur Folge hat“, die gleichberechtigte Ausübung der Menschenrechte in jedem Bereich des öffentlichen Lebens zu beeinträchtigen.

Die bereits erwähnte Entscheidung des UVS-Vorarlberg, mit der er den Rechtfertigungsversuch einer Lokalbetreiberin, dass sie die türkische Gäste nicht wegen ihrer Herkunft sondern aus Sorge um den Fortbestand ihres Lokals verwiesen haben, nicht gelten ließ, ist daher zu begrüßen<sup>74</sup>. Sie ist aber, soweit ersichtlich, die bislang einzige Entscheidung in Österreich, in der dies so gesehen wurde.

#### 8.2.2.4 Kaum Anzeigen; wenige Strafen; kein Gewerbeentszug

Diskriminierende Türpolitik in Lokalen ist eine Erfahrung, die Personen mit Migrationshintergrund sehr häufig machen müssen, wie die Berichte der Gleichbehandlungsstellen deutlich zeigen<sup>75</sup>. Doch trotz der hohen Zahl an Diskriminierungserfahrungen werden äußerst wenige Anzeigen bei den Behörden eingebracht. Von den wenigen Verfahren wird ein großer Teil ohne Bestrafung eingestellt, wie eine Serie parlamentarischer Anfragen an den Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Ju-

<sup>68</sup> *Hopf/Mayr/Eichinger*, GIBG (2009) § 5 Rz 11, § 32 Rz 1 mwH; *Rebhahn* in *Rebhahn*, GIBG (2005), § 5 Rz 4, § 32 Rz 1.

<sup>69</sup> Vgl. *Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)*, Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht (2010) 153.

<sup>70</sup> EuGH 10.7.2008, Rs C-54/07, *Feryn NV*, Slg 2008, I-5187; vgl. auch EuGH 13.5.1986, Rs. 170/84, *Bilka/Weber*, Slg 1986, 1607; *Rebhahn* in *Schwarze*, EU-Kommentar (2009) Art 141 EGV Rz 5 mwH.

<sup>71</sup> EGMR 13.11.2007, *D.H. und andere/Tschechische Republik* [Große Kammer], Nr. 57325/00, Rn 79.

<sup>72</sup> HRC, case *Broeks/Netherlands*, No. 172/1984, ICCPR; vgl. *Kitching*, Non-Discrimination in International Law (2005), 119 mwH.

<sup>73</sup> Siehe oben 2.1.

<sup>74</sup> UVS Vorarlberg vom 20.7. 2000, 1-0261/00.

<sup>75</sup> Vgl. etwa den Bericht der Gleichbehandlungsanwaltschaft 2008/2009, 108 ff; den ZARA-Rassismus-Report 2010, 50 ff sowie den Jahresbericht 2010 des Klagsverbandes, 9 f.

gend zeigt<sup>76</sup>. So wurden in den Jahren 2007 und 2008 in Österreich insgesamt nur 31 Verwaltungsstrafanzeigen wegen ethnischer Diskriminierung in Lokalen, Diskotheken und bei Veranstaltungen eingebracht. Davon wurden 10 Verfahren eingestellt. Von den im Jahr 2009 bundesweit eingebrachten 10 Anzeigen wurden 5 Verfahren eingestellt. Im Jahr 2010 wurden österreichweit lediglich 2 Anzeigen eingebracht, wovon 1 Verfahren eingestellt und 1 Verfahren noch anhängig war<sup>77</sup>.

Schon diese Zahlen zeigen, dass Verbesserungen dringend nötig sind. Eine ineffiziente Anwendung des Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG hat aber auch zur Folge, dass die vom Gesetzgeber vorgesehenen gewerberechtlichen Konsequenzen bei ethnischen Diskriminierungen nicht zum Tragen kommen. § 87 Abs. 1 Z 3 der Gewerbeordnung nennt Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft als Beispiel einer Verletzung von Schutzinteressen im Sinne der Gewerbeordnung. Bei schwerwiegenden Verstößen dagegen ist die Gewerbeberechtigung zu entziehen. Damit ist im geltenden Recht eine äußerst scharfe Maßnahme vorhanden, um gegen Lokalbetreiber, die eine diskriminierende Türpolitik betreiben und wiederholt gegen das Verbot ethnischer Diskriminierung verstoßen, vorzugehen.

Diese Bestimmung ist bislang aber totes Recht und wurde, soweit ersichtlich, noch nie angewendet, wie nun auch der zuständige Wirtschaftsminister für die letzten 10 Jahre bestätigt hat<sup>78</sup>. Anwendungsfälle dafür gäbe es aber sehr wohl, wie die Berichte der Gleichbehandlungsstellen zeigen<sup>79</sup>. Auch in den Prüfungsfällen der Volksanwaltschaft geschahen beide Fälle der Zutrittsverweigerung in derselben Grazer Diskothek. Im Unterschied zu den im Gleichbehandlungsgesetz vorgesehenen Rechtsfolgen eines Schadenersatzes wäre mit dieser äußerst scharfen Konsequenz das diskriminierende Verhalten auch tatsächlich beendet. Gleichzeitig würden UnternehmerInnen, die wüssten, dass diese Bestimmungen auch tatsächlich angewendet werden und sie bei wiederholtem Verstoß der Gefahr begegnen, ihr Lokal schließen zu müssen, wohl viel eher auf die Einhaltung der Diskriminierungsverbote achten, als es offenbar jetzt der Fall ist.

Dass die derzeitige Vollziehung der Diskriminierungsverbote im Verwaltungsrecht keinen effizienten Diskriminierungsschutz darstellt, ist aus dem bisher Gesagten offensichtlich. Damit wird aber auch die in Art. 6 der UN-Rassendiskriminierungskonvention, in deren Umsetzung Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG ja ergangen ist, vorgesehene Verpflichtung zum wirksamen Schutz vor ethnischer Diskriminierung nicht erfüllt<sup>80</sup>. Auch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI kritisiert regelmäßig, dass Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG und § 87 Abs. 1 Z 3 Gewerbeordnung so gut wie nie angewendet werden und Verbesserungen dringend nötig sind<sup>81</sup>. Und auch der Menschenrechtskommissar des Europarates rief nach seinem Besuch Österreichs im Mai 2007 die Republik dazu auf, umfassende politische Maßnahmen gegen rassistische und fremdenfeindliche Verhaltensweisen auszuarbeiten<sup>82</sup>.

Ethnisch diskriminierende Zutrittsverweigerungen sind zwar nun auch auf zivilrechtlicher Ebene nach dem Gleichbehandlungsgesetz zu ahnden, was zweifellos eine Verbesserung im Diskriminierungsschutz darstellt<sup>83</sup>. Das Prozesskostenrisiko eines Gerichtsverfahrens schreckt aber viele Dis-

---

<sup>76</sup> 1893, 6248, 8124/AB, 24. GP.

<sup>77</sup> 8124/AB, 24. GP.

<sup>78</sup> 8124/AB, 24. GP.

<sup>79</sup> Siehe oben 2.2.1.

<sup>80</sup> *Marschik*, Die UN-Rassendiskriminierungskonvention im österreichischen Recht (1999) 128.

<sup>81</sup> Österreich-Berichte vom 16.6.2000, 7; 25.6.2004, 12; 2.3.2010, 20.

<sup>82</sup> Thomas Hammarberg, Bericht vom 12. Dezember 2007, CommDH(2007)26 Rz 44 ff.

<sup>83</sup> § 30 Abs. 2 iVm § 31 Abs. 1 GIBG (BGBl I 2004/66); siehe oben FN 16.

kriminierungsopfer ab, ihre Ansprüche aus dem Gleichbehandlungsgesetz vor den ordentlichen Gerichten geltend zu machen. Auch sind die Entscheidungen der Gleichbehandlungskommission nicht immer geeignet, einen wirksamen Schutz vor Diskriminierung zu garantieren<sup>84</sup>.

Es muss daher jede Anstrengung unternommen werden, um den Diskriminierungsschutz auch im Verwaltungsrecht zu verbessern und Maßnahmen zu setzen, damit die bereits vorhandenen Diskriminierungsverbote von den Behörden auch wirksam angewendet werden.

#### 8.2.2.5 Empfehlungen zur Verbesserung des Diskriminierungsschutzes

Die Volksanwaltschaft hat daher an die zuständige Bundesregierung die bereits 2007 gerichtete Empfehlung erneuert und bekräftigt, mit konkreten Anweisungen dafür zu sorgen, dass das Verbot der ethnischen Diskriminierung nach Art. III Abs. 1 Z 3 EGVG bundesweit einheitlich und wirksam vollzogen wird. Dies gilt insbesondere auch für Anzeigen wegen diskriminierender Zutrittsverweigerung zu Lokalen und öffentlichen Veranstaltungen. Diesen ist mit allen gebotenen Mitteln nachzugehen. Von der Tatsache, dass andere Personen, deren Aussehen einen Migrationshintergrund vermuten lässt, darf nicht geschlossen werden, dass eine diskriminierende Zutrittsverweigerung nicht vorliegen kann.

Entsprechend den langjährigen Empfehlungen von ECRI empfahl die Volksanwaltschaft auch eine verstärkte Bewusstseinsbildung und eine verbesserte Schulung für das gesamte im Verwaltungsstrafverfahren tätige Personal.

Die Diskriminierungsverbote im Verwaltungsrecht sind gerade auch deshalb wichtig, weil die staatlichen Behörden von sich aus prüfen müssen, ob eine Diskriminierung vorliegt und – unabhängig vom Zutun der Betroffenen – jedem Verdacht mit allen gebotenen Mitteln nachzugehen ist. Dies schließt aber nicht aus, dass Verfahrensrechte und Berufungslegitimation auch für Diskriminierungsopfer bzw. für eine Organpartei vorgesehen werden können<sup>85</sup>. Die Volksanwaltschaft regte eine dementsprechende Gesetzesänderung an.

Um die – auch in internationalen Berichten festgestellte<sup>86</sup> – Kluft zwischen der hohen Zahl an Diskriminierungserfahrungen und der geringen Zahl an eingebrachten Anzeigen zu verringern, ist es aber auch nötig, das Vertrauen und den Zugang von Diskriminierungsopfern zum Recht zu verbessern. Als eine Maßnahme dazu empfahl die Volksanwaltschaft Informationskampagnen zu starten. Diese sollen die Bevölkerung darüber informieren, welche Beschränkungen beim Zugang zu Dienstleistungen verbotene Diskriminierungen darstellen und wohin sich Angehörige ethnischer Minderheiten wenden können, um die Beendigung des diskriminierenden Verhaltens sowie eine Ahndung von Gesetzesverstößen einzufordern.

Die Reaktion der Bundesregierung auf diese Empfehlungen steht noch aus.

Es ist zu hoffen, dass mit diesen Maßnahmen ein effizienter und bundesweit einheitlicher Schutz vor ethnischen Diskriminierungen gewährleistet werden kann. Denn erst wenn Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot von den BürgerInnen angezeigt und von den Behörden nicht mehr als "Kavaliersdelikte" gesehen, sondern effizient verfolgt und bestraft werden, kann eine Haltungs- und Bewusstseinsänderungen in der Gesellschaft bewirkt werden.

<sup>84</sup> *Panthène*, Diskriminierungsverbot im Verwaltungsstrafrecht, ÖJZ 2009, 1049. Auch die Volksanwaltschaft kritisierte in einem Prüfungsverfahren die lange Verfahrensdauer sowie die mangelnde Konkretigkeit mancher Empfehlungen der Senate der Gleichbehandlungskommission; 34. Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 20010, 265 (<http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte/berichte-bund>).

<sup>85</sup> *Panthène*, Diskriminierungsverbot im Verwaltungsstrafrecht, ÖJZ 2009, 1055.

<sup>86</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey 2009, 11 ff.

## 8.3 Weitere Beispiele aus der Prüftätigkeit der Volksanwaltschaft

### 8.3.1 Perfektes Deutsch als Reinigungskraft notwendig?

Auf der Suche nach einer Arbeitsstelle, die sie neben ihrem Studium ausüben könnte, stieß eine niederländische Studentin auf mehrere Stellenangeboten des AMS, die äußerst hohe Anforderungen an die Deutschkenntnisse der BewerberInnen stellten<sup>87</sup>. So wurden z.B. bei einzelnen Inseraten für Stellen als Küchenhilfskraft, Abwasch- oder Reinigungskraft, HilfsarbeiterIn "sehr gute" oder "perfekte" Deutschkenntnisse verlangt. Die junge Frau war durch diese hohen Anforderungen an die Sprachkenntnisse derart verunsichert, dass sie sich nicht für die Stellen bewarb. Sie wandte sich aber an die Volksanwaltschaft, da sie vermutete, dass damit Personen mit nichtdeutscher Muttersprache von einer Bewerbung abgehalten werden sollen.

Die Volksanwaltschaft konfrontierte den Vorstandsvorsitzenden des AMS mit diesen und weiteren Stelleninseraten, die nach Ansicht der Volksanwaltschaft überzogene Deutschkenntnisse forderten und daher eine mittelbare Diskriminierung darstellten. Dieser räumte in seiner ersten Stellungnahme zwar ein, dass die geforderten Deutschkenntnisse für die Art der Berufe auf den ersten Blick zwar hoch erscheinen. Im Ergebnis hielt er sie aber für notwendig und gerechtfertigt, da gerade im niederschweligen Bereich, etwa aufgrund der Anwendung von Maschinen, Betriebsmitteln beim Reinigen oder aufgrund der elektronischen Auslieferungsweisen bei Lagerarbeiten die Anforderungen an Deutschkenntnisse, speziell beim Lesen immer höher würden. Hingewiesen wurde auch darauf, dass die auf diese Stellen vom AMS zugebuchten Personen zu einem hohen Anteil Arbeitssuchende anderer Nationalitäten seien, was zeige, dass hier nicht Ansätze einer versteckten Diskriminierung vorliegen.

Die Volksanwaltschaft konnte sich der Auffassung, dass die hier verlangten Deutschkenntnisse notwendig und daher nicht diskriminierend sind, nicht anschließen. Das Problem von überzogenen Anforderungen an die Sprachkenntnisse von StellenbewerberInnen wurde nicht nur in diesem Prüfungsverfahren sichtbar, sondern zeigt sich auch in der Praxis der Beratungseinrichtungen<sup>88</sup>. Nach der Rechtsprechung des EuGH dürfen nämlich nur jene Sprachkenntnisse verlangt werden, die für die konkrete Stelle tatsächlich erforderlich sind<sup>89</sup>. Überzogene sprachliche Anforderungen stellen eine mittelbare ethnische Diskriminierung dar, da sie Personen mit nichtdeutscher Muttersprache benachteiligen<sup>90</sup>.

Zweifellos sind bestimmte Deutschkenntnisse auch für Reinigungskräfte, KüchengehilfInnen, HilfsarbeiterInnen o.ä. notwendig, um sich mit Dienstvorgesetzten und KollegInnen verständigen und um Rechte und Pflichten, die sich aus dem jeweiligen Arbeitsverhältnis ergeben, erfassen zu können. Beim geforderten Ausmaß der Sprachkompetenz ist aber strikt darauf zu achten, dass dieses nur so weit gefordert werden darf, als es für die Ausübung der ausgeschriebenen Stelle tatsächlich notwendig ist. Insofern ist die Voraussetzung "sehr guter" oder "perfekter" Deutschkenntnisse für Jobangebote als Reinigungskraft, Küchengehilfe o.ä. aus Sicht der Volksanwaltschaft nicht zulässig. Das Ausmaß geforderter Sprachkenntnisse hat sich strikt an den Tätigkeitsinhalten der ausgeschriebenen Stelle zu orientieren. Dass es hier zu keinen überzogenen Forderungen und damit ei-

<sup>87</sup> 33. Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 2009, 416 (<http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte/berichte-bund>).

<sup>88</sup> Vgl. Gleichbehandlungsanwaltschaft, Gleichbehandlungsbericht für die Privatwirtschaft 2006 und 2007, Teil II, 108; ZARA, Rassismus-Report 2008, 48.

<sup>89</sup> EuGH 28.11.1989, Rs C-379/87, *Groener*, Slg 1989, 3967; *Windisch-Graetz in Rebhahn*, GIBG (2005), § 17 Rz 13.

<sup>90</sup> Zum Prüfungsverfahren der Volksanwaltschaft bei direkter Diskriminierung in Stelleninseraten siehe oben Abschnitt 2.1.

ner Diskriminierung von Menschen mit nicht-deutscher Muttersprache kommt, darauf hat auch das AMS als Stellenvermittlerin zu achten.

In seiner zweiten Stellungnahme an die Volksanwaltschaft teilte der AMS-Vorstandsvorsitzende diese Ansicht und kündigte konkrete Verbesserungsmaßnahmen an. So wurde insbesondere angekündigt, die Grundausbildung und die verpflichtende Weiterbildung der AMS-MitarbeiterInnen zu diesem Thema zu verstärken und die vom AMS für Unternehmen zur Verfügung gestellten Informationsblätter um das Thema Sprachkompetenz zu erweitern.

### 8.3.2 Verwendung einer fremden Sprache während Amtshandlung unzulässig?

Eine türkische Staatsbürgerin hatte einen Antrag auf Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft gestellt und wurde dabei von einem ehrenamtlichen Rechtsberater unterstützt<sup>91</sup>. Während einer Vorsprache beim Amt der Salzburger Landesregierung stellte sich die Frage, ob die Frau bereits aus dem türkischen Staatsverband ausgeschieden ist. Ihr Rechtsbeistand wandte sich daraufhin an seine Mandantin und fragte sie auf Türkisch, ob sie aus dem türkischen Staatsverband ausgeschieden sei oder bloß eine entsprechende Genehmigung vorliege. Die Referentin unterband aber das Gespräch auf Türkisch und forderte den Rechtsberater auf, vor der Behörde mit seiner Mandantin deutsch zu sprechen, da dies Amtssprache sei. Er könne sich gerne mit der Antragstellerin türkisch besprechen, aber nicht in ihrem Büro.

Der Rechtsberater vertrat die Auffassung, dass die Verweigerung der Beratung zwischen ihm und seiner Mandantin auf Türkisch unter Hinweis auf die "deutsche Amtssprache" nicht zulässig sei. Da er die Referentin nicht von seinem Standpunkt überzeugen konnte, wandte er sich an die Volksanwaltschaft.

In ihrer Stellungnahme an die Volksanwaltschaft verteidigte die Salzburger Landesregierung die Vorgangsweise, da während der Amtshandlung gemäß Art. 8 Abs. 1 B-VG ausschließlich die deutsche Sprache zulässig sei. Nur so könne das die Amtshandlung leitende Behördenorgan den Lauf der Amtshandlung beobachten und allenfalls korrigierend eingreifen.

Der von der Volksanwaltschaft ebenfalls herangezogene Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes vertrat aber eine andere Auffassung. Demnach gilt Art. 8 Abs. 1 B-VG nur für die Kommunikation zwischen Behörde und Beteiligten, nicht aber für Gespräche zwischen den Beteiligten und anderen Personen (mögen diese nun Vertreter, Rechtsbeistände oder unbeteiligte Dritte sein). In welcher Sprache Beteiligte mit Dritten kommunizieren, steht Ihnen daher frei. Eine Ermahnung der Verhandlungsleiterin kann sich daher nur dahin richten, ein störendes Gespräch zu beenden, gleichgültig in welcher Sprache es geführt wird, niemals aber, es in deutscher Sprache fortzusetzen.

Die Salzburger Landesregierung blieb aber im Ergebnis bei ihrer Ansicht. Die Volksanwaltschaft stellte daher fest, dass hier ein Missstand in der Verwaltung vorlag. Eine kurze Besprechung zwischen der Partei und ihrem Rechtsbeistand in einer fremden Sprache ist auch während einer Amtshandlung zulässig. Der Salzburger Landesregierung wurde die Empfehlung erteilt, durch eine allgemeine Dienstanweisung unverzüglich dafür zu sorgen, dass die aus Art. 8 Abs. 1 B-VG ableitbare Pflicht von Beteiligten und Parteien, sich in der Kommunikation mit Behörden bzw. Staatsorganen grundsätzlich der deutschen Sprache zu bedienen, nicht in verfassungswidriger Weise auf Gespräche zwischen den Beteiligten und Dritten ausgedehnt wird. Diese Dienstanweisung wurde auch umgehend erlassen.

<sup>91</sup> 32./33. Bericht der Volksanwaltschaft an den Salzburger Landtag 2009/2010, 55 (<http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte>).

### 8.3.3 „Ethnic profiling“ bei Polizeikontrolle

Eine Rechtsanwältin wurde Zeugin eines Vorfalles, den sie der Volksanwaltschaft berichtete: Sie fuhr mit ihrem Baby gemeinsam mit zwei Frauen mit dunkler Hautfarbe, die ebenfalls ein Kind bei sich hatten, im Stillabteil eines ÖBB-Zuges, als zwei Polizeibeamte eine "Schengen-Kontrolle" durchführten<sup>92</sup>. Dabei wurden zunächst nur die beiden anderen Frauen kontrolliert, die Beschwerdeführerin selbst jedoch nicht. Auf ihre Frage, ob nicht auch ihr Ausweis kontrolliert werde, meinte ein Polizist: "ja wenn sie einen dabei haben ...". Die Kontrolle fiel dann – im Gegensatz zu der bei den dunkelhäutigen Frauen – nur sehr flüchtig aus. Die Beschwerdeführerin vermutete, dies sei auf ihre weiße Hautfarbe zurückzuführen, obwohl alle drei Frauen österreichische Staatsbürgerinnen waren.

Von der Volksanwaltschaft mit diesen Schilderungen konfrontiert, stellte das Bundesministerium fest, dass ein grundsätzliches fachliches Fehlverhalten der Beamten nicht vorliegen. Jedoch werde dieser Vorfall im Rahmen der laufenden Fortbildungsoffensive für Bedienstete zum Anlass genommen, auf ein situationsbedingt angepasstes sensibleres Agieren der Beamten einzuwirken.

Auf nähere Nachfrage der Volksanwaltschaft nach den Fortbildungsoffensiven wurden verschiedene Programme genannt, anhand deren menschenrechtliche Aspekte in die verpflichtende Aus- und Weiterbildung von Exekutivbediensteten einfließen sollen. Die Volksanwaltschaft begrüßt diese Programme und wird sich auch weiterhin dafür einsetzen, dass künftig für ein besseres und sensibleres Agieren von Exekutivbediensteten im Hinblick auf Rassismus und Diskriminierung Sorge getragen wird.

### 8.3.4 Familienbeihilfe für ausländische Familien nur kurz befristet

Im Jahr 2005 beschwerten sich unabhängig voneinander zwei Elternpaare nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft bei der Volksanwaltschaft darüber, dass sie die Familienbeihilfe für ihre Kinder nur für kurze Zeit befristet erhalten hatten, während österreichische Eltern die Familienbeihilfe normalerweise unbefristet von Geburt bis zum 18. Lebensjahr der Kinder erhalten<sup>93</sup>. Diese unterschiedliche Behandlung war für die Familien nicht nachvollziehbar, da beide seit langem rechtmäßig in Österreich lebten und arbeiteten und die Kinder hier geboren waren.

Die Volksanwaltschaft stellte fest, dass hier eine Diskriminierung und daher ein Missstand der Verwaltung vorlag. Die vom zuständigen Bundesministerium angeführte Begründung, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass die nicht-österreichische Mutter im Falle einer Trennung Österreich verlässt und mit ihrem Kind in ihre Heimat zurückkehrt, womit aber die Voraussetzungen für die Familienbeihilfe wegfallen würden, beruhte auf reiner Spekulation und konnte die unterschiedliche Behandlung ausländischer Eltern bei Zuerkennung der Familienbeihilfe nicht rechtfertigen. Nur wenn objektive Gründe vorliegen, die auf eine höhere Wahrscheinlichkeit schließen lassen, dass der Anspruch auf Familienbeihilfe in absehbarer Zeit wegfällt – so zB wenn ein Elternteil nur über einen befristeten Aufenthaltstitel verfügt – wäre eine dementsprechende Befristung der Familienbeihilfe sachlich gerechtfertigt.

Das Bundesministerium teilte der Volksanwaltschaft daraufhin mit, dass bei Vorliegen einer entsprechenden Karte nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG-Karte), die Familienbeihilfe

<sup>92</sup> 33. Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 2009, 419 (<http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte/berichte-bund>).

<sup>93</sup> 30. Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 2006, 401 (<http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte/berichte-bund>).

grundsätzlich für die Gültigkeitsdauer der NAG-Karte zuerkannt wird. Dennoch kommt es bisweilen noch immer zu diskriminierenden Befristungen der Familienbeihilfe, die nach Einschaltung der Volksanwaltschaft jeweils korrigiert werden konnten<sup>94</sup>.

Insgesamt ist im Bereich der Familienleistungen festzustellen, dass der überwiegende Teil der Beschwerden an die Volksanwaltschaft von Familien mit nicht-österreichischer Staatsbürgerschaft kommt<sup>95</sup>. Ursache dafür ist insbesondere, dass sich hier Rechtsfragen stellen, die ausschließlich diese Personengruppe treffen. Nicht in jedem der Fälle liegt eine Diskriminierung im rechtlichen Sinne vor. Jedenfalls aber ist ein Diskriminierungspotenzial gegeben – wobei es hier jedoch primär um Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und nicht um Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft geht<sup>96</sup>. Beispiele dafür sind die lange Verfahrensdauer, mit der ausländische Familien – aufgrund schwieriger Rechtsfragen und umfangreicher Erhebungen – konfrontiert sind oder missverständliche Beratungen durch Finanzämter, aufgrund derer es zum Verlust von Leistungen kommt. Die Einschränkung beim Kärntner Babygeld und anderen regionalen Familienleistungen auf österreichische StaatsbürgerInnen bzw. auf Familien, die schon länger im Bundesland leben, wurde von der Volksanwaltschaft als europarechtswidrige Diskriminierung beurteilt und daraufhin in den meisten Bundesländern bereits abgeschafft<sup>97</sup>. Aktuell setzt sich die Volksanwaltschaft für die Gleichstellung der subsidiär Schutzberechtigten mit Asylberechtigten bei Familienleistungen ein<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> 34. Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 2010, 272 (<http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte/berichte-bund>).

<sup>95</sup> 34. Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 2010, 268 ff (<http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte/berichte-bund>).

<sup>96</sup> Zur Abgrenzung siehe *Posch* in *Rebhahn*, GIBG (2005), § 31 Rz 11.

<sup>97</sup> 33. Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 2009, 412 (<http://volksanwaltschaft.gv.at/berichte/berichte-bund>).

<sup>98</sup> 25/SN-324/ME, 24. GP.



## 9. ANHANG

### 9.1 Kurzbiografien

August **Gächter**, Mag.

Geboren 1958 in Vorarlberg, Studium der Soziologie in Wien, seit 2002 am Zentrum für Soziale Innovation, davor seit 1991 Mitarbeiter am Institut für Höhere Studien, seit 1998 wiederholt Konsulent des International Labour Office, Genf, und für eine Reihe anderer nationaler und internationaler Organisationen.

[gachter@zsi.at](mailto:gachter@zsi.at); [www.zsi.at](http://www.zsi.at)

Patricia **Heindl**, Dr.in

Seit 2005 juristische Mitarbeiter der Volksanwaltschaft (P. Kostelka). Schwerpunkte: Verfassungs-, Antidiskriminierungs- und Sozialrecht. Wissenschaftspreis 2005 der Margaretha-Lupac-Stiftung für Parlamentarismus und Demokratie für ihre Dissertation. Vor der Volksanwaltschaft Gleichbehandlungsreferentin im Österreichischen Parlament und Universitätsassistentin am Institut für österreichisches und europäisches öffentliches Recht an der Wirtschaftsuniversität Wien. Teilnahme an internationalen Programmen im Bereich Antidiskriminierung (u.a. 2005 Erstellung des Guide "Handling Cases of Discrimination" für Ombudseinrichtungen in Osteuropa und den CIS-Staaten; 2008 mehrtägiges Training für die Ombudseinrichtung in Skopje, Mazedonien; 2009 Teilnahme am Twinning-Projekt für die Serbische Ombudseinrichtung).

[patricia.heindl@volksanw.gv.at](mailto:patricia.heindl@volksanw.gv.at); <http://volksanwaltschaft.gv.at/>

Andrea **Ludwig**, Mag.a

Juristin und Expertin für Antidiskriminierung. Seit Oktober 2008 Leiterin der Rechtsdurchsetzung beim Klagsverband. Ihre Schwerpunkte liegen in der gerichtlichen Durchsetzung von Ansprüchen aus dem Antidiskriminierungsrecht, der Rechtsberatung und der zielgruppengerechten Aufbereitung der Rechtsprechung.

[andrea.ludwig@klagsverband.at](mailto:andrea.ludwig@klagsverband.at); [www.klagsverband.at](http://www.klagsverband.at)

Hans Dieter **Schindlauer**, Mag.

freier Menschenrechtskonsulent und Direktor der SinnFabrik, eines Think-Tanks, der insbesondere zu den Themen Diversität und Gleichheit arbeitet und dabei wissenschaftliche Projektbegleitung und Ausbildungen anbietet. Ehrenamtlich Obmann des Klagsverbandes zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern und von 1999 bis 2011 Obmann des Vereins ZARA – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit.

[dieter.schindlauer@sinnfabrik.at](mailto:dieter.schindlauer@sinnfabrik.at)

**Josef Wallner**

Geboren 1956 in Villach. Studium Politikwissenschaft und Volkswirtschaft in Wien. Diplomverbandsmanager der Universität Fribourg. 1980 bis 1982 AMS Niederösterreich. Mitbegründer des Beratungszentrums für Migrantinnen und Migranten in Wien. Seit 1982 AK Wien; ab 1993 als Leiter der Abteilung Arbeitsmarkt (seit 2008 Abteilung „Arbeitsmarkt und Integration“). 1998 Gründungsgeschäftsführer des Insolvenzschutzverbandes für ArbeitnehmerInnen im Auftrag von AK und ÖGB. 2011/2012 Projektleitung „Diversitätsstrategie für die AK Wien“.

[josef.wallner@akwien.at](mailto:josef.wallner@akwien.at)

**Michaela Windisch-Graetz**, Ao. Univ.-Prof.in MMag.a Dr.in

Studium der Rechtswissenschaften und Ethnologie in Wien. Derzeit Professorin am Institut für Arbeits- und Sozialrecht der Universität Wien. Forschungsschwerpunkte: Europäisches Sozialrecht sowie Antidiskriminierungsrecht. Als Mitglied des Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen an der Universität Wien auch praktisch mit Diskriminierungsfragen betreffend das Personal der Universität Wien und die Studierenden, befasst.

[michaela.windischgraetz@univie.ac.at](mailto:michaela.windischgraetz@univie.ac.at)

**Erol Yildiz**, Univ.-Prof. Dr.

Geboren und aufgewachsen bin ich in einer Hafenstadt an der Schwarzmeerküste in der Türkei. Nach der Matura bekam ich dort keinen Studienplatz und da mein Vater immer wollte, dass ich in Europa studiere, ging ich nach Köln, wo ich schon einige Bekannte hatte. In Köln wurde mir schnell klar, dass meine Vorstellungen über Europa mit dem konkreten Leben vor Ort wenig zu tun hatten. Nach Anfangsschwierigkeiten fand ich mich jedoch schnell zurecht und aus dem Studienaufenthalt wurden fast 30 Jahre Leben in Köln. Vor zwei Jahren habe ich mich auf eine Professur für Interkulturelle Bildung an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt beworben. Bis dahin kannte ich Kärnten nicht, bzw. nur als ‚Transitraum‘ auf dem Weg in die Türkei. Meine Vorstellungen beruhten also vor allem auf Medienberichten über das politische Klima in Kärnten. Seit ich hier lebe und Einblick in den Alltag habe, weiß ich, dass es auf den zweiten Blick auch andere Seiten gibt. Zwar ist Klagenfurt keine Großstadt, aber Diversität findet man hier bei genauerem Hinsehen überall. Besonders die Mehrsprachigkeit vieler Einwohner und die Grenzlage haben mich fasziniert. Man ist schnell in Italien, Slowenien oder Kroatien. Dies bedeutet für mich eine neue Erfahrung und Lebensqualität.

[erol.yildiz@uni-klu.ac.at](mailto:erol.yildiz@uni-klu.ac.at)

## 9.2 AK zu Diskriminierung: Gleichbehandlungsgesetz nutzen und weiterentwickeln

AK Vizepräsident Bacher-Lagler: Standortvorteil Österreichs ist gutes Zusammenleben. Das muss auch künftig gesichert werden

**Ein zu fremd klingender Name oder einfach dunkles Haar: Viele Menschen in Österreich klagen immer wieder über Diskriminierung und Rassismus bei der Suche nach einem Arbeitsplatz, nach einer Wohnung, oder im alltäglichen Leben. 18 Prozent aller ÖsterreicherInnen haben einen Migrationshintergrund, die meisten leben in Österreich seit vielen Jahren, viele haben die österreichische Staatsbürgerschaft und werden doch benachteiligt. „Da müssen wir gegensteuern. Das gute Zusammenleben in Österreich ist ein internationaler Standortvorteil. Den müssen wir ausbauen“, sagte AK Vizepräsident Norbert Bacher-Lagler auf der Tagung „Gleichbehandlung. Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel ethnischer Diskriminierung“ heute im AK Bildungszentrum.**

Ein wichtiges Instrument um sich gegen Diskriminierung zu wehren, ist das Gleichbehandlungsgesetz. „Das muss aber auch genutzt und weiterentwickelt werden“, so Bacher-Lagler. Denn der Kampf gegen Ungleichbehandlung sei ein wichtiger Beitrag zur Zukunftssicherung des Landes: Menschen mit Migrationshintergrund sind Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, Konsumenten und Konsumentinnen. Sie sind die Schüler und Schülerinnen von heute und die Fachkräfte von morgen. „Der soziale Friede in einer Gesellschaft lebt von gleichberechtigter Teilhabe aller Menschen und von ihren Möglichkeiten zur beruflichen und persönlichen Entfaltung“, so Bacher-Lagler.

Auf der Tagung diskutierten ExpertInnen der Universitäten Wien und Klagenfurt, des Zentrums für soziale Innovation, der Anti-Rassismus-Organisation ZARA, des Klagsverbands zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern, der Sinnfabrik, der Gleichbehandlungskommission, des Gleichbehandlungsausschusses im Nationalrat, der Volksanwaltschaft und der Arbeiterkammer über Möglichkeiten, das Gleichbehandlungsgesetz zu nutzen und weiter zu entwickeln.



## 9.3 Tagungseinladung

**GLEICHBEHANDLUNG****FACHTAGUNG ZU „ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT AM BEISPIEL ETHNISCHER DISKRIMINIERUNG“****EINLADUNG**

08. November 2011  
9.00 - 16.00 Uhr  
AK Bildungszentrum  
Großer Saal  
Theresianumgasse 16-18  
1040 Wien

**ANMELDUNG**

Wir ersuchen um Ihre Anmeldung  
bis **27. Oktober 2011**  
per Fax: 01-50165-2683  
per Mail: am@akwien.at

**VERANSTALTERINNEN**

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien,  
Abteilung Arbeitsmarkt und Integration  
Abteilung Umwelt und Verkehr  
ZARA, Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit  
Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte  
Gleichbehandlungsanwaltschaft Österreich  
Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte  
von Diskriminierungsopfern

**INHALT**

Gleichbehandlung ist die Grundlage einer gerechten Gesellschaft. Dennoch wird Diskriminierung und Ungleichbehandlung oft als Kavaliersdelikt abgetan.

Ziel dieser Fachtagung ist es, am Beispiel der „Diskriminierung aufgrund ethnischer Zugehörigkeit“ die Möglichkeiten und Beschränkungen des Gleichbehandlungsgesetzes zu diskutieren. Die Diskussionsbeiträge der Expertinnen und Experten sowie des Fachpublikums sollen die Entwicklungspotenziale des Gesetzes aufzeigen.

**PROGRAMM**

9.00 Uhr Begrüßung und Registrierung  
9.30 Uhr Eröffnung  
Die integrationspolitische  
Notwendigkeit von Gleichbehandlung  
Herbert Tumpel  
Präsident AK Wien  
9.45 Uhr Diskriminierung am Arbeitsmarkt  
August Gächter  
Zentrum für Soziale Innovation  
10.15 Uhr Kommentar und Lösungsansätze  
Erol Yildiz  
Universität Klagenfurt

10.45 Uhr Kaffeepause  
11.15 Uhr Podiumsdiskussion

Sonja Ablinger  
Gleichbehandlungsausschuss im NR  
August Gächter  
Zentrum für Soziale Innovation  
Tamara Stanzinger  
Gleichbehandlungsanwaltschaft  
Erol Yildiz  
Universität Klagenfurt  
Wolfgang Zimmer  
ZARA Zivilcourage und  
Anti-Rassismus-Arbeit

12.00 Uhr Mittagspause, Buffet

13.00 Uhr Zugang zu Gütern und Dienstleistungen: Anforderungen des EU-Rechts versus Umsetzung in Österreich

Michaela Windisch-Graetz  
Universität Wien

13.30 Uhr Spruchpraxis der Gerichte

Andrea Ludwig  
Klagsverband  
Kommentar und Lösungsansätze

Hans Dieter Schindlauer  
Sinnfabrik

14.20 Uhr Kaffeepause  
14.45 Uhr Podiumsdiskussion

Patricia Heindl  
Volksanwaltschaft  
Doris Kohl  
Gleichbehandlungskommission  
Andrea Ludwig  
Klagsverband  
Hans Dieter Schindlauer  
Sinnfabrik  
Michaela Windisch-Graetz  
Universität Wien

15.30 Uhr Zusammenfassung der Ergebnisse  
Josef Wallner  
AK Wien

16.00 Uhr Ende der Veranstaltung

Moderation: Zoreh Ali-Pahlavani  
AK Wien  
Cornelia Mittendorfer  
AK Wien



GLEICHBEHANDLUNGSANWALTSCHAFT ÖSTERREICH



Ludwig Boltzmann Institut  
Menschenrechte



wien.arbeiterkammer.at



## 9.4 Senat III der Gleichbehandlungskommission – Handout Doris Kohl

### Zuständigkeit des Senates III

Der Senat III ist für die Gleichbehandlung ohne Unterschied des Geschlechts oder der ethnischen Zugehörigkeit in sonstigen Bereichen (Teil III des Gleichbehandlungsgesetzes - GIBG, BGBl. I Nr. 7/2011, §§ 30 ff GIBG) zuständig.

Für das **Merkmal des Geschlechts** gelten die Bestimmungen dieses Teiles für Rechtsverhältnisse einschließlich deren Anbahnung oder Begründung und für die Inanspruchnahme oder Geltendmachung von Leistungen außerhalb eines Rechtsverhältnisses beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.

Für das **Merkmal der ethnischen Zugehörigkeit** gelten die Bestimmungen für Rechtsverhältnisse einschließlich deren Anbahnung und Begründung und für die Inanspruchnahme oder Geltendmachung von Leistungen außerhalb eines Rechtsverhältnisses

1. beim Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste,
2. bei sozialen Vergünstigungen,
3. bei der Bildung,

sofern dies in die unmittelbare Regelungskompetenz des Bundes fällt.

**Ausgenommen** sind Rechtsverhältnisse oder die Inanspruchnahme oder Geltendmachung von Leistungen, die

1. in den Bereich des Privat- und Familienlebens fallen,
2. den Inhalt von Medien und Werbung betreffen,

### Anwendungsbereich

Auf Grund des Geschlechts oder der ethnischen Zugehörigkeit darf niemand unmittelbar oder mittelbar beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich Wohnraum, diskriminiert werden.

Diskriminierungen von Frauen auf Grund von Schwangerschaft oder Mutterschaft sind unmittelbare Diskriminierungen auf Grund des Geschlechts.

Auf Grund der ethnischen Zugehörigkeit darf darüber hinaus niemand unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden

1. beim Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste,
2. bei sozialen Vergünstigungen,
3. bei der Bildung.

Diese Bestimmungen berühren nicht die Vorschriften und die Bedingungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenloser Personen oder deren Aufenthalt sowie eine Behandlung, die sich aus der Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenloser Personen ergibt.

### Zusammensetzung des Senates III

Neben der/dem Vorsitzenden gehören dem Senat III als weitere Mitglieder an:

- zwei Mitglieder, die von der Wirtschaftskammer Österreich entsendet werden,

- zwei Mitglieder, die von der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte entsendet werden,
- ein Mitglied, das vom/von der Bundeskanzler/in bestellt wird,
- ein Mitglied, das vom/von der Bundesminister/in für Gesundheit, Familie und Jugend bestellt wird,
- ein Mitglied, das vom/von der Bundesminister/in für Inneres bestellt wird,
- ein Mitglied, das vom/von der Bundesminister/in für Justiz bestellt wird,
- ein Mitglied, das vom/von der Bundesminister/in für Soziales und Konsumentenschutz bestellt wird,
- ein Mitglied, das vom/von der Bundesminister/in für Wirtschaft und Arbeit bestellt wird,
- ein Mitglied, das vom/von der Bundesminister/in für Wissenschaft und Forschung bestellt wird,
- ein Mitglied, das vom/von der Bundesminister/in für Unterricht, Kunst und Kultur bestellt wird.

### **Tätigkeit (Stand 10.10.11)**

Seit 2004 wurden insgesamt **87 Anträge** beim Senat III eingebracht (davon 4 Gutachten gem. § 11 GBK/GAW-Gesetz). **21 Anträge** zur seit 1.8.08 geltenden Novelle der Gleichbehandlung von Frauen und Männern.

**Elf** der anhängig gewesenen **Anträge** wurden in verschiedenen Verfahrensstadien **zurückgezogen**. In **acht** Fällen erklärte sich der Senat III für unzuständig.

### **Inhalt der Anträge**

<b>Senat III der Gleichbehandlungskommission</b>	<b><u>2005</u></b>	<b><u>2006</u></b>	<b><u>2007</u></b>	<b><u>2008</u></b>	<b><u>2009</u></b>	<b><u>2010</u></b>	<b><u>2011</u></b>	<b><u>Σ</u></b>
<b>Anträge wg. Diskriminierung auf Grund ethnischer Zugehörigkeit</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>66</b>
<b>Anträge Gleichbehandlung Frauen/Männer</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>21</b>

### **Ethnische Zugehörigkeit:**

- Einlassverweigerung/keine Bedienung in Diskotheken, Bars etc.
- Diskriminierung bei Mobilfunkverträgen
- Diskriminierung durch Versicherung
- Nichtbedienung auf Marktstand
- Nichtbedienung in Werkstätte
- Nichtbedienung in Radverleih
- Nichtaufnahme bei Tagesmutter

- Zugang Bezirksgericht mit Kirpan

Gleichbehandlung Frauen/Männer:

- Diskriminierung bei SeniorInnentarifen
- Diskriminierung bei FriseurInnentarifen
- Gutachten zu FriseurInnentarifen
- Gutachten zu Tarifiermäßigungen und Freizeiteinrichtungen
- Gratiseintritt für Frauen in Diskothek
- Nichtberücksichtigung eines Mannes in einem Frauenwohnprojekt
- Sexuelle Belästigung in einer Fahrschule
- Bereitstellung von PCs in einer Bibliothek ausschließlich für Frauen



## 9.5 GAW – Handout Tamara Stanzinger

GLEICHBEHANDLUNGSANWALTSCHAFT  ÖSTERREICH

### **Beratungserfahrungen der Gleichbehandlungsanwaltschaft zur Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit am Arbeitsmarkt**

Die Gleichbehandlungsanwaltschaft berät und unterstützt u.a. Personen, die von Diskriminierung in der Arbeitswelt (Privatwirtschaft) aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit betroffen sind. Im Jahr 2010 wurden 255 Anfragen und Beratungen (2009: 152) zur ethnischen Diskriminierung in der Arbeitswelt verzeichnet. Am häufigsten treten Diskriminierungen in Bewerbungsverfahren, bei Beendigungssituationen und in Form von Belästigungen zum Vorschein.

#### **Diskriminierende Stellenausschreibung**

Klar diskriminierende Elemente wie zB „nur Inländer“ oder „keine Ausländer“ sind in Stelleninseraten weniger häufig zu finden als versteckte Hinweise wie „ausgezeichnete Deutschkenntnisse“ oder „akzentfreies Deutsch“ (ohne ein zulässiges Anforderungskriterium darzustellen).

#### **Diskriminierung in Bewerbungsverfahren**

Hürden können bereits durch einen fremd klingenden Vor- oder Nachnamen entstehen, ebenso durch Informationen im Lebenslauf betreffend Muttersprache, Staatsbürgerschaft oder Geburtsort.

#### **Belästigung**

Eindeutige rassistische Äußerungen oder Beschimpfungen durch KollegInnen, Vorgesetzte oder KundInnen werden seltener. Zunehmend geschehen Belästigungen auf eine subtilere Art und Weise zB im Umgang, Wertschätzung, Kommunikationsstil. Problematisch zeigt sich in vielen Fällen der unternehmensinterne Umgang mit einer Beschwerde. Oftmals kommt es zu Folgediskriminierungen zB Kündigung des Beschwerdeführers oder der Beschwerdeführerin.

#### **Diskriminierende Arbeitsbedingungen**

Diskriminierende Arbeitsbedingungen aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit zeigen sich beispielsweise im Verbot, sich mit KundInnen oder KollegInnen in der Muttersprache zu unterhalten, bei der Arbeitsverteilung oder der Dienstverteilung. Teilweise wird mit mangelndem Wissen um ArbeitnehmerInnenrechte (zB AZG, UrlG, Vergütung von Überstunden) spekuliert.

#### **Mehrfachdiskriminierung**

Es zeigt sich ein verstärktes Diskriminierungsrisiko beim Zusammenspiel mit einem weiteren Merkmal zB Frau afrikanischer Herkunft, Muslimin türkischer Herkunft.

#### **Spezifische Probleme bei der Rechtsdurchsetzung**

- Wissen um das Bestehen eines gesetzlichen Schutzes (Beratungseinrichtungen, Prüfungsverfahren)
- Sprachbarrieren
- Prozesskostenrisiko bei Gerichtsverfahren (Gewerkschaftsmitgliedschaft oder Rechtsschutzversicherung sind selten vorhanden)

---

Tamara Stanzinger ist seit Mai 2010 als Rechtsberaterin für die Gleichbehandlungsanwaltschaft in Wien tätig; Arbeitsbereich: Diskriminierung in der Arbeitswelt aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung; zuvor juristische Mitarbeiterin in der Geschäftsstelle des Menschenrechtsbeirates; Studium der Rechtswissenschaften in Graz.

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien  
Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1040 Wien, Telefon (01) 501 65 0

