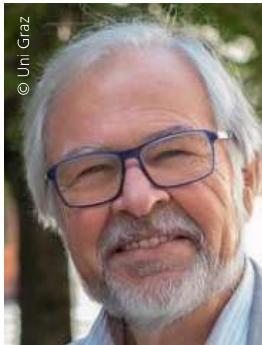


# Verdünnte Rechtsstaatlichkeit gefährdet alle

■ WOLFGANG BENEDEK



Univ.-Prof. i.R. Mag. Dr. Wolfgang Benedek war langjähriger Leiter des Instituts für Völkerrecht und Internationale Beziehungen sowie Mitbegründer und Leiter des Europäischen Trainings- und Forschungszentrums für Menschenrechte und Demokratie der Universität Graz. Er war als Experte für den Europarat, die OSZE und die EU tätig. Er unterrichtet weiterhin die Menschenrechte in verschiedenen Masterprogrammen, wie an der Diplomatischen Akademie Wien, Laibach oder Sarajewo.

**Die Behandlung von Flüchtlingen und Migranten ist heute einer der wichtigsten Indikatoren der Menschlichkeit einer Gesellschaft. Populistische Antworten darauf stellen rechtsstaatliche Prinzipien auf nationaler und europäischer Ebene in Frage.**

Zehn Jahre nach der Flüchtlingskrise von 2015 beobachten wir einen Kampf um die Interpretationshoheit was damals geschah. Die einen sehen vor allem den Kontrollverlust, weil Zehntausende ohne Registrierung nach oder durch Österreich kamen, die anderen erinnern sich an einen Höhepunkt menschlicher Anteilnahme und die spontane Hilfe durch die Zivilgesellschaft angesichts überforderter staatlicher Institutionen. Die Aussage „wir schaffen das“ der deutschen Bundeskanzlerin Merkel erfolgte übrigens in Konsultation mit der österreichischen Staatsspitze aus humanitären Erwägungen angesichts der Tatenlosigkeit der ungarischen Behörden. Der Großteil der Flüchtlinge ging nach Deutschland und wurde dort registriert. Die „Willkommenskultur“ war allerdings nicht von Dauer. Slowenien und Österreich bemühten sich um die „Schließung der Balkanroute“.

Zehn Jahre später sind die Flüchtlingszahlen niedrig, viele Quartiere wurden geschlossen und die Zelte in Spielfeld stehen vor dem Abbau. Doch politisch ist das Flüchtlingsthema immer noch hochaktuell und hat einen Rechtsruck bewirkt, der die Einhaltung rechtlicher Verpflichtungen auf völkerrechtlicher, europarechtlicher und nationaler Ebene auf die Probe stellt. Auf völkerrechtlicher Ebene geht es um die Genfer Flüchtlingskonvention, auf europarechtlicher Ebene um die Europäische Menschenrechtskonvention sowie das EU-Asylrecht und auf nationaler Ebene zum Beispiel um das Recht auf Famili-

enzusammenführung. Die populistischen Angriffe auf die Rechtsstaatlichkeit auf allen Ebenen werfen grundsätzliche Fragen des Schutzes europäischer Werte auf und können die Rechtssicherheit für alle beeinträchtigen.

## Sternstunde oder Untergang?

Die Erinnerung an die Flüchtlingskrise von 2015 zeigt eine starke Polarisierung in der Gesellschaft. Während Fery Maier in der „Furche“ von 21. August 2025 von einer „Sternstunde der Zivilgesellschaft spricht“ stellte Gerald Grosz im August zusammen mit Vertretern der FPÖ und AFD sein neues Buch mit dem Titel „Merkels Werk – Unser Untergang“ vor. Bereits 2023 hatte Othmar Karas zusammen mit Judith Kohlenberger einen informativen Sammelband mit dem Titel „Wir schaffen das“ herausgegeben, der das Thema aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtete.

In Österreich befeuert die FPÖ immer wieder Migrationsängste und zieht dabei auch andere Parteien mit. Von der AFD und den der FPÖ nahestehenden rechts-extremen Identitären hat sie die Parole der Null-Zuwanderung und die Forderung nach „Remigration“ übernommen, obwohl angesichts der negativen Geburtenbilanz, aber auch des Arbeitsmarktes Österreich auf Migration angewiesen ist. Im Juli 2025 erschien eine OECD-Studie mit der Warnung, dass dieser Geburtenrückgang den Wohlstand in Österreich

gefährde. Die österreichische Migrationsforscherin Judith Kohlenberger hat sich in ihrem neuesten Buch von 2025 mit dem Titel „Migrationspanik – Wie Abschottungspolitik die autoritäre Wende befördert“ auch mit den demokratiepolitischen Folgen auseinandergesetzt. Dort wo die FPÖ bereits an der Macht ist wie in der Steiermark sehen sich die zivilgesellschaftlichen NGOs wie etwa die Caritas bereits mit massiven Kürzungen und Einstellungen der Unterstützungen des Landes im Integrationsbereich oder im Bereich der Rechtsberatung konfrontiert. Auf österreichischer Ebene versuchte die FPÖ gerade mit einer mehr als 2000 Fragen umfassenden parlamentarischen Anfrage zu den Unterstützungen für Hunderte NGOs Material gegen die von ihr sogenannte „NGO – Asylindustrie“ zu gewinnen, ein Missbrauch des Anfragerechts.

### Fluchtregion Nr. 1 globaler Süden

Die Fakten geben ein differenziertes Bild. Zwar sind die Zahlen der weltweiten Migration, der Flüchtlinge, die gezwungen sind ihr Land zu verlassen und der intern vertriebenen Personen weitergewachsen, doch zeigt sich in Österreich und der EU ein signifikanter Rückgang der Zahl der Asylanträge. So macht die weltweite Migration etwa 300 Millionen Personen aus und betrifft vor allem den globalen Süden. Davon sind ca. 30 Millionen, also 10 Prozent Flüchtlinge und rund 20 Prozent Vertriebene, die ebenfalls großteils im Süden Schutz finden. Ein Sonderfall sind die ca. 6 Millionen Ukrainerinnen und Ukrainer, die in der EU temporären Schutz erhalten. Sie sind Flüchtlingen von den Leistungen weitgehend gleichgestellt und dürfen überdies im Gegensatz zu Asylwerbern vom ersten Tag an arbeiten. Die Asylantragszahlen in Österreich weisen eine starke Rückläufigkeit aus: 2015 waren es 88.340 Anträge, 2022 wurden sogar 112.272 Anträge registriert, die jedoch zu einem Gutteil von Personen aus Indien, Marokko oder Tunesien stammten, die gar nicht die Absicht hatten in Österreich zu bleiben, aber auch Folge ei-

nes Rückstaus aus der Covid-Krise waren. 2024 waren es nur noch 25.360 und 2025 ging die Zahl weiter zurück, was vor allem mit der Besserung der Lage in Syrien zu tun hatte.

### Problem ungleiche Verteilung

Die EU insgesamt verzeichnete 2015 eine Zahl von 1.283.000 Anträgen und 2024 noch 998.000 Anträge während 2025 bisher eine Reduktion von rund 30 Prozent beobachtet wurde. Das reiche Europa nimmt somit global gesehen nur einen Bruchteil der internationalen Fluchtbewegung auf, während wesentlich ärmere Länder wie die Türkei, Libanon oder auch Südsudan weit höhere Zahlen aufweisen. Das Problem ist die ungleiche Verteilung der Asylsuchenden in der EU, weil sie sich auf einige Länder konzentrieren. Ein „Bevölkerungsaustausch“ wie etwa in der AFD-Propaganda behauptet ist dennoch nicht zu beobachten, wohl aber eine Konzentration von Migration in einigen Kommunen was dort zu besonderen Problemen führt. So stammt in der EU nur 5,3 Prozent der Bevölkerung aus Drittländern, während etwa in Wien diese Zahl um die 30 Prozent liegt. In Österreich stammt die größte Ausländergruppe mit ca. 250.000 Personen freilich aus Deutschland, die zweitgrößte mit ca. 150.000 Personen aus Rumänien. Etwa 88.000 kommen aus der Ukraine und stellen derzeit auch die mit Abstand größte Gruppe in der Grundversorgung durch die Bundesbetreuungsagentur dar. In den letzten Jahren kamen die meisten Asylwerber aus Syrien und hatten hier auch gute Anerkennungschancen, während ihre Anträge jetzt entweder auf Eis liegen oder sogar neu geprüft werden was für große Verunsicherung sorgt.

### Überfremdungsangst am Land

Hinsichtlich der Integration sind zehn Jahre nach 2015 laut aktuellen Daten des AMS nur 21 Prozent der damals nach Österreich geflüchteten heute arbeitslos. Tatsächlich ist das österreichische Gastgewerbe oder auch der Tourismus heute auf

■ Wo die FPÖ an der Macht ist wie in der Steiermark sehen sich zivilgesellschaftliche NGOs wie die Caritas bereits mit massiven Kürzungen der Unterstützungen des Landes im Integrationsbereich oder der Rechtsberatung konfrontiert.

## ■ Thema des Quartals

Die Europäische Menschenrechtskonvention – eine überholte Lektüre?  
© wm

■ Ein alter Hut ist, dass Ausländerfeindlichkeit in den Gemeinden am größten ist, wo sich die wenigsten Ausländer aufhalten, was eine Verhaltensänderung in der Bevölkerung schwierig macht.



diese Menschen angewiesen und es gibt fast nur positive Berichte zu deren Leistungsbereitschaft. Auch im Bereich der Krankenpflege und der Altenversorgung ist Österreich auf ausländische Kräfte angewiesen. Es bestehen aber auch Problemzonen, etwa im Bildungsbereich oder der Ausländerkriminalität, die meist im Vordergrund der politischen Debatte stehen. Allerdings wird die Kriminalität von Migrant\*innen gar nicht extra erfasst. Ein alter Hut ist, dass die Ausländerfeindlichkeit in den Gemeinden am größten ist, wo sich die wenigsten Ausländer aufhalten, was es naturgemäß schwierig macht eine Verhaltensänderung in der Bevölkerung zu bewirken. So funktioniert die Politik mit der Überfremdungsangst weiterhin vor allem am Land während in den Städten anders gewählt wird, wie die Beispiele Wien oder Graz zeigen. Ausländerfeindlichkeit erschwert aber auch den Wettbewerb um internationale Fachkräfte, was auch die österreichische Industrie feststellen musste, deren ausländische Kräfte oft wieder weiterwandern.

### Flüchtlingskonvention veraltet?

Von FPÖ- und ÖVP-Seite kommt das Argument von der „veralteten Flüchtlingskonvention“, die deshalb an moderne

Bedürfnisse angepasst werden müsse. Tatsächlich stammt die Genfer Flüchtlingskonvention aus 1951 und hatte damals Nachkriegsfluchtbewegungen in Europa im Fokus. Sie wurde jedoch 1967 durch ein Protokoll ergänzt und damit auf außereuropäische Flüchtlinge erstreckt. Diese blieben jedoch lange Zeit die Ausnahme, da die Flüchtlingskonvention hauptsächlich im Kontext des Kalten Krieges sowie der großen europäischen Fluchtbewegungen aufgrund des Ungarnaufstandes 1956, sowie der Niederschlagung der Demokratiebewegung in der Tschechoslowakei 1968 und Polen 1981 zum Einsatz kam. Die Flüchtlinge der Balkankriege 1991-1999 erhielten meist nur ein temporäres humanitäres Aufenthaltsrecht, viele konnten jedoch bleiben.

Die Flüchtlingskrise 2015 führte im Jahr 2018 zur Verabschiedung der Pakte der Vereinten Nationen für Migration und für Flüchtlinge. Diese sind rechtlich nur Empfehlungen der Generalversammlung. Vor allem der Migrationspakt wurde jedoch wegen seiner Bekräftigung der Menschenrechte auch für Migrant\*innen heftig kritisiert und Österreich enthielt sich bei der Abstimmung der Stimme. Kaum Kritik gab es am Asylpakt, der eine Verbesserung der Umsetzung der Genfer Flücht-

lingskonvention zum Gegenstand hatte. Österreich arbeitete daran aktiv mit und stimmte auch dafür. Von einer Anpassung einer veralteten Konvention war nicht die Rede. Ein solche wird tatsächlich im Hinblick auf neue Schutzbedürfnisse, etwa von Klimaflüchtlingen diskutiert, doch haben Ausweitungen derzeit kaum eine Chance. Wohl könnte man in der Anerkennung von „Gewaltflüchtlingen“ aus Kriegen und Konflikten wie in Tschetschenien, Afghanistan oder Syrien oder dem Schutz von durch Gewalt bedrohten Frauen als soziale Gruppe eine gewisse Anpassung durch die Praxis sehen.

### Streitobjekt Rückschiebverbot

Stein des Anstoßes ist weniger das Asylrecht als das Rückschiebverbot der Flüchtlingskonvention in ihrem Artikel 33. Danach kann eine Person nicht in ein Land ausgewiesen und zurückgewiesen werden in der ihr Leben oder ihre Freiheit aufgrund ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht wäre. Diese Personen erhalten bei uns sog. „subsidiären Schutz“ und haben etwas geringere Rechte als anerkannte Flüchtlinge. So erhielten im Jahr 2024 in Österreich 17.028 Personen Asyl und 7790 subsidiären Schutz. Der Umsetzung der Flüchtlingskonvention dient das Asylgesetz, das im Laufe der Jahre immer wieder verschärft wurde. Restriktiv ist auch seine Umsetzung. So erhalten ca 30% der Asylwerber erst in der zweiten Instanz vor dem Bundesverwaltungsgericht Asyl oder subsidiären Schutz, was auch ein Grund für lange Verfahren ist. Von größerer Bedeutung ist heute jedoch die Umsetzung des EU-Asylrechts, weil diese Materie inzwischen weitgehend eine Zuständigkeit der EU darstellt.

### EU-Pakt Migration und Asyl

Die EU-Grundrechtecharta von 2000 enthält in ihrem Artikel 18 ein Bekenntnis zur Genfer Flüchtlingskonvention samt Protokoll von 1967, die nach den entspre-

chenden Bestimmungen der EU-Verträge umzusetzen sind. Nach mehreren Reformen sind diese im EU-Pakt über Migration und Asyl festgelegt, dessen zukünftige Version 2026 in Kraft treten soll. Dieser besteht aus zehn Verordnungen und Richtlinien und strebt ein effizienteres und faireres Asylsystem unter Beachtung grundlegender Menschenrechte an. Dazu gehören ein verstärkter Außengrenzschutz durch die Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache (Frontex), eine bessere Erfassung der Asylwerber durch Eurodac, eine Überprüfung der Erfolgschancen an den Außengrenzen, eine bessere Harmonisierung der Aufnahmekriterien, verbesserte Aufnahmebedingungen und Rückführungsmechanismen, ein effizienterer Solidaritätsmechanismus, ein neues Krisenverfahren, Maßnahmen gegen Destabilisierung durch Missbrauch des Asylverfahrens etwa durch Russland und Belarus und eine stärkere Unterstützungsrolle der EU-Asylagentur. Es wäre wichtig, dass die Beachtung der Grund- und Menschenrechte auch durch die EU ernster genommen werden, da etwa die Rolle von Frontex oder die Vereinbarungen mit Libyen und Tunesien menschenrechtlich hochproblematisch sind.

Bedauerlicherweise halten sich einige EU-Länder nicht an ihre Verpflichtungen. Zum Beispiel werden aus Griechenland, etwa von Lesbos immer wieder Pushbacks berichtet, wobei auch Menschen zu Tode kommen. Deutschland akzeptiert derzeit keine Asylanträge an der Grenze, obwohl die automatische Zurückweisung an den europäischen Grenzen rechtswidrig ist. Italien nimmt keine Flüchtlinge zurück, die in andere Länder weitergezogen sind. Seit Jahren verweigert Ungarn trotz Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg die Durchführung von Asylverfahren und nimmt dafür hohe Strafzahlungen in Kauf.

### Familienzusammenführungen

Die bestehende EU-Richtlinie zum Recht

■ Die Beachtung der Grund- und Menschenrechte gehört auch durch die EU ernster genommen werden, da etwa die Rolle von Frontex oder die Vereinbarungen mit Libyen und Tunesien menschenrechtlich hochproblematisch sind.

■ Familienzusammenführungen spielen nach Auffassung aller Experten eine wichtige Rolle für eine erfolgreiche Integration. Dass gerade eine Familienpartei wie die ÖVP eine Politik dagegen verfolgt, ist sehr befremdlich.

auf Familienzusammenführungen von 2003 wurde von Österreich im Asyl- und Aufenthaltsrecht umgesetzt, jedoch vor kurzem unter Berufung auf einen behaupteten Notstand außer Kraft gesetzt. Hier handelt es sich jedoch um ein Grund- und Menschenrecht, dem Recht auf Familienleben, das durch Artikel 8 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) bzw. Artikel 7 Europäische Grundrechtecharta geschützt ist. Es betrifft ohnedies nur die engste Familie. Die Richtlinie und auch die umfassenden Leitlinien zu ihrer Umsetzung von 2014 kennen Ausnahmen nur im Einzelfall. Die Begründung der Regierung mit einem Notstand und der Sicherstellung der öffentlichen Ordnung wird vor dem EuGH nicht halten. Die Initiative kam auch nicht von Wien. Auch wenn anzuerkennen ist, dass das Wiener Schulsystem hohen Belastungen ausgesetzt ist, gilt dies nicht für andere Gemeinden Österreichs.

Allerdings kann es Jahre dauern bis der EuGH entscheidet. Im Fall der von der Regierung Kurz 2019 trotz rechtlicher Kritik eingeführten Indexierung der Familienbeihilfen für im Ausland lebender Kinder von in Österreich arbeitenden Personen wurde diese Entscheidung 2022 aufgehoben und führte zu Rückzahlungen in der Höhe von Hunderten Millionen. Hier geht es jedoch um die Familieneinheit und einen geordneten Nachzug, der nach Auffassung aller Experten eine wichtige Rolle für eine erfolgreiche Integration spielt. Dass gerade eine Familienpartei wie die ÖVP eine solche Politik verfolgt, ist sehr befremdlich.

### Streit um EMRK-Interpretation

Gerade im Jahr des 75-jährigen Jubiläums der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist neuerlich eine Diskussion um die Interpretation der in Österreich im Verfassungsrang stehenden EMRK durch den Europäischen Ge-



Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg

richtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg entbrannt. Auslöser war ein Offener Brief von neun Regierungschefs, darunter auch Bundeskanzler Stocker, die die Spruchpraxis des Gerichtshofs dafür verantwortlich machen, dass Straftäter nicht abgeschoben werden können. Dieser hat, wenn angerufen gemäß der EMRK zu prüfen, ob eine Abschiebung eine Gefahr für das Leben des Betroffenen darstellen würde oder ihm eine Gefahr von Folter oder unmenschlicher Behandlung droht. Auch das Recht auf Familie kann eine Rolle spielen. Der Gerichtshof tut dies ohnedies nach strengen Kriterien, die meisten Abschiebungen werden nicht beanstandet. Er kann aber auch vorläufige Maßnahmen erlassen und damit eine Abschiebung stoppen. Er ist damit nicht „weltfremd“ wie behauptet, sondern sehr wohl zeitgemäß, weil solche Fälle aktuelle Menschenrechtsfragen betreffen, mit denen sich das Gericht ständig beschäftigt. Der Politik, die sich in populistischer Weise als Vertreterin einer Mehrheit der Bevölkerung versteht ist dies ein Dorn im Auge.

So tritt Innenminister Gerhard Karner in der „Kleinen Zeitung“ vom 16. August 2025 für eine Neuinterpretation der EMRK ein, damit die Behörden bei Abschiebungen mehr Spielraum haben. Er



mit Österreichs Richter András Jakab

Foto © wm

fordert eine „Nachjustierung, damit auch Gerichte vernünftige, plausible Entscheidungen im Sinne der Bevölkerung treffen und sich nicht mehr auf die Gesetzeslage ausreden können.“ Eine solche Aussage gegen die Rolle der Gerichte in der Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit von einem auf die Verfassung vereidigten Minister ist eigentlich ungeheuerlich.

In Wahrheit stoßen sich die Regierungschefs nicht an einer veralteten EMRK, sondern an deren dynamischer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, die im Übrigen auch vom Europäischen Gerichtshof in Luxemburg geteilt wird, der in Asylfragen etwa hinsichtlich seiner Entscheidung zu afghanischen Frauen und Mädchen, wonach diese ohne Einzelfallprüfung auf Grund ihrer strukturellen Diskriminierung im Heimatland Asyl erhalten können auch immer wieder in der Kritik steht.

### Angriff auf Rechtsstaatlichkeit

Der Missbrauch von Sicherheits- und Notstandsausnahmen durch US-Präsident Donald Trump wird allgemein kritisiert. Leider sind auch in Europa ähnliche Entwicklungen zu beobachten wie sich zum Beispiel an der österreichischen Begründung der Nichtbearbeitung von Anträgen

auf Familiennachzug zeigt. Österreich war auch das erste EU-Land, das einen straffällig gewordenen Syrer nach Verbüßung seiner Strafe nach Syrien abgeschoben hat. Der EGMR hatte zugestimmt. Nachdem dieser dort verschwunden ist, weigert sich der Innenminister Nachforschungen zu betreiben, obwohl er selbst den Kontakt mit den syrischen Behörden hergestellt hatte. Nun verlangt der EGMR eine fundierte Risikoeinschätzung vor Genehmigung einer weiteren Abschiebung, die er vorläufig ausgesetzt hat.

Migration und Integration ist mit Problemen verbunden, die ohne Scheuklappen zu bearbeiten sind.

Diese Probleme müssen aber auf Grundlage der gleichen Menschenwürde und Menschenrechte gelöst werden. Wer von Zuwanderern die Akzeptanz europäischer Werte verlangt muss diese ihnen gegenüber auch vorleben. Österreich hat eine positive Flüchtlingstradition, auf die es stolz sein kann. Die Behandlung von Flüchtlingen und Migranten ist heute einer der wichtigsten Indikatoren der Menschlichkeit einer Gesellschaft. Für Christen sollte das in besonderem Maße gelten.

### In EU gilt die Herrschaft des Rechts

Die Haltung, dass die Politik das Interesse der Bevölkerung definiert und auch die Gerichte sich dem unterzuordnen haben ist populistisch und unterminiert deren Unabhängigkeit sowie das Vertrauen in die nationale und internationale Gerichtsbarkeit, deren Fürsprecher Österreich in der Vergangenheit immer gewesen ist. Ein zentraler Grundsatz der österreichischen Verfassung ist das Legalitätsprinzip, wonach die Verwaltung aufgrund der Gesetze auszuüben ist. Die EU definiert sich als Raum der Herrschaft des Rechts. Das Problem verdünnter Rechtsstaatlichkeit im Migrationsbereich ist auch demokratiepolitisch bedenklich. Setzen sich solche Ansätze durch, kann es einmal jeden treffen. ■

■ Eine solche Aussage gegen die Rolle der Gerichte in der Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit von einem auf die Verfassung vereidigten Minister ist eigentlich ungeheuerlich.