

Korrektiv gegen politische Willkür und Diskriminierung

Politische Gestaltungsmöglichkeiten und grundrechtliche Beschränkungen, dargestellt am Beispiel der Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen

Der Kampf um gleiche Rechte ist seit 200 Jahren ein zentrales politisches Thema. Im 19. Jahrhundert kämpfte das Bürgertum um Anerkennung durch den Adel, später forderten alle Männer das Wahlrecht, nach dem Ersten Weltkrieg wurde das Wahlrecht für Frauen eingeführt.

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist das Gleichheitsgebot – negativ ausgedrückt: das Diskriminierungsverbot – regelmäßig Thema in politischen und gerichtlichen Auseinandersetzungen. Neben den klassischen sieben Diskriminierungsgründen – Alter, Behinderung, ethnische Zugehörigkeit, Geschlecht, Religion, Weltanschauung und sexuelle Orientierung – geht es derzeit wieder vermehrt um Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsbürgerschaft.

Rechtlicher Rahmen

Die österreichische Bundesverfassung kennt seit dem Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger 1867 (StGG) Grundrechte, die allen Menschen zustehen. Das Wahlrecht und das Gleichheitsgebot des StGG waren aber nur für Staatsbürger_innen gedacht.

Das änderte sich auch nicht durch das Bundesverfassungsgesetz 1920 (B-VG). Artikel (Art.) 7 lautete und lautet: *Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetz gleich.*

Österreich ratifizierte das internationale Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung (CERD) aus dem Jahr 1965 mit Erfüllungsvorbehalt, also ohne unmittelbare Anwendbarkeit (BGBl. 1972/377). Art. 1 des Durchführungsgesetzes (BGBl. 1973/390) lautet:

(1) Jede Form rassistischer Diskriminierung ist – auch soweit ihr nicht bereits Art. 7 des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 und Art. 14 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl. Nr. 210/1958, entgegenstehen – verboten. Gesetzgebung und Vollziehung haben jede Unterscheidung aus dem alleinigen Grund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung oder der nationalen oder ethnischen Herkunft zu unterlassen.

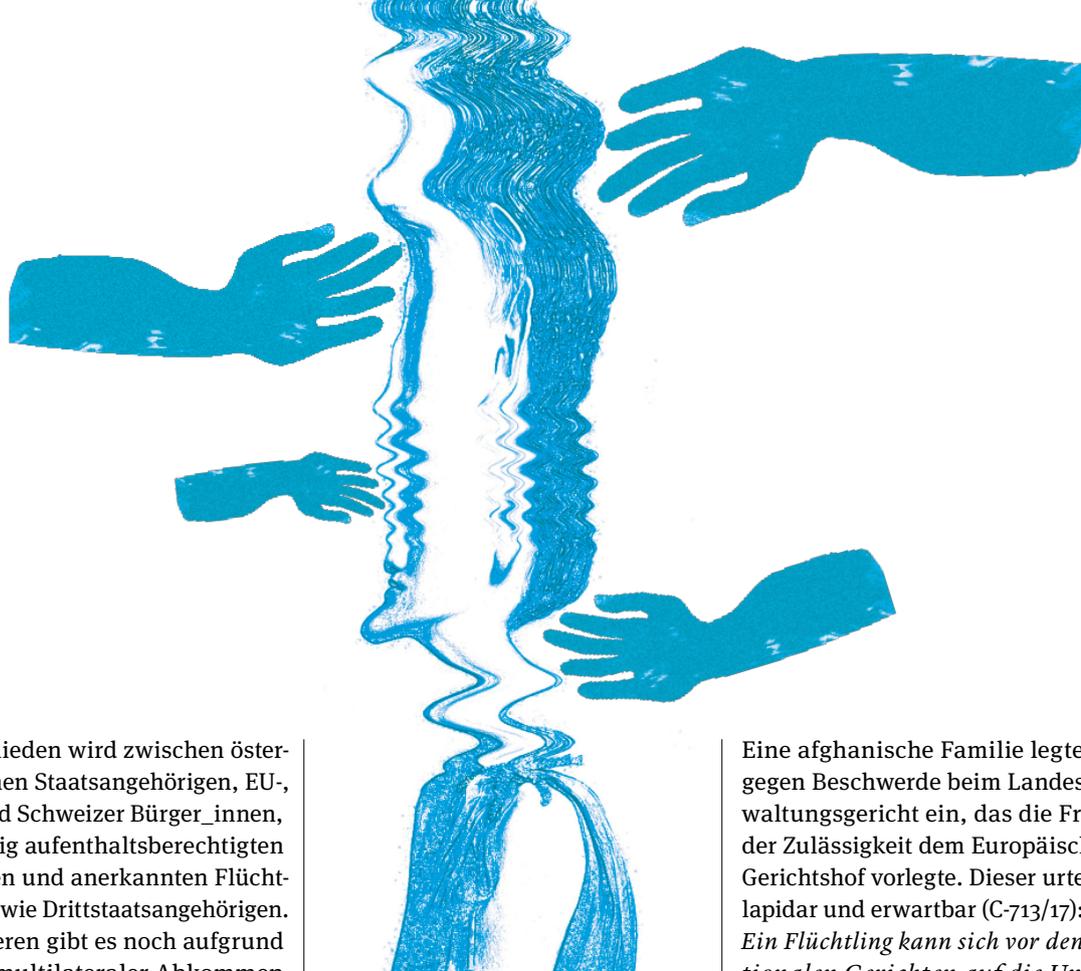
(2) Abs. 1 hindert nicht, österreichischen Staatsbürgern besondere Rechte einzuräumen oder besondere Verpflichtungen aufzuerlegen, soweit dem Art. 14 der Konvention zum Schutz der

Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht entgegensteht.

Der praktische Nutzen für Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft bestand in der Folge darin, dass aus der CERD ein Diskriminierungsverbot für Nicht-Österreicher_innen untereinander abgeleitet wurde. Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsbürgerschaft bestanden in vielen Rechtsbereichen weiter.

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft (nun: Europäischen Union, EU) am 1. Januar 1995 übernahm Österreich auch weitgehende Gleichbehandlungsgebote für EU-Bürger_innen. Dieser sogenannte Besitzstand der EU (auch: *acquis communautaire*) umfasst aufgrund der zunehmenden Migration und Asyl betreffenden Regelungen inzwischen auch bestimmte Nicht-EU-Bürger_innen, besonders langfristige aufenthaltsberechtigte Menschen und anerkannte Flüchtlinge.

Das bedeutet praktisch, dass es in Österreich – sehr schematisch – eine komplizierte Hierarchie zwischen Menschen gibt.



Unterschieden wird zwischen österreichischen Staatsangehörigen, EU-, EWR- und Schweizer Bürger_innen, langfristig aufenthaltsberechtigten Menschen und anerkannten Flüchtlingen sowie Drittstaatsangehörigen. Bei letzteren gibt es noch aufgrund bi- und multilateraler Abkommen Abstufungen. Am bekanntesten ist das Assoziationsabkommen mit der Türkei.

In der Folge wird anhand einiger Beispiele dargestellt, wie die Ungleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen oft von Gerichten unterbunden werden musste – und manchmal auch die Gleichstellung für unzulässig erklärt wurde.

Notstandshilfe nur für österreichische Staatsbürger_innen

Im Jahr 1987 stellte ein türkischer Staatsangehöriger einen Antrag auf Gewährung der Notstandshilfe. Es handelt sich dabei um eine Leistung, die Personen erhalten, die Beiträge an den Arbeitslosenversicherungsfonds geleistet haben und deren Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft ist. Die Leistung wurde versagt, weil § 33 Abs. 2 a des Arbeitslosenversicherungsgesetzes Notstandshilfe nur für österreichische Staatsbürger_innen vorsah. Der Antragsteller ergriff Rechtsmittel, letztlich entstand ein negativer Kompetenzkonflikt zwischen dem Verfassungs- (VfGH) und Verwaltungsgerichtshof – beide erklärten sich für unzuständig.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entschied im Jahr 1996, dass eine Verletzung des Diskriminierungsverbots gemäß Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und des Grundrechts auf Achtung des Eigentums vorliege. Wer Beiträge zur Absicherung eines Risikos leistet, muss auch die entsprechende Leistung erhalten.

Der Kampf um die Mindestsicherung

Die Status-Richtlinie der EU (RL 2011/95/EU) sieht vor, dass Asylberechtigte beim Zugang zu Sozialleistungen mit österreichischen Staatsangehörigen gleichgestellt werden müssen. Mehrere Bundesländer versuchten jedoch, die Gleichstellung auszuhebeln.

Seit Juli 2016 erhielten Menschen mit subsidiärem Schutz und befristet Asylberechtigte in Oberösterreich eine deutlich verminderte Mindestsicherungsleistung. Die Landesregierung begründete diese Vorgangsweise damit, dass sie das Bundesland für Flüchtlinge weniger attraktiv machen wolle.

Eine afghanische Familie legte dagegen Beschwerde beim Landesverwaltungsgericht ein, das die Frage der Zulässigkeit dem Europäischen Gerichtshof vorlegte. Dieser urteilte lapidar und erwartbar (C-713/17):

Ein Flüchtling kann sich vor den nationalen Gerichten auf die Unvereinbarkeit einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden mit Art. 29 Abs. 1 der Richtlinie 2011/95 berufen, um die Beseitigung der in dieser Regelung enthaltenen Beschränkung seiner Rechte zu erreichen.

Der VfGH hatte sich auch damit zu beschäftigen, ob die in Niederösterreich und Oberösterreich eingeführten Wartezeiten für die Mindestsicherung (fünfjähriger Aufenthalt in Österreich während der letzten sechs Jahre) verfassungskonform waren. In beiden Fällen argumentierte er, dass sie verfassungswidrig seien. Flüchtlinge könnten – anders als andere EU-Bürger_innen oder Drittstaatsangehörige – nicht einfach wieder in ihr Herkunftsland zurückkehren, deshalb seien sie von der Wartezeit übermäßig betroffen.

Die oberösterreichische Wohnbauförderung: Deutschkenntnisse und Staatsbürgerschaft

Seit seinem Amtsantritt im Jahr 2009 bemüht sich der oberösterreichische Wohnbau-Landesrat Manfred Haimbuchner, Migrant_innen ohne Deutschkenntnisse den Zugang zu

Sozialwohnungen zu verwehren. Bereits damals gab es juristische Bedenken dagegen und die erhoffte Novelle des Wohnbauförderungsgesetzes (WFG) fand 2012 keine Mehrheit. In der WFG-Novelle 2013 wurde bestimmt, dass Bezieher_innen von Wohnbeihilfe innerhalb der letzten fünf Jahre drei Jahre lang sozialversicherungspflichtige Einkommen oder Leistungen aus der Sozialversicherung bezogen haben müssen.

Eine alleinerziehende Drittstaatsangehörige erhielt diese Leistung nicht, da sie diese Voraussetzungen nicht erfüllen konnte. Sie klagte und das Linzer Bezirks- und Landesgericht sahen in dieser Regelung eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, da die besondere Situation der Klägerin im WFG nicht berücksichtigt worden war. Im Folgejahr erhielt sie die Wohnbeihilfe wieder nicht. Das Bezirksgericht sah darin eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und der ethnischen Zugehörigkeit, das Landesgericht wies die Berufung des Landes ab.

In der Zwischenzeit wurde das WFG durch die Oö. WFG-Novelle 2017 weiter verschärft. Nun müssen Einkünfte aus 54-monatiger Erwerbstätigkeit und Deutschkenntnisse nachgewiesen werden. Gegen Leistungsverweigerungen aufgrund dieser Novelle gibt es derzeit (Februar 2019) bereits Klagen, aber noch keine rechtskräftigen Urteile.

Demokratie – wer von Entscheidungen betroffen ist, soll mitentscheiden

Nicht immer wird die Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsbürgerschaft von Gerichten unterbunden wie etwa bei den Wahlen zur Wiener Bezirksvertretung:

Im Jahr 2003 beschloss der Wiener Landtag mit Stimmen der SPÖ und der Grünen, Nichtösterreicher_innen, die mindestens fünf Jahre ununterbrochen in Wien leben und abgesehen von der Staatsbürgerschaft alle sonstigen Bedingungen für das aktive Wahlrecht erfüllen, das Wahlrecht zu den Bezirksvertretungen

zu gewähren. Deswegen wandten sich 37 ÖVP- und FPÖ-Abgeordnete an den Verfassungsgerichtshof. Sie sahen das Homogenitätsprinzip der österreichischen Bundesverfassung und den Staatsbürger_innen-Vorbehalt gemäß Art. 3 StGG verletzt. Der VfGH berief sich auf Art. 1 B-VG:

Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.

Den Begriff des Volks knüpfte er an die österreichische Staatsbürgerschaft und schloss damit Nicht-Staatsangehörige vom Wahlrecht für die Bezirksvertretungen aus. Die entsprechende Bestimmung der Wiener Gemeindewahlordnung war damit verfassungswidrig und ihre Aufhebung kundzumachen.

Von Erfolg gekrönt wurde immerhin eine Individualbeschwerde im Zusammenhang mit dem passiven Betriebsrats- und AK-Wahlrecht:

Noch in den 1990er Jahren sahen das Arbeitsverfassungsgesetz (ArbVG) und das Arbeiterkammergesetz (AKG) ein passives Wahlrecht nur für österreichische Staatsbürger_innen vor. Durch den EG-Beitritt wurden auch EG- und EWR-Staatsbürger_innen wählbar. Drittstaatsangehörigen blieb dieses Recht aber weiterhin verwehrt. Die österreichischen Gerichte wandten die Verbote für Drittstaatsangehörige weiterhin an und sahen darin auch keine grundrechtlichen Probleme.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte lehnte die Behandlung einer Beschwerde aus formalen Gründen ab. Eine Individualbeschwerde nach dem Internationalen Pakt über zivile und bürgerliche Rechte endete im Jahr 2002 mit der Feststellung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen, dass eine Menschenrechtsverletzung vorliege. In einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich entschied der Europäische Gerichtshof schließlich am 16. September 2004, dass

[1] der Ausschluss von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Mitgliedstaaten der EU oder des EWR vom passiven Wahlrecht zu den Arbeiterkammern dem Gemeinschaftsrecht widerspricht und

[2] der Ausschluss von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus

Drittstaaten, mit denen ein Abkommen in Bezug auf die Nicht-Diskriminierung bei den Arbeitsbedingungen besteht, vom passiven Wahlrecht zu den Betriebsräten und zu den Arbeiterkammern ebenfalls dem Gemeinschaftsrecht widerspricht.

Jetzt endlich reagierte der österreichische Gesetzgeber und novellierte die beiden Gesetze mit Wirkung vom 1. Jänner 2006.

Fazit

Die gerichtliche Überprüfung der Verfassungs-, Menschenrechts- und EU-Rechtskompatibilität ist ein wichtiges Korrektiv gegen politische Willkür und Diskriminierung.

Der Preis dafür sind eine lange Verfahrensdauer und oft hohe Kosten. Vielfach bleibt auch ein schaler Beigeschmack, wenn scheinbare Selbstverständlichkeiten nicht vom zuständigen Gesetzgeber eigenständig, sondern erst auf (mehrmaligen) Druck durch Gerichte oder mittels Aufhebung durch den VfGH geregelt werden.

Demokratiepolitisch gefährlich wird es, wenn Entscheidungen dieser Art konsequent ignoriert werden. Gerade in solchen Fällen zeigt sich der Wert internationaler Foren wie EuGH, EGMR oder Ausschüsse der Vereinten Nationen.

Volker Frey, Jurist und Politologe, ist Generalsekretär des Klagsverbands und Diversity-Trainer.