

Univ. Doz. Dr. Rainer Bauböck

Stellungnahme für SOS Mitmensch beim Hearing des Österreich-Konvents am 15. 12. 2003

Grundrechte für Drittstaatsangehörige

12,5 % der österreichischen Wohnbevölkerung (das ist mehr als einer Million) sind im Ausland geboren, 9% sind ausländische Staatsbürger. Von diesen sind nur 1/7 Bürger der Europäischen Union. Österreich hat damit unter den europäischen Einwanderungsländern einen der höchsten Anteile von Drittstaatsangehörigen.

Wie neuere Studien zeigen, ist diese Personengruppe in doppelter Hinsicht benachteiligt. Erstens ist sie besonderer gesellschaftlicher Diskriminierung und hohen Armutsrisiken ausgesetzt, zweitens ist sie – auch im europäischen Vergleich – in besonderem Maß rechtlich diskriminiert. Die schlechte Rechtsstellung von Migranten und Migrantinnen ist ein gravierendes Hindernis für soziale, kulturelle und politische Integration in Österreich und trägt direkt oder indirekt zu sozialer Ausgrenzung bei.

Die Europäische Union strebt seit dem Europäischen Rat von Tampere im Oktober 1999 einen einheitlichen Rechtsstatus für in den Mitgliedstaaten niedergelassene Drittlandsausländer an. Diese sollen „vergleichbare Rechte“ erhalten wie EU-Bürger. In mehreren Mitteilungen seit November 2000 hat die EU Kommission eine europäische „Zivilbürgerschaft“ vorgeschlagen, die eine umfassende rechtliche Gleichstellung mit Inländern auch ohne Erwerb der Staatsbürgerschaft bewirken würde.

Eine Reform der österreichischen Verfassung sollte rechtliche Integrationsbarrieren abbauen und und mit einem expliziten Grundrechtskatalog den Weg für eine europäische Politik der Gleichstellung ebnen.

1. Gleichheitsgrundsatz

Gleichheit vor dem Gesetz ist laut Art. 2 des Staatsgrundgesetzes und Art. 7 des Bundesverfassungsgesetzes ein Staatsbürgerprivileg. Der Gleichheitsgrundsatz sollte neu formuliert werden, etwa wie im Art. 3 des deutschen Grundgesetzes: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“.

Abgesehen von der symbolischen Bedeutung einer solchen Änderung wäre diese auch als Auftrag zu verstehen. Statt von der grundsätzlichen Ungleichberechtigung von In- und Ausländern auszugehen, müssten rechtliche Unterscheidungen zwischen Inländern und in Österreich wohnhaften Drittstaatsangehörigen jeweils sachlich begründet werden. Damit würden zahlreiche Bundes- und Landesgesetze anfechtbar, welche Drittstaatsangehörige in willkürlicher

Weise von Leistungen ausschließen (wie z.B. bei Verbrechensoferentschädigung oder Unterhaltsvorschüssen). Auch in einem neuen Grundrechtskatalog wäre sicherzustellen, dass nur in begründeten Ausnahmen Grundrechte an die Staatsangehörigkeit geknüpft werden. Darüber hinaus sollte in der Verfassung ein umfassender Schutz vor Diskriminierung entsprechend Artikel 21 der EU Grundrechtscharta verankert werden.

2. Besondere Grundrechtsbedürfnisse von Migranten

Bestimmte Rechte sind für Migranten von besonderer Bedeutung. Ihre Bedürfnisse sollten in einem erweiterten Grundrechtskatalog berücksichtigt werden.

Dazu zählt erstens die Verankerung des Rechts auf Asyl in der österreichischen Verfassung, einschließlich des Rechts auf materielle Versorgung für Asylwerber; zweitens eine Ausgestaltung des Rechts auf Privat- und Familienleben nach Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, durch die das Recht auf Familiennachzug für Ehe- und Lebenspartner sowie minderjährige Kinder sichergestellt und Beschränkungen durch Quotenplätze und lange Wartefristen ausgeschlossen werden.

Drittens dürfte der Zugang zum Status des niedergelassenen Drittstaatsangehörigen nicht durch unangemessene Bedingungen erschwert werden (derzeit Integrationsvereinbarung und Nachweis regelmäßigen Einkommens), sondern sollte lediglich an den legalen fünfjährigen Aufenthalt geknüpft sein. Viertens müssten bestehende Hindernisse für den freien Zugang zu unselbständiger und selbständiger Beschäftigung beseitigt werden.

Fünftens sind Drittstaatsangehörige besonders von Diskriminierung bei sozialpolitischen Transfer- und Dienstleistungen betroffen. Dies betrifft u.a. Familienbeihilfe (fünfjähriger Aufenthalt erforderlich), Notstandshilfe (achtjährige Niederlassung erforderlich), die Sozialhilfegesetze der Länder (meist nur beschränkte Hilfe in besonderen Härtefällen) und den Zugang zu öffentlich geförderten und kommunalen Wohnungen.

3. Politische Beteiligungsrechte

Politische Beteiligung ist ein zentraler Motor für die Integration von Einwanderern. Das Stimmrecht ist der stärkste Ausdruck der Zugehörigkeit und Gleichberechtigung in einem demokratischen Gemeinwesen. Und der Wettbewerb politischer Parteien um die Stimmen der Zugewanderten fördert die Berücksichtigung ihrer Interessen und schwächt fremdenfeindliche Impulse.

Es gibt zwei Wege zur politischen Integration von Immigranten, die einander nicht ausschließen, sondern ergänzen: die Erleichterung des Zugangs zur Staatsbürgerschaft und die Ausweitung von Wahlrechten für Nichtstaatsangehörige.

Durch ein im europäischen Vergleich äußerst restriktives Staatsbürgerschaftsgesetz ist für Drittstaatsangehörige in Österreich der erste Weg voller Hindernisse und der zweite gänzlich versperrt. Der permanente Ausschluss eines so großen Teils der Bevölkerung von politischer Beteiligung bildet heute das schwerwiegendste demokratische Defizit der Zweiten Republik. Der wichtigste Schritt zu seinem Abbau wäre die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts im Einklang mit europäischen Trends: die Einführung des Territorialprinzips (Erwerb bei Geburt im Inland, wenn ein Elternteil in Österreich niedergelassen ist), eine drastische Verkürzung der regulären Wartezeit von derzeit zehn Jahren und die Möglichkeit, eine bestehende Staatsbürgerschaft beizubehalten.

Die in anderen europäischen Staaten selbstverständliche Gleichstellung beim passiven Wahlrecht zu beruflichen Interessenvertretungen (Betriebsräten und Kammern) ist überfällig. Darüber hinaus sollte jedoch nach dem Vorbild der skandinavischen Staaten, der Niederlande und zweier Schweizer Kantone ein allgemeines kommunales Ausländerwahlrecht ermöglicht werden. Dies wird sowohl vom Europarat als auch von der Europäischen Kommission vorgeschlagen. Artikel 117 (2) B-VG steht dieser Reform im Wege. Er wurde jedoch bereits anlässlich des österreichischen Beitritts zur EU novelliert. Ein von manchen behauptetes Homogenitätsprinzip, nach dem das Wahlrecht in Bund, Ländern und Gemeinden nach den gleichen Voraussetzungen verliehen werden muss, hat daher bereits in der geltenden Verfassung keine Basis mehr. Dass Unionsbürger nach wenigen Monaten Aufenthalts auf kommunaler Ebene politisch mitentscheiden, Immigranten aus anderen Staaten jedoch zehn Jahre warten müssen, weil sie sich zuerst einbürgern müssen, ist nicht zu rechtfertigen. Die einfachste Antwort wäre die Einführung einer Gemeindebürgerschaft mit politischer Gleichberechtigung aller, die sich in einer österreichischen Gemeinde niederlassen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Diese Lösung würde auch den dreistufigen Aufbau des österreichischen Bundesstaates bekräftigen und die Kommunen durch eine eigenständige Konzeption der Mitgliedschaft in der Gemeinde aufwerten.