



„Es ist wichtig, dass wir überhaupt einen institutionalisierten Solidaritätsmechanismus haben“

Anuscheh Farahat ist seit dem Sommersemester 2024 Professorin für Öffentliches Recht in seinen europäischen Bezügen und Sprecherin des von ihr initiierten *Center for Law and Migration*. Wir sprachen mit ihr über das neue EU-Recht zu Asyl, Inklusion, Österreichs restriktiven Zugang zur Staatsbürger:innenschaft so wie ihre Pläne und erste Erfahrungen in Wien. Das Interview führte *Herbert Langthaler*

asyl aktuell: Ihre Professur heißt „öffentliches Recht in seinen europäischen Bezügen“. Was kann man* sich darunter vorstellen?

Anuscheh Farahat: In meiner Arbeit sehe ich öffentliches Recht immer in Bezug auf die europarechtlichen Vorgaben, aber

auch mit Bezügen zur Rechtsvergleichung und auch zum internationalen Recht. Diese Mehrebenen-Thematik des Rechts, dass verschiedene Ebenen zusammenwirken – Völkerrecht – Europarecht – nationales Recht –, finde ich spannend und es ist wichtig, dabei auch einmal über den Tellerrand hinauszuschauen.

Anuscheh Farahat studierte Rechtswissenschaften in Frankfurt, Paris und Berkeley. 2011 Promotion an der Goethe-Universität Frankfurt a.M. Von 2006 bis bis 2017 arbeitete sie am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. 2020 in Frankfurt a.M. habilitiert. 2019 bis 2024 Professorin für Öffentliches Recht, Migrationsrecht und Menschenrechte an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.



aa: Wir können ja diesbezüglich mit der Umsetzung des GEAS (Gemeinsames Europäisches Asylsystem) ein sehr interessantes Beispiel beobachten. Wir sind hier in einem Feld, in dem die Mitgliedsstaaten sehr darauf bedacht sind, nationale Regelungen beizubehalten. Ist das etwas, mit dem Sie sich aktuell beschäftigen?

AF: Auf jeden Fall. Ich bearbeite flüchtlingsrechtliche Themen wissenschaftlich, beschäftige mich neben dem Flüchtlingsrecht aber auch sehr viel mit arbeitsmigra-

xis hineinschauen, und das ist nicht so leicht zugänglich wie die Rechtsprechung.

GEAS ist ein ganz wichtiges Thema und auch unter dem Gesichtspunkt Menschenrechte und Migration ein Thema, das meine Arbeit als Querschnittsthema durchzieht. Da ist die Reform sehr relevant, weil sie an vielen Stellen den Schutzstandard schwächt und auch neue Formen von Inhaftierungsmöglichkeiten und Freiheitsentzug vorsieht. Das wirft auch rechtstaatliche Probleme auf – wenn es z. B. um die Verfahrensdauer geht.

Das Schöne am Migrationsrecht ist, dass es häufig internationale und europäische Bezüge hat. Es wird ja immer gesagt, die Staaten wollen ihre Souveränität, das sei der Kern der Staatlichkeit – da muss man* eigentlich sagen, wenn man historisch auf Staatlichkeit schaut, stimmt das nicht. Es stimmt für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, aber für die Zeit davor haben die Fragen von Grenzen und deren Kontrolle eine viel geringere Rolle gespielt – wenn man Stefan Zweigs *Die Welt von Gestern* liest, da sieht man, dass das eine viel jüngere Vorstellung ist, als man heute

Ich kenne kein anderes europäisches Land, wo es so schwer ist die Staatsangehörigkeit zu erlangen.

tions- und integrationsbezogenen Themen. Beim Asylrecht gibt es sehr viel Rechtsprechung, die für Rechtswissenschaftler:innen leicht zugänglich ist. Das haben wir im Arbeitsmigrationsrecht nicht, da muss man in die Legistik oder in die Verwaltungspra-

interview

tut. Realpolitisch haben wir aber tatsächlich das Problem, dass die Staaten selbst jetzt, in dem System mit den Verordnungen, die ja unmittelbar anwendbar sind, versuchen sie zu umgehen oder sagen, wir fühlen uns nicht daran gebunden. Was ja an sich schon ein rechtsstaatliches Problem ist – geltendes Recht nicht zu beachten.

aa: Sie haben bis vor Kurzem an einem Projekt mit dem Titel *Transnationale Solidaritätskonflikte* gearbeitet – da ist es um die Eurokrise und ihre Folgen bzw. rechtliche Bewältigung gegangen. Gibt es da Parallelen zu GEAS?

AF: Ja, natürlich. Wir haben eine Tagung zum Abschluss des Projekts veranstaltet und das Thema ausgeweitet auf verschiedene andere Solidaritätskonflikte wie die Pandemie, aber eben auch die Migration.

Die Frage ist, wie man* solidarisch gewährleistet, dass Menschen, die Schutz benötigen, Schutz bekommen. Das ist in der EU ein zentrales Thema und da ist GEAS sehr interessant, weil es zum ersten Mal diese Solidaritätsfrage verrechtlicht. Es gibt einen Mechanismus – den kann man kritisieren oder nicht –, der zumindest vorsieht, dass die Staaten sich irgendwie beteiligen müssen. Es gibt drei verschiedene Beteiligungsformen, entweder man nimmt Flüchtlinge auf, oder man zahlt Geld oder man* macht Capacity Building in den Ländern, aus denen die Flüchtlinge kommen. Oder man führt Rückführungen durch. Da kann man sich fragen, was hat das Capacity Building und Rückführen damit zu tun, Schutz zu bieten? Aber, dass wir überhaupt eine institutionalisierte Form von Solidaritätsmechanismus haben, ist gut und auch verbunden mit vielen Berichtspflichten und mit einem regelmäßigen

Austauschforum (High Level EU Solidarity Forum) und das ist wirklich neu in der EU, dass es einen dauerhaften Rahmen gibt, in dem über diese Fragen gesprochen wird. Hier sehe ich neben aller Kritik auch einen durchaus positiven Aspekt.

aa: Sie haben auch erwähnt, dass schon im Vorfeld des Beschlusses von GEAS manche Staaten gesagt haben, wir werden uns nicht daran halten. Haben Sie eine Prognose, wie die Umsetzung gehen soll?

AF: Es ist geltendes Recht, insofern können Staaten wie Ungarn nicht sagen, wir setzen das nicht um. Die Frage ist, wie kann man die Umsetzung sicherstellen. Die einzige Möglichkeit ist, dass die EU-Kommission oder ein anderer Mitgliedsstaat (was ich für politisch sehr unwahrscheinlich halte) ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) beginnt. Wenn Ungarn sich nachhaltig weigert, halte ich das auch für wahrscheinlich, dass die EU-Kommission das machen wird.

Dann ist die Frage, muss man sich an Urteile des EuGH halten? Die Antwort ist Ja.

Zur Durchsetzung gibt es allerdings kaum Zwangsmittel. Am Ende bleibt als Druckmittel oft nur das Zurückkalten von EU-Fördergeldern.

Ich glaube, dass der Kompromiss mehr recht als schlecht angewendet werden wird. Problematisch ist natürlich, wenn Staaten wie Deutschland, die die Reform ja maßgeblich ausverhandelt haben, bei jeder innenpolitischen Herausforderung sagen, jetzt wollen wir aber doch noch einmal über das ganze Paket reden. Es hat viele Jahre gedauert, bis man sich dazu durchgerungen hatte und man sollte sich jetzt darauf konzentrieren – bei aller berechtigter Kritik – das umzusetzen und

nicht gleich das nächste Paket aufzumachen.

aa: Sie haben einmal angeregt, dass sich der EuGH mehr als Verfassungsgericht verstehen sollte. Tut er das nicht in dem Ausmaß, wie es wünschenswert wäre?

AF: Im Migrationsbereich, wo es wir sehr viel einfaches Recht, also Richtlinien und Verordnungen, haben, macht der EuGH Folgendes: Er schaut sich in der Regel nur dieses einfache Recht an und wie dieses interpretiert werden muss. Aber er ist ja nicht nur für das einfache europäische Recht da, sondern auch dafür da, das Vertragsrecht auszulegen. Hier gibt es bestimmte Grundnormen, zum Beispiel den Art. 2 des EU-Vertrags, in dem bestimmte Prinzipien und Werte verankert sind. Zum Beispiel, dass die EU die Menschenrechte achtet, dass sie auf Solidarität gebaut ist etc. Wenn man diese Aufforderung ernst nehmen würde, und vor allem auch die Grundrechte in der Grundrechtecharta, wo auch sehr detailliert ausgeführt wird, was die Prinzipien bedeuten, da glaube ich, dass der EuGH sowohl dem Gesetzgeber als auch den umsetzenden Mitgliedstaaten mehr Orientierung an die Hand geben könnte und gleichzeitig seine eigenen Entscheidungen besser legitimieren könnte. Nicht in einem Sinn, dass man freihändig sagt, wie Solidarität genau zu verstehen ist, sondern dass der EuGH eine gewisse Orientierung bietet und so klar macht, dass die Mitgliedsländer nicht beschließen können, was sie wollen, sondern sich an die Grundausrichtung der EU halten müssen, die sich eben auf den Schutz von Menschenrechten und die Einhaltung von solidarischen Prinzipien verpflichtet.

Er könnte außerdem auch Sekundärrechte an den Grundrechten messen und

prüfen, ob zum Beispiel die neue Verordnung zum Verfahrensrecht mit den Grundrechten (Asyl, Non-Refoulement ...) vereinbar ist. Diese Funktion, die Grundrechte mit Leben zu erfüllen, übernimmt der EuGH in anderen Bereichen, wie z. B. Datenschutz, sehr viel stärker, aber im Migrationsbereich könnte er es durchaus ausführlicher machen.

aa: Sie haben zu Teilhabe und „progressiver Inklusion“ gearbeitet. Wir hatten ja vor kurzem Wahlen, bei denen 1,5 Millionen Menschen im Wahlalter, die in Österreich leben, nicht wählen durften, weil sie keine österreichischen Staatsbürger:innen sind. Wäre da auch etwas möglich, dieses Wahlrecht auf europäischer Ebene einzuklagen. Bei dem Versuch in Wien das Wahlrecht für Nicht-Staatsbürger:innen einzuführen, hat der Verfassungsgerichtshof entschieden, dass das nicht geht, weil laut Verfassung die Macht vom Volk ausgeht und das Volk eben die Staatsbürger:innen sind.

AF: Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat in dieser Frage ähnlich entschieden. Eine Zeit lang war es in die Niederlanden anders und im UK, es gibt also auch Staaten, die anders damit umgehen.

Man könnte das auf europäischer Ebene regeln, aber da müssten sich die Mitgliedstaaten darauf einigen, im Moment hat die EU da keine Kompetenz in dem Bereich. Änderungen würden aber in vielen Staaten mit grundlegenden Verfassungsprinzipien kollidieren.

Diesen Zustand der Exklusion könnte man aber auch beheben, indem man nicht am Wahlrecht, sondern am Staatsbürgerschaftsrecht dreht. Da ist das österreichische Recht besonders restriktiv, ich kenne kein anderes europäisches Land, wo es so schwer für Zugewanderte ist, selbst

interview

nach vielen Jahren die Staatsangehörigkeit zu erhalten. An der Stellschraube könnte man viel einfacher drehen, als das Ganze europäisch zu regeln.

aa: Sie sind „Sprecherin“ des *Centers for Migration and Law*. Was wird in diesem Center gemacht?

AF: Das Center, das ich gemeinsam mit meiner Kollegin Anne Kühler, die Professorin für Rechtsphilosophie ist, und Julia Kienast, die als Postdoc für die Forschungskoordination zuständig ist, entwickle, verfolgt mehrere Ideen. Einerseits wollen wir die Lehre im Migrationsrecht an der Universität Wien stärker machen, indem wir im nächsten Jahr einen Wahlfachkorb zum Migrations- und Sozialrecht anbieten werden.

Dann wollen wir jenen Menschen, die sich in Österreich in unterschiedlichen Kontexten – als Anwält:innen, NGOs oder an den Universitäten – mit Migration und Recht beschäftigen, einen Ort bieten, wo sie sich bei regelmäßigen Veranstaltungen treffen und austauschen können. Das Dritte ist, dass wir exzellente Forschung in dem Bereich leisten wollen und dafür ab nächstem Jahr auch Fellows einladen, die für ein, zwei Monate hier sind und an unseren Forschungsseminaren teilnehmen und vielleicht auch eine kleine Veranstaltung machen.

Im Moment haben wir regelmäßige Werkstattgespräche, zu denen wir zweibis dreimal pro Semester Forscher:innen von anderen Universitäten zu einer öffentlichen Veranstaltung einladen, um über ihre Arbeit zu berichten.

Nächstes Jahr werden wir dann eine große Konferenz organisieren, mit der wir das Center Ende Juni auch eröffnen werden. Eine solche Konferenz soll es dann

alle zwei Jahre geben, damit es die Möglichkeit gibt, sich inhaltlich vertiefter mit dem Migrationsrecht zu befassen.

aa: Auf Ihrer Website wird von der Zusammenarbeit mit NGOs gesprochen. Was schwebt Ihnen da so vor?

AF: Wir wollen einerseits gezielt Workshops organisieren zu verschiedenen Themen, zu denen wir dann auch NGOs einladen, um aus ihrer Arbeit oder ihrer Perspektive zu berichten. Aber auch wenn eine NGO an uns herantritt und sagt, das wäre ein wichtiges Thema, könnten wir da gemeinsam eine Veranstaltung machen. Das wäre eine Variante, die wir uns vorstellen könnten. Individuell machen Kolleg:innen aus meinem Team Schulungen und Vorträge, bei den einschlägigen NGOs oder auch zusammen mit UNHCR.

Wir wollen die Lehre im Migrationsrecht an der Universität Wien stärker machen.

Wir sind auch mit der *Refugee Law Clinic* im Gespräch und haben diese in den Wahlfachkorb integriert. Unser Ziel ist es, dass die Absolvent:innen mit besseren Kenntnissen im Migrationsrecht die Uni verlassen.

aa: Thema Politikberatung: Können Sie sich das vorstellen? Haben Sie einen Eindruck, wie es in Österreich läuft?

AF: Ich bin grundsätzlich für alle Anfragen offen, aber ich muss jetzt nicht in erster

Linie gleich Politikberatung machen. Ich glaube schon, dass die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Migrationsrecht eine Berechtigung für sich hat, auch wenn sie nicht gleich in politische Vorschläge einfließt. In Deutschland ist nach der Flüchtlingschutzkrise 2015/16 die Beschäftigung mit dem Thema durch Doktor-

zentral ist für ein umfassenderes Verständnis der gesellschaftlichen Dynamik. Ich habe immer schon auf anthropologische Forschung zurückgegriffen – für mich ist das zentral, dass ich nicht nur bei der juristischen Dogmatik bleibe, sondern das auch einbette.

Ich will das Recht nicht nur von „oben“ verstehen, sondern auch begreifen, wie es gelebt wird.

arbeiten und Habilitationen viel größer geworden und dadurch, dass die Absolvent:innen in die verschiedensten Berufsfelder gehen, gibt es einen breiteren Diskurs. Dieser hat das Verständnis darüber, wie Migration und Recht funktionieren und was die Maßstäbe für die Bewertung und Veränderung des Rechts sein sollten, verändert. Natürlich ist es auch unsere Aufgabe, das mit denen zu teilen, die in der Praxis Migrationsrecht machen. Aber wir können da einen wesentlichen Beitrag leisten in der Wissenschaft – auch bei der Systematisierung des geltenden Rechts. Es ist ja in Österreich auch sehr komplex, in wie vielen Gesetzen diese Dinge geregelt sind und ich glaube da kann man noch viel Systematisierung leisten.

Wir wollen uns im Center perspektivisch auch interdisziplinär öffnen – daher auch „and Law“ und nicht nur Migration Law machen –, weil wir doch denken, dass empirische Forschung von Soziolog:innen oder Anthropolog:innen (ich arbeite in einem Projekt in Halle mit Rechtsanthropolog:innen zusammen) sehr wichtig ist, um das gelebte Recht zu verstehen und das

aa: Was sich noch auf der Website findet: „Ein besonderes Augenmerk gilt der Rolle und Handlungsmacht von Migrant:innen selbst.“ Ich stelle mir das schwierig vor, weil die Regelungen für die Rechtsunterworfenen meist ein Buch mit sieben Siegeln ist.

AF: Ja, das ist für mich ein wichtiger Punkt. Ich will das Recht nicht nur von „oben“ verstehen, sondern auch begreifen, wie es gelebt wird, wie Menschen das Recht nutzen, um ihre Ziele zu erreichen. Im Migrationskontext dient das Recht oft dazu, Lebensperspektiven zu verändern, einer Situation zu entkommen, sozialen Aufstieg zu realisieren, getrennte Familienanteile zusammenzubringen usw. Ich finde es spannend zu sehen, wie Migrant:innen das Recht nutzen, ob sie ihre Interessen überhaupt in der Sprache des Rechts formulieren. Vor allem – da sprechen Sie einen wichtigen Punkt an – stellt sich da natürlich auch die Frage, wo die Hindernisse liegen, wenn es darum geht Rechtsansprüche zu realisieren, nämlich oft schon darin, dass die Betroffenen ihre Rechte gar nicht kennen. „Legal Consciousness“ ist da auch ein wichtiges Thema. Ich glaube, dass wir auch die großen gesellschaftlichen und rechtlichen Strukturen in einer Migrationsgesellschaft besser verstehen, wenn wir uns anschauen, wie das Recht im Kleinen gelebt wird.

aa: Vielen Dank für das Gespräch.