

Von der Kür zur Pflicht

Erst von der Europäischen Union kamen die entscheidenden Impulse zum rechtlichen Verbot von Diskriminierungen in Österreich. Lücken bleiben allerdings.

Volker Frey

*Generalsekretär des Klagsverbands,
Diversity-Trainer*

Im Jahr 1999 sah es in Österreich in Sachen rechtlicher Gleichstellung, ob in der Arbeitswelt oder beim Zugang zu alltäglichen Leistungen, ziemlich traurig aus. Das Gleichbehandlungsgesetz (GIBG) enthielt Diskriminierungsverbote aufgrund des Geschlechts in der Arbeitswelt, in wenigen versteckten und auch unter JuristInnen wenig bekannten Verwaltungsstrafbestimmungen gab es Diskriminierungsverbote beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen. Das sollte sich ab dem Jahr 2000 ändern.

Startpunkt

Auf Grundlage des Artikels 13 des EG-Vertrags (heute: Art. 19 AEUV) verhandelten die EU-Mitgliedstaaten bereits mehrere Jahre lang einen Vorschlag der Europäischen Kommission über weiter gehende Diskriminierungsverbote. Einerseits sollte es weitere Diskriminierungsgründe geben, andererseits sollten Benachteiligungen auch beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, also etwa Geschäften oder Lokalen, verboten werden.

Die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich brachte schließlich den Durchbruch. Parallel zu den sogenannten Sanktionen der anderen EU-Mitgliedstaaten gab es plötzlich einen breiten Konsens für eine umfassende Antirassismus-Richtlinie (RL 2000/43/EG). Diese wurde im Juni 2000 beschlossen und trat am 19. Juli 2000 in

Kraft. Sie verbot Diskriminierung aufgrund der „Rasse“ und ethnischen Herkunft in der Arbeitswelt und beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen einschließlich Wohnraum.

In den folgenden Monaten ließ der Enthusiasmus jedoch merklich nach und die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (RL 2000/78/EG) enthielt nur mehr ein Diskriminierungsverbot aufgrund des Alters, der Behinderung, der Religion und Weltanschauung sowie der sexuellen Orientierung in der Arbeitswelt. Die Mitgliedstaaten konnten sich dagegen bei diesen Diskriminierungsgründen nicht mehr auf einen Schutz außerhalb der Arbeitswelt einigen. Es handelt sich dabei um sogenannte Mindestrichtlinien – der Mindeststandard muss erfüllt werden, ein höherer Schutz ist aber möglich.

Mühsame Umsetzung

In Österreich hatte das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte bereits im Jahr 1998 mit der Arbeit an einem Antidiskriminierungsgesetz begonnen. Die Arbeiten wurden von zwei Gruppen – eine bestehend aus VertreterInnen der Zivilgesellschaft, eine bestehend aus VertreterInnen von Ministerien – begleitet. Schon bald zeigten sich massive Meinungsverschiedenheiten und besonders Frauenorganisationen und die Selbstbestimmt-Leben-Bewegung verabschiedeten sich. Der Entwurf wurde trotzdem im Frühling 2001 abgeschlossen und veröffentlicht – aber von der Bundesregierung bei der Umsetzung der Antidiskriminierungs-Richtlinien nicht

weiter verwendet. Die beiden Richtlinien waren im Jahr 2003 ins österreichische Recht umzusetzen. Diese Frist verstrich ungenutzt. Erst im Jahr 2004 wurde das Gleichbehandlungsgesetz novelliert, mit 1. Jänner 2006 trat das Behindertengleichstellungspaket – bestehend aus einer Novelle des Behinderteneinstellungsgesetzes (BEinstG) und dem neu geschaffenen Behindertengleichstellungsgesetz (BGStG) – in Kraft. Die Länder erließen zwischen 2004 und 2006 die entsprechenden Gesetze. Österreich wurde wegen dieser verspäteten Umsetzung zweimal vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) verurteilt.

Umsetzungsstrategien

Auf Bundesebene wurde der europarechtlich verpflichtende Mindeststandard erfüllt. Das GIBG wurde durch Diskriminierungsverbote aufgrund des Alters, der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion und Weltanschauung sowie der sexuellen Orientierung ergänzt. Ein Diskriminierungsverbot beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen gab es nur aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit (und seit 2008 wegen einer weiteren EU-Richtlinie aufgrund des Geschlechts). Einzig beim Diskriminierungsschutz aufgrund der Behinderung wurde der europarechtlich vorgeschriebene Mindeststandard überschritten.

Die Länder warteten die Bundesregelung ab, bevor sie die Diskriminierungsverbote in ihrem Kompetenzbereich umsetzten. Sechs Bundesländer entschlossen sich, alle Gründe im Dienstrecht und beim Zugang zu Gü-

Erst die EU gab den entscheidenden Anstoß für das Verbot von Diskriminierungen in Österreich.

tern und Dienstleistungen dem Diskriminierungsverbot zu unterwerfen. Vorarlberg und Wien haben inzwischen den Diskriminierungsschutz bei allen Gründen angeglichen, nur in Niederösterreich gibt es bis heute beim Zugang zu Gütern und Dienstleistungen nur einen Schutz aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit und des Geschlechts.

Einzelfall oder System?

Diese Hierarchisierung – also der unterschiedliche Diskriminierungsschutz und die Verbesserungen der rechtlichen Situation – erfolgt gerade auf Bundesebene vielfach nur auf Druck von außen. Das ist im Fall des Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsrechts oder beim passiven Wahlrecht für Drittstaatsangehörige (das aufgrund eines EuGH-Urteils seit 2006 besteht) die EU. Bei der Gleichstellung homosexueller Menschen oder beim Abbau von Diskriminierungen gegenüber transsexuellen Menschen mussten nationale Gerichte oder der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ein Machtwort sprechen. Fazit: Ohne den Druck der EU hätte Österreich wohl keinen so weitgehenden Diskriminierungsschutz eingeführt.

Der EuGH betonte schon lange, dass die Europäische Menschenrechtskonvention zur gemeinsamen Verfassungstradition der Mitgliedstaaten gehöre. Deshalb berief er sich in vielen Urteilen auf diese Grundrechte. Trotzdem wurde immer wieder ein eigener Grundrechtskatalog der EU gefordert. Schließlich wurde ein Konvent mit dessen Erarbeitung beauftragt. Die Grund-

rechtecharta (GRC) wurde bereits im Jahr 2000 feierlich proklamiert, sie trat aber erst am 1. Dezember 2009 in Kraft. Überwiegend fasst sie bereits bestehende Grundrechte zusammen. Sie enthält einen eigenen Teil Gleichheit. Dieser enthält das Gebot der Gleichheit vor dem Gesetz, eine Bekräftigung der Kulturen, Religionen und Sprachen und spezielle Artikel zur Gleichheit von Männern und Frauen und zu den Rechten von Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen. Die GRC ist immer anwendbar, wenn EU-Recht im Spiel ist, egal wer dieses anzuwenden hat.

Art. 21 verbietet Diskriminierungen aufgrund aller sieben oben genannten Gründe, ergänzt aber noch Hautfarbe, soziale Herkunft, genetische Merkmale, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit.

Insbesondere der Art. 21 GRC hat Hoffnungen geweckt. Wird der europarechtliche Diskriminierungsschutz ausgebaut? Kann daraus etwas für die Armutsbekämpfung abgeleitet werden? Was bedeutet diese Bestimmung bei chronischen Krankheiten, die genetisch bedingt sind?

Die Debatten um die Auswirkungen der GRC dauern noch an. Inzwischen hat sich bezüglich Art. 21 GRC Ernüchterung durchgesetzt. Es handelt sich nach überwiegender Meinung um eine Unionszielbestimmung, die einzelnen Menschen keine durchsetzbaren Rechte verleiht. Es ist aber nicht zu leugnen, dass die GRC den Stellenwert der Grundrechte gestärkt hat. Das ist unter anderem ein Verdienst der in

Wien ansässigen EU-Grundrechteagentur (FRA).

Abschließend lässt sich sagen, dass das Europarecht die Initialzündung für die österreichische Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik war. Die Richtlinien stärkten auch die österreichische Zivilgesellschaft, der bei der Unterstützung von Diskriminierungsoffern und bei der Rechtsdurchsetzung eine bedeutende Rolle zukommt.

Lücken

Im Jahr 2008 präsentierte die Europäische Kommission den Vorschlag einer Richtlinie, um die Lücken des Diskriminierungsschutzes außerhalb der Arbeitswelt zu schließen. Leider blockieren einige große Staaten – allen voran Deutschland – die Verabschiedung. Derzeit sind Impulse daher eher von der UNO zu erwarten. Insbesondere die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD) hat zu weitreichenden Diskussionen geführt. Auch in diesem Fall wartet Österreich in vielen Bereichen auf Kritik und Anregungen von außen.

Internet:

Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsoffern:
www.klagsverband.at

Schreiben Sie Ihre Meinung
an den Autor
volker.frey@klagsverband.at
oder die Redaktion
aw@oegb.at