

Bericht

des Gleichbehandlungsausschusses

über die Regierungsvorlage (938 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem das Gleichbehandlungsgesetz, das Gesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft, das Behinderteneinstellungsgesetz und das Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz geändert werden

Hauptgesichtspunkte des Entwurfes:

Die Novelle zum Gleichbehandlungsgesetz sieht in Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes über die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt Maßnahmen zur Verbesserung der Einkommenstransparenz vor.

Laut dem aktuellen Einkommensbericht des Österreichischen Rechnungshofes verdienten unselbständig erwerbstätige Frauen im Jahr 2007 durchschnittlich um 41% weniger als unselbständig beschäftigte Männer. Berücksichtigt man nur ganzjährig Vollbeschäftigte, beträgt der Einkommensunterschied immer noch 22%. Ökonomische Analysen zeigen, dass sich mehr als die Hälfte dieses Lohnunterschiedes nicht auf Grund unterschiedlicher sozialer und beruflicher Merkmale von Frauen und Männern erklären lässt. Die vielfältigen Ursachen der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede liegen damit sowohl auf struktureller Ebene als auch im Bereich indirekter und direkter Benachteiligung. Direkte und indirekte innerbetriebliche Einkommensdiskriminierung erfolgt im Bereich der Einstiegsgehälter oft durch unterschiedliche Einstufung, unterschiedliche Anrechnung von Vordienstzeiten, im Verlauf des Arbeitsverhältnisses durch außerordentliche Gehaltserhöhungen, Prämien, Zulagen und Überstundenabgeltungen. Das seit mehr als dreißig Jahren bestehende Recht auf gleichen Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit von Frauen und Männern führte zu keiner nachhaltigen Verringerung der Einkommensunterschiede. Diskriminierungen können bisher nur durch Individualverfahren bekämpft werden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass es sehr schwierig ist, die Einkommensdaten von Vergleichspersonen festzustellen. Eine erhöhte Transparenz der Gehälter im Unternehmen ist daher eine unerlässliche Voraussetzung dafür, innerbetrieblicher Einkommensdiskriminierung entgegenzuwirken und damit einen Beitrag zu Verringerung der Einkommensunterschiede zu leisten. Aus diesem Grund wurde – unter Einbeziehung der Sozialpartner und einer Reihe von Expert/inn/en - ein Nationaler Aktionsplan zur Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt erarbeitet, der verschiedene Handlungsfelder definiert und dazu Maßnahmen vorschlägt. Eines dieser Handlungsfelder stellt die Verringerung der Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern da. Die Erhöhung der Einkommenstransparenz wurde als ein wichtiges Mittel zur Verringerung der Einkommensunterschiede benannt.

Eine der Maßnahmen zur Bekämpfung der Einkommensunterschiede stellt die Verpflichtung von Unternehmen einer bestimmten Größe dar, alle zwei Jahre eine Einkommensanalyse zu erstellen. Der Entwurf sieht einen zeitlichen Stufenplan hinsichtlich der erfassten Unternehmen, abhängig von der Anzahl der Arbeitnehmer/innen, vor. Dem zuständigen Betriebsrat oder – in betriebsratlosen Betrieben – dem/der einzelnen Arbeitnehmer/in soll ein Informationsrecht zustehen. Die Erstellung und Ausfolgung der Einkommensanalyse soll einklagbar sein.

Eine weitere Maßnahme bildet die Verpflichtung, in Stelleninseraten den kollektivvertraglichen Mindestlohn und die Möglichkeit zur kollektivvertraglichen Überzahlung anzugeben. Der Oberste Gerichtshof hat in seinem Erkenntnis vom 20. Mai 1998, 9 ObA 350/97d, festgehalten, dass es

gesellschaftspolitisch offenkundig ist, dass Frauen in Österreich im allgemeinen statistisch gesehen niedriger entlohnt werden als Männer. Frauen sind auch häufiger als Männer bereit, niedriger entlohnte Tätigkeiten anzunehmen, zumal ihre Arbeit oft bereits im Rahmen der Arbeitsbewertung geringwertiger eingestuft wird. Aus Längsschnittstudien über die Einkommensentwicklung von unselbständig erwerbstätigen Frauen und Männern geht hervor, dass Einkommensdiskriminierung beim Berufseinstieg ein wesentlicher Faktor beim Zustandekommen des Gesamteinkommensunterschieds ist. Einen Faktor für die unterschiedliche Entlohnung vor allem zwischen Frauen und Männern stellt die fehlende Information über das ortsübliche Entgelt dar. Es gestaltet sich in der Praxis oft sehr schwierig, das für einen konkreten Arbeitsplatz gebührende kollektivvertragliche Entgelt festzustellen. Neben der Feststellung des anzuwendenden Kollektivvertrages ist auch die Kenntnis der Einstufung des Arbeitsplatzes erforderlich. Eine nachvollziehbare Gehaltsfindung kann die Gleichbehandlung fördern, wobei es nicht um Regulierung und Bürokratisierung geht, sondern um Fairness und Überschaubarkeit. Ergänzend sind in Anlehnung an die Regelungen betreffend die diskriminierungsfreie Stellenausschreibung auch Strafbestimmungen vorgesehen.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass es im Falle einer vermuteten Diskriminierung beim Entgelt sehr schwierig ist, die Einkommensdaten von Vergleichspersonen festzustellen. Oft stehen nur Vermutungen im Raum, ohne dass diese durch konkrete Daten untermauert werden können oder der Verdacht der Diskriminierung zerstreut werden kann. Dies ist aber für die Glaubhaftmachung der Diskriminierung von maßgeblicher Bedeutung. Aus diesem Grund soll den Anwält/inn/en für die Gleichbehandlung und den Senaten der Gleichbehandlungskommission im Falle einer vermuteten Entgeltdiskriminierung im Einzelfall die Möglichkeit eingeräumt werden, beim zuständigen Träger der Sozialversicherung die Einkommensdaten der Vergleichspersonen einzuholen.

Mit dem vorliegenden Entwurf soll für die Diskriminierungsmerkmale Religion oder Weltanschauung, Alter oder sexuelle Orientierung der Diskriminierungsschutz auf den Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, inklusive Wohnraum, ausgedehnt werden. Dazu gehören insbesondere die Ausdehnung des Geltungsbereiches des Gleichbehandlungsgesetzes und der Diskriminierungstatbestände, die Einführung des Diskriminierungstatbestandes der Belästigung, Maßnahmen zur Rechtsdurchsetzung inklusive Schadenersatzregelungen sowie ein Benachteiligungsverbot auch für Zeugen/Zeuginnen. Dadurch soll eine Anpassung an den Schutzstandard beim Diskriminierungsmerkmal Geschlecht erfolgen. Für das Merkmal Alter sollen spezifische Ausnahmebestimmungen zur Anwendung kommen.

Damit ist eine Erweiterung der Zuständigkeit des für die Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit in sonstigen Bereichen und die Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen zuständigen Senates III der Gleichbehandlungskommission um diese neu hinzukommenden Agenden verbunden. Analog dazu soll der/die Anwalt/Anwältin für die Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit in sonstigen Bereichen und die Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen nunmehr auch für diese Angelegenheiten zuständig sein.

Durch den vorliegenden Entwurf sollen diskriminierende Ausschreibungen von Wohnraum als ergänzende Maßnahme zur Verwirklichung des Gebotes der Gleichbehandlung beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, inklusive Wohnraum, verboten werden. Dafür sind in Anlehnung an die Regelungen betreffend die diskriminierungsfreie Stellenausschreibung ebenfalls Strafbestimmungen vorgesehen.

Personen, die auf Grund ihres Naheverhältnisses zu Personen, die ein geschütztes Merkmal aufweisen, benachteiligt werden, sollen nun ebenfalls in den Schutzbereich des Gleichbehandlungsgesetzes fallen (Diskriminierung durch Assoziierung).

Zur Vereinfachung der Struktur des Gleichbehandlungsgesetzes sollen schließlich nunmehr alle Regelungen betreffend die Gleichbehandlung in sonstigen Bereichen außerhalb der Arbeitswelt für alle Diskriminierungsmerkmale im III. Teil des Gleichbehandlungsgesetzes zusammengefasst werden. Der/die Anwalt/Anwältin für die Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit in sonstigen Bereichen und die Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen soll nunmehr die Bezeichnung „Anwalt/Anwältin für die Gleichbehandlung ohne Unterschied des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung in sonstigen Bereichen“ tragen.

Gemäß dem geltenden § 14 Abs. 4 GBK/GAW-G sind die Sitzungen der Senate der Gleichbehandlungskommission vertraulich. Was in der Sitzung bekannt wird, darf nicht über die Sitzungsteilnehmer/innen hinaus bekannt gemacht werden. Auch die Teilnahme einer Auskunftsperson oder deren Vertreter/in an der Befragung einer anderen Auskunftsperson ist nicht zulässig; dies gilt auch

für die Person, die sich diskriminiert erachtet (Antragsteller/in), und jene Person, gegen die sich der Antrag oder das Verlangen richtet (Antragsgegner/in). Zur Absicherung der Vertraulichkeit ist eine Akteneinsicht nicht zulässig. Die Auskunftspersonen können nur eine Protokollabschrift ihrer eigenen Aussage erlangen. Diese – primär zum Schutz der/des Antragstellers/Antragstellerin bzw. anderer Auskunftspersonen (z.B. Arbeitskolleg/inn/en) vor Benachteiligungen durch den/die Arbeitgeber/in – geschaffene Regelung führt zu Rechtsschutzdefiziten für den/die Antragsgegner/in, da ihm/ihr nicht das gesamte Beweismaterial offen gelegt wird. Es besteht demnach ein Spannungsverhältnis zu Art. 6 EMRK, auch wenn es sich beim Verfahren vor der GBK nicht um ein behördliches Verfahren handelt. Der Entwurf sieht daher den Entfall der Vertraulichkeit vor. Die Verfahren sollen nunmehr grundsätzlich in Anwesenheit aller Auskunftspersonen stattfinden. Auf Antrag jeder Auskunftsperson kann diese jedoch auch abgesondert vernommen werden. Bei vermuteter (sexueller) Belästigung soll die Befragung grundsätzlich getrennt, bei Zustimmung gemeinsam erfolgen. Die Verhandlungsprotokolle werden jedoch auch in diesem Fall jener Person, die sich als diskriminiert erachtet, und jener Person, gegen die sich der Antrag bzw. das Verlangen richtet, übermittelt. Es wird jedoch § 17 AVG ausdrücklich für anwendbar erklärt, der in Abs. 3 die Möglichkeit der Ausnahme von der Akteneinsicht durch Parteien aus bestimmten Gründen vorsieht.

In Umsetzung des Art. 20 Abs. 2 B-VG sollen nunmehr die Anwälte/innen/e/n für die Gleichbehandlung und der Mitglieder der Senate der Gleichbehandlungskommission durch einfachgesetzliche Regelung weisungsfrei gestellt werden. Dadurch wird auch die Schaffung eines Aufsichtsrechts durch den/die Bundeskanzler/in erforderlich.

Darüber hinaus sind im Entwurf Verbesserungen des materiellen Rechts und von Verfahrensvorschriften zur effektiveren Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes enthalten.

Finanzielle Auswirkungen:

Dem Bund erwachsen durch den vorliegenden Entwurf unmittelbar keine Kosten, da Arbeitsverhältnisse zum Bund vom Geltungsbereich des Gleichbehandlungsgesetzes ausgenommen sind.

Durch die neu vorgesehenen Maßnahmen zur Einkommenstransparenz bzw. durch die Ausdehnung des Diskriminierungsschutzes ist auf Grund der bisherigen Erfahrungen aus der Vollziehung des Gleichbehandlungsgesetzes eher mit einem geringen Anwachsen der Zahl der Verfahren vor der Gleichbehandlungskommission oder vor Gericht zu rechnen. Gleiches gilt für die Verwaltungsstrafverfahren.

Die Novelle enthält zwei neue Informationsverpflichtungen für Unternehmen. Es wird durch diese ab 2014 insgesamt eine Belastung von rund 520 000 Euro pro Jahr verursacht.

Die neue Informationsverpflichtung „Lohnangaben bei Stellenausschreibungen“ in § 9 Abs. 2 des Gleichbehandlungsgesetzes betrifft durchschnittlich 190 000 Arbeitgeber/innen im Geltungsbereich des Gleichbehandlungsgesetzes.

Durch diese Informationsverpflichtung wird insgesamt eine Belastung von rund 150 000 Euro an Verwaltungslasten verursacht. Die Belastung entsteht durch das mit der Regelung verbundene Ziel einer höheren Entgelttransparenz. Durch entsprechende Angaben bereits in der Stellenausschreibung werden Arbeitnehmer und vor allem Arbeitnehmerinnen darüber informiert, mit welchem Entgelt sie mindestens rechnen können, was ihre Verhandlungsposition verbessert.

Die neue Informationsverpflichtung „Zweijährlicher betrieblicher Einkommensbericht“ in § 11a des Gleichbehandlungsgesetzes, in Verbindung mit § 63 Abs. 6 des Gleichbehandlungsgesetzes betrifft im ersten Jahr durchschnittlich 200 Unternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten. Die Berichtspflicht wird in vier Etappen auf Unternehmen mit mehr als 150 Beschäftigten ausgedehnt, sodass sie ab 2014 durchschnittlich 2 800 Unternehmen betrifft.

Durch diese Informationsverpflichtung wird ab 2014 eine Belastung von rund 370 000 Euro an Verwaltungslasten - in den vorangehenden Jahren 2011 bis 2013 entsprechend weniger, da weniger Unternehmen betroffen sind - verursacht. Die Belastung entsteht durch das mit der Regelung verbundene Ziel einer höheren Entgelttransparenz. Die geschlechtsspezifische Analyse der Entgeltstruktur eines Unternehmens soll einerseits dem Unternehmen selbst, aber auch dem (Zentral-)Betriebsrat oder den einzelnen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen die Möglichkeit bieten, strukturelle Diskriminierungen zu erkennen und gegebenenfalls dagegen vorzugehen. Die bisherige Erfahrung mit dem seit 1979 in der österreichischen Rechtsordnung verankerten Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche bzw. gleichwertige Arbeit zeigt, dass fehlendes Wissen über die Entgeltsituation in einem Unternehmen eine wesentliche Ursache für die mangelnde Durchsetzung dieses Grundsatzes ist.

Kompetenzgrundlage:

Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung gründet sich auf Artikel 10 Abs. 1 Z 6 („Zivilrechtswesen“) und Z 11 („Arbeitsrecht“) sowie Artikel 12 Abs. 1 Z 6 („Arbeiterrecht, soweit es sich um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter handelt“).

Der Gleichbehandlungsausschuss hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 13. Jänner 2011 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer der Berichterstatterin Renate **Csörgits** die Abgeordneten Heidrun **Silhavy**, Dorothea **Schittenhelm**, Mag. Heidemarie **Unterreiner**, Mag. Judith **Schwentner**, Martina **Schenk**, Gabriel **Obernosterer**, Carmen **Gartelgruber**, Mag. Albert **Steinhauser**, Ursula **Haubner**, Sonja **Ablinger**, Mag. Katharina **Cortolezis-Schlager**, Dr. Dagmar **Belakowitsch-Jenewein** sowie die Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst Gabriele **Heinisch-Hosek** sowie der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Rudolf **Hundstorfer** und die Ausschussobfrau Abgeordnete Mag. Gisela **Wurm**.

Im Zuge der Debatte haben die Abgeordneten Mag. Gisela **Wurm**, Dorothea **Schittenhelm**, Kolleginnen und Kollegen einen Abänderungsantrag eingebracht, der wie folgt begründet war:

„ Zu Z 2 des Antrags:

Die bisher im Entwurf zu § 11a GIBG enthaltene Verwaltungsstrafbestimmung für Arbeitnehmer/innen bei der Verletzung der Verschwiegenheitspflicht über den Einkommensbericht soll so abgeändert werden, dass Verletzungen der Verschwiegenheitspflicht mit einer Verwaltungsstrafe von höchstens 360 € sanktioniert werden sollen.

Zu Z 1, 3, 5 und 6 des Antrags:

Weiters soll die in der Regierungsvorlage vorgesehene Ausweitung des Diskriminierungsschutzes beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, auch auf die Diskriminierungsgründe Alter, sexuelle Orientierung und Religion/Weltanschauung entfallen, um hier die Entwicklung auf Unionsebene abzuwarten (Z 3 des Antrags).

Dies bedingt entsprechende Anpassungen auch im GBK/GAW-G hinsichtlich der Bezeichnung und Zuständigkeit der Senate der Gleichbehandlungskommission bzw. der Gleichbehandlungsanwaltschaft (Z 5 und 6 des Antrags).

Zu Z 3 des Antrags wird weiters zur Begründung ausgeführt: in § 33 GIBG (enthalten in Z 16 der RV) wird einerseits der oben erläuterte Entfall der Ausweitung des Diskriminierungsschutzes auf andere Gründe berücksichtigt, andererseits wird in der verbleibenden Regelung, die bereits im geltenden Recht (bisher § 40d GIBG) enthalten war, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit explizit angeführt. Damit soll nochmals verdeutlicht werden, dass ein rechtskonformes, auf einem vernünftigen Grund beruhendes Verhalten oder eine solche Vorgangsweise keine Diskriminierung ist. Als solche vernünftigen Gründe kommen beispielsweise der Schutz der Privatsphäre oder des Eigentumsrechtes etwa bei der Vermietung von Wohnraum in Frage, ebenso grundrechtliche Aspekte wie zB die Vereinsfreiheit, die bei Lokalen oder Veranstaltungen, die nur Vereinsmitgliedern zugänglich sind, diese Differenzierung als auf einem rechtmäßigen Ziel beruhend qualifizieren lässt und daher zur Anwendung der Ausnahmebestimmung führt.

Zu Z 7 des Antrags:

Schließlich soll im GBK/GAW-G hinsichtlich der Zuständigkeit zur Erlassung einer Geschäftsordnung der Senate der Gleichbehandlungskommission und ihrer Ausschüsse sowie der Veröffentlichung nach § 13 Abs. 4 GBK/GAW-G eine Anpassung an die Kompetenzverteilung gemäß dem Bundesministerien-gesetz vorgenommen werden. Die Zuständigkeit wird auf den/die Bundeskanzler/in übertragen; konkret kommt damit der durch Entschließung des Bundespräsidenten, BGBl. II Nr. 479/2008, mit den Angelegenheiten der Gleichbehandlungskommission und der Gleichbehandlungsanwaltschaft betrauten Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Öffentlichen Dienst diese Zuständigkeit zu.

Zu Z 4, 9, 10 und 11 des Antrags:

Der ursprünglich vorgesehene Inkrafttretenstermin 1. Jänner 2010 ist auf 1. März 2011 zu ändern, da die Kundmachung der Gesetzesänderung voraussichtlich erst zu diesem Termin erfolgen kann.

Die Gesetzesänderung sieht ua die Verpflichtung zu Erstellung von Einkommensberichten inklusive Verwaltungsstrafbestimmungen, die Erweiterung des Gebotes der diskriminierungsfreien Stellenausschreibung sowie die Einführung des Gebotes des diskriminierungsfreien Inserierens von Wohnraum, jeweils inklusive Verwaltungsstrafbestimmungen vor. Darüber hinaus entstehen bei Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes – abhängig vom jeweiligen Tatbestand – Ansprüche auf Herstellung des dis-

kriminierungsfreien Zustandes und Schadenersatz. Darüber hinaus sollen einige Schadenersatzuntergrenzen angehoben werden.

Artikel 7 Abs. 1 MRK sieht das Verbot rückwirkender Strafgesetze vor. Danach darf niemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nicht strafbar war. Die Bestimmung des Artikel 7 Abs. 1 MRK bezieht sich auf alle Arten von Bestrafungen; es sind demnach auch Verwaltungsstrafbestimmungen vom Verbot des rückwirkenden Inkrafttretens erfasst.

Da der gegenständliche Entwurf neue Verwaltungsstrafbestimmungen enthält, ist eine rückwirkende Inkraftsetzung derselben nicht zulässig. Aber auch hinsichtlich der anderen Bestimmungen, die eine Erweiterung bestehender oder die Einführung neuer Ansprüche vorsehen, ist ein rückwirkendes Inkrafttreten aus Gründen der Rechtssicherheit zu vermeiden.

Da das Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft Regelungen zur Vollziehung des Gleichbehandlungsgesetzes enthält, ist auch hier eine Anpassung des Inkrafttretensdatums vorzunehmen. Das Behinderteneinstellungsgesetz und das Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz sehen Anpassungen in Hinblick auf Änderungen im Gleichbehandlungsgesetz vor. Ein Gleichklang beim Inkrafttretenstermin erscheint hier ebenfalls zweckdienlich.

Gemäß § 11a Abs. 3 Gleichbehandlungsgesetz soll der Bericht im ersten Quartal des auf das Berichtsjahr folgenden Kalenderjahres (also spätestens bis 31. März) in der dort festgelegten Weise offen gelegt werden. Durch die Verschiebung des Inkrafttretenstermins auf 1. März 2011 würde dies für das Jahr 2011 bedeuten, dass für die Erstellung und Vorlage des Einkommensberichtes nur ein Monat zur Verfügung stünde. Aus diesem Grund und um für die erstmalige Erstellung der Einkommensberichte eine ausreichende Zeit zur Verfügung zu stellen, endet die Frist im Jahr 2011 erst mit 31. Juli 2011. Hinsichtlich des restlichen zeitlichen Stufenplans bei der Erstellung der Einkommensberichte sollen keine Änderungen erfolgen.“

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf unter Berücksichtigung des oben erwähnten Abänderungsantrages der Abgeordneten Mag. Gisela **Wurm**, Dorothea **Schittenhelm**, Kolleginnen und Kollegen mit Stimmenmehrheit angenommen.

Als Berichterstatterin für das Plenum wurde Abgeordnete Renate **Csörgits** gewählt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Gleichbehandlungsausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2011 01 13

Renate Csörgits

Berichterstatterin

Mag. Gisela Wurm

Obfrau