

STELLUNGNAHME

**zum Entwurf (74/ME) betreffend das Asyl- und Migrationspakt-
Anpassungsgesetz**

10. Februar 2026

Amnesty International Österreich bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

EINLEITUNG

Einleitend möchte Amnesty International Österreich festhalten, dass das Gemeinsame Europäischen Asylsystem (GEAS) eine umfassende Reform des Asyl- und Fremdenrechts darstellt, die zahlreiche Neuerungen enthält, bestehend aus insgesamt zehn Verordnungen sowie einer Richtlinie. Das Reformpaket zum GEAS wurde am 10. April 2024 vom Europäischen Parlament angenommen und von zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen, darunter auch Amnesty International, aufgrund der Aushöhlung von Menschenrechten und der weiteren Gefährdung der Menschen, die Schutz suchen, kritisiert.¹

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hatten nach der Annahme bis spätestens dem Inkrafttreten der Verordnungen am 12. Juni 2026, rund zwei Jahre Zeit, ihre nationale Rechtslage an die EU-Rechtsakte anzupassen. In diesem Zusammenhang anerkennt Amnesty International Österreich die geleisteten Bemühungen der österreichischen Regierung, möchte jedoch auch betonen, dass es die Bundesregierung verabsäumt hat, wesentliche Vorgaben, wie die Obsorge für unbegleitete geflüchtete Kinder, die in Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2024/1346 („Aufnahmerichtlinie“) vorgesehen ist², im Rahmen des Begutachtungsentwurfs zum Asyl- und Migrationspakt-Anpassungsgesetz (AMPAG) umzusetzen. Dies steht im Widerspruch zu dem im Regierungsprogramm verankerten Anspruch, die Obsorge umzusetzen und das Kindeswohl in allen asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren durch Obsorge ab dem ersten Tag zu berücksichtigen.³

Im Zusammenhang mit der Implementierung des GEAS in innerstaatliches Recht stellte die EU-Kommission klar, dass die Beteiligung und wirksame Beratung durch zivilgesellschaftliche Akteur*innen – aufgrund ihrer praktischen Erfahrung und Expertise in diesem Bereich – ein zentraler Bestandteil des Umsetzungsprozesses auf nationaler Ebene ist.⁴ Eine Begutachtungsfrist von vier Wochen für dieses umfassende Paket verschiedener Gesetzesänderungen in unterschiedlichsten Bereichen des Asyl- und Fremdenrechts erscheint vor diesem Hintergrund als deutlich zu kurz und damit als nicht ausreichend im Hinblick auf die vom Verfassungsdienst angesprochene Angemessenheit von Begutachtungen und Konsultationsprozessen.⁵ Diese Frist steht in einem deutlichen Missverhältnis zur Umsetzungsdauer der GEAS-Reform von zwei Jahren, umso mehr, als es „sich hierbei um die größte Änderung im Asyl- und Aufnahmebereich seit der Gründung des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl (BFA) 2014“⁶ handelt.

HINTERGRUND

Amnesty International Österreich hat sich seit Beginn des Reformprozesses zum GEAS kritisch positioniert und zahlreiche Reformelemente beanstandet, darunter insbesondere die Fiktion der „Nicht-Einreise“, verpflichtende beschleunigte Asylverfahren, den verstärkten Einsatz von Zulässigkeitsverfahren

¹ Siehe Joint Civil Society Statement, 4. April 2024, <https://www.amnesty.eu/news/joint-civil-society-statement-ahead-of-european-parliament-vote-on-eu-asylum-reforms/>

² Für mehr Information siehe Konzept zur Anpassung der Obsorge von unbegleiteten Kindern in Österreich, <https://cdn.amnesty.at/media/iqsdjl4m/konzept-zur-anpassung-der-obsorge-von-unbegleiteten-kindern-in-oesterreich-an-die-geas-reform-und-die-kinderrechte-mai-2025.pdf>

³ Regierungsprogramm, *Jetzt das Richtige tun. Für Österreich*, S. 79, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>

⁴ European Commission, *European Commission and NGOs discuss the implementation of the Migration Pact*, 2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/news/european-commission-and-ngos-discuss-implementation-migration-pact-2024-05-27_en

⁵ Bundeskanzleramt, *Rundschreiben zu Begutachtungen und Konsultationsmechanismen*, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/verfassung/legistik/begutachtungs-konsultations-informationsverfahren-bessere-rechtssetzung/rundschreiben-begutachtungen-konsultationsmechanismen.html>

⁶ Siehe Europäische Union, *Asyl- und Migrationspakt*, S.69, https://www.bmi.gv.at/magazinfiles/2025/05_06/20_europaeische_union.pdf

sowie eine Reihe möglicher Abweichungen in sogenannten Krisen- oder Situationen höherer Gewalt.⁷ Außerdem, hat Amnesty International wiederholt betont, dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung des GEAS uneingeschränkt an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen gebunden bleiben müssen.⁸

Amnesty International Österreich beleuchtet in dieser Stellungnahme die wesentlichen Auswirkungen und zentralen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Verschärfung der Regelung zur Familienzusammenführung des § 35 Asylgesetz 2005 (AsylG) durch die Überführung in die neu geschaffene Bestimmung des § 46a Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) sowie die quotenpflichtige Niederlassung („Kontingentierung“) gemäß § 12 NAG.

Grundsätzlich gilt: Familienangehörige, die im Herkunftsland zurückbleiben, sind in vielen Fällen derselben Verfolgung oder ernsthaften Gefahr ausgesetzt, auf deren Grundlage ihre Familienmitglieder internationalen Schutz bereits erhalten.⁹ In Österreich wird nachziehenden Familienangehörigen im Rahmen der Familienzusammenführung auf Grundlage der Günstigkeitsklausel der Richtlinie 2011/95/EU (Statusrichtlinie) derselbe Schutzstatus wie der zusammenführende Person erteilt sofern ihnen nicht bereits aufgrund eigener Fluchtgründe internationaler Schutz zuerkannt wird.¹⁰

Zwar enthält die neu geschaffene Verordnung (EU) 2024/1347 („Qualifikationsverordnung“) – anders als die von ihr ersetzte Statusrichtlinie (2011/95/EU) – keine ausdrückliche Günstigkeitsklausel, nichtsdestotrotz wird darin ausdrücklich betont, dass das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens vorrangig zu berücksichtigen ist. Dabei wird sowohl auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) als auch auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-GRC) Bezug genommen.¹¹

Die Qualifikationsverordnung hebt zudem hervor, dass die vorgesehenen Beweisregeln eine schnellere Familienzusammenführung ermöglichen sollen,¹² und stellt klar, dass EU-Mitgliedstaaten insbesondere aus humanitären, sozialen oder kulturellen Gründen sowie in Härtefällen von Zuständigkeitskriterien abweichen können,¹³ um Familienangehörige zusammenzuführen. Damit wird deutlich, dass das GEAS nicht darauf ausgelegt ist, Familien zu trennen oder Familienzusammenführung durch Maßnahmen, die das Risiko erheblicher Wartezeiten mit sich bringen, deutlich zu verzögern.

Neben dem Schutz materieller Grundrechte verfolgt das GEAS auch das Ziel, Verfahren zu vereinfachen und nicht durch intransparente Abläufe, zusätzliche bürokratische Hürden und administrative Mehrbelastungen zu verkomplizieren.¹⁴ Effiziente und kohärente Verfahren sind allen voran im Interesse der EU-Mitgliedstaaten, der Behörden und der betroffenen Personen, während Verzögerungen und Komplexitätssteigerungen zu Belastungen führen.

⁷ Amnesty International EIO, *EU: Migration and Asylum Pact reforms will put people at heightened risk of human rights violations*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/eu-migration-asylum-pact-put-people-at-risk-human-rights-violations/>

⁸ Amnesty International EIO, *EU Leaders should uphold right to Asylum in Europe*, <https://www.amnesty.eu/news/eu-leaders-should-uphold-right-to-asylum-in-europe/>

⁹ UNHCR, *Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection*, Para. 16, https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/publikationen/Stellungnahmen/StellungnUNHCR/20241216_family_reunification_guidelines_on_legal_standards_final.pdf

¹⁰ Siehe: Erläuterungen Begutachtung AMPAG, Allgemeiner Teil, S.4

¹¹ Verordnung (EU) 2024/134, Erwägungsgrund 48

¹² Verordnung (EU) 2024/134, Erwägungsgrund 48

¹³ Verordnung (EU) 2024/134, Erwägungsgrund 57

¹⁴ Rat der Europäischen Union, *Migrations- und Asylpaket*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_de

ZUSAMMENFASSUNG RECHTLICHER ASPEKTE

Die Überführung und Verschärfung der Regelung zur Familienzusammenführung, die bisher in § 35 AsylG geregelt war, in den neu geschaffenen § 46a NAG bringt Einschränkungen und Nachteile nicht nur für nachziehende Familienangehörige von anerkannten Geflüchteten, sondern auch von subsidiär Schutzberechtigten in Österreich mit sich. Während das Asylrecht seinen Fokus auf Schutzbedürftigkeit und die Einhaltung internationaler Schutzstandards legt, orientiert sich das NAG primär an migrations- und aufenthaltsrechtlichen Steuerungsinstrumenten. Die Verlagerung untergräbt die auf Schutz ausgerichteten Grundprinzipien des Asylsystems und führt zur Ineffizienz durch gesteigerten Verwaltungsaufwand, da Familienangehörige zur Sicherung eines eigenständigen Status zusätzlich Asylanträge stellen müssten, was grundsätzlich geeignet ist den Verwaltungsaufwand und die Verfahrensdauer zu erhöhen.

Nachkommende Familienangehörige würden im Rahmen des § 46a NAG lediglich eine befristete Rot-Weiß-Rot-Karte plus erhalten, deren Fortbestand an den Aufenthaltsstatus der zusammenführenden Person geknüpft ist. Dies kann Abhängigkeitsverhältnisse verschärfen und steht im Widerspruch zu den Empfehlungen von UNHCR und dem Roten Kreuz, die einen Aufenthalt von Familienangehörigen unabhängig vom Status der zusammenführenden Person befürworten.¹⁵

Außerdem ist die Einführung der quotenpflichtigen Niederlassung im Sinne des § 12 NAG für die nun in § 46a NAG geregelten Fälle der Familienzusammenführung kein Bestandteil der GEAS-Reform und stellt eine rein nationale Zusatzmaßnahme dar, die weder für die Implementierung der GEAS-Reform erforderlich ist noch in der vorgeschlagenen Form den menschenrechtlichen Vorgaben und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) entspricht. Ein Quotensystem gemäß § 12 NAG birgt ein erhebliches Risiko, dass Familienangehörige faktisch vom Nachzug ausgeschlossen werden und im Ausland verbleiben müssen, bis wieder Plätze verfügbar sind. In dieser Zeit wäre das Recht auf Familienleben nicht effektiv gewährleistet, und die vom Exekutivausschuss des UNHCR vorgesehenen Leitlinien, die die Zusammenführung getrennter Familien mit möglichst geringer Verzögerung sicherstellen sollen, würden dadurch nicht umgesetzt.¹⁶

Artikel 8 EMRK und Artikel 7 EU-GRC schützen das Recht auf Achtung des Familienlebens als fundamentales Menschenrecht. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) betont außerdem die Wichtigkeit der ausreichenden Auseinandersetzung mit den Umständen jedes Einzelfalls.¹⁷ Zudem lässt sich, wie vom EuGH dargelegt, aus Artikel 8 Absatz 2 der Familienzusammenführungsrichtlinie¹⁸ keine Quotenregelung ableiten, die ein festes Quotensystem oder eine pauschale dreijährige Wartefrist ohne Berücksichtigung der besonderen Umstände der jeweiligen Fälle zuließe.¹⁹ Die geplante Quotenregelung gemäß § 12 NAG für Fälle des § 46a NAG birgt jedoch das Risiko, im Ergebnis wie eine unzulässige aufschiebende Bedingung („Wartefrist“) zu wirken und die Grundlage für eine zeitnahe und effektive Familienzusammenführung erheblich zu untergraben.

¹⁵ UNCHR, *Refugee Family Reunification*, 2012, S. 18, <https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2012/en/85384> ; Red Cross EU, *Upholding the right to family reunification*, 2023, S.8, <https://shorturl.at/7U9Si>

¹⁶ ExCom Conclusion No. 24 (XXXII) 1981, Para. 1 and 2. ExCom Conclusion No. 15 (XXX) 1979, Para. (e). ExCom Conclusion No. 85 (XLIX) 1998, Para. (w). ExCom Conclusion No. 88 (L) 1999, Para. (b)(i), <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/578371524.pdf>

¹⁷ EGMR, *M.A. v. Denmark*, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-211178%22%5D%7D>, und EGMR, *M.T. and Others v. Sweden*, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-220013%22%5D%7D>

¹⁸ Abweichend davon kann ein Mitgliedstaat (...) die Aufnahmefähigkeit dieses Mitgliedstaats berücksichtigt, eine Wartefrist von höchstens drei Jahren, zwischen der Stellung eines Antrags auf Familienzusammenführung und der Ausstellung eines Aufenthaltstitels an Familienangehörige, vorsehen.

¹⁹ Europäischer Gerichtshof, Entscheidung C-540/03, Paragraph 95, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62003CJ0540>

Die Familienzusammenführung ist zudem ein zentrales Element des internationalen Schutzes und wesentlich für die Integration von Geflüchteten.²⁰ Das Risiko von erheblichen Verzögerungen durch das geplante Quotensystem könnten die soziale, psychische und wirtschaftliche Stabilisierung der anerkannten Geflüchteten und Subsidiär Schutzberechtigten beeinträchtigen und ihre aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erschweren.

Aufgrund der bereits bestehenden Wartefrist von drei Jahren für subsidiär Schutzberechtigte (§ 46a Abs. 2 NAG) sowie des zusätzlichen Risikos langer Wartezeiten durch das Quotensystem gemäß § 12 NAG sehen sich Familienangehörige einem übermäßig langen Zeitraum der Trennung gegenüber. Dies widerspricht dem vom European Council on Refugees and Exiles (ECRE) ausdrücklich geforderten Erfordernis, wonach die Familienzusammenführung ohne unnötige Verzögerung erfolgen und innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der Antragstellung abgeschlossen sein soll.²¹

Mit der Anwendung des Quotensystems nach §12 NAG wird darüber hinaus der Zugang zur einzigen sicheren Fluchtroute nach Österreich für Menschen, die Schutz suchen, einschränkt und gefährdet. Sobald die vorgesehenen Quotenplätze ausgeschöpft sind, können Familienangehörige nicht nachreisen, sondern müssen auf einen unbestimmten Zeitpunkt warten, wodurch sie gegebenenfalls denselben Gefahren oder Verfolgungen wie die zusammenführende Person ausgesetzt sein könnten.²²

MENSCHENRECHTLICHE ANALYSE

I. Verschärfung der Familienzusammenführung durch Überführung in §46a NAG

Die Verlagerung der Regelung zur Familienzusammenführung von § 35 AsylG in das NAG bedeutet für Familienangehörige von Personen mit anerkanntem internationalem Schutz, dass sie im Rahmen des Familiennachzugs aus dem Ausland künftig lediglich einen Aufenthaltstitel nach dem System der Rot-Weiß-Rot-Karte plus erhalten. Das widerspricht dem Prinzip, wonach – sobald eine geflüchtete Person anerkannt ist – es als selbstverständlich und wünschenswert gilt, dass auch Familienangehörige denselben Status erhalten.²³

Der normative Zweck des NAG unterscheidet sich jedoch wesentlich von jenem des Aufenthaltsrechts nach dem AsylG. Während das Asylrecht seinem Wesen nach auf die Schutzbedürftigkeit abstellt und dem internationalen Schutzregime verpflichtet ist, orientiert sich das NAG primär an migrations- und aufenthaltsrechtlichen Steuerungsinstrumenten. Dieser auf Schutz ausgerichtete Grundgedanke geht durch die Verlagerung der familienbezogenen Bestimmungen aus dem AsylG in das NAG verloren. Eine solche Systemverschiebung ist daher mit erheblichen praktischen und rechtlichen Verschlechterungen verbunden.

²⁰ Hvidtfeldt, Camila et. al., *Waiting for family reunification and the risk of mental disorders among refugee fathers: a 24-year longitudinal cohort study from Denmark*, 2021, https://www.researchgate.net/publication/354375865_Waiting_for_family_reunification_and_the_risk_of_mental_disorders_among_refugee_fathers_a_24-year_longitudinal_cohort_study_from_Denmark; Christine, Geserick, *Integrationsfaktor Familie? Wie Flucht, Familie und Integration zusammenwirken*, 2020, https://www.oif.ac.at/fileadmin/user_upload/p_oif/beziehungsweise/2020/bzw_Maerz_2020.pdf; UNCHR, *Facilitators and barriers Refugee Integration in Austria*, 2013, S. 111, https://www.ecoi.net/en/file/local/1094666/1930_1384344182_5278dc644.pdf.

²¹ Die Familienzusammenführung sollte ohne unnötige Verzögerung erfolgen und innerhalb von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt der Antragstellung abgeschlossen sein. Siehe dazu ECRE, *Position on Refugee Family Reunification*, European Council on Refugees and Exiles, S. 4, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Position-on-Refugee-Family-reunification-July-2000.pdf>

²² UNHCR, *Expert Roundtable on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification of Refugees and Other Persons In Need Of International Protection*, 2017, S.3, www.refworld.org/reference/confdoc/unhcr/2017/en/120836

²³ UNCHR, *Note on Family Reunification*, EC/SCP/17, <https://www.unhcr.org/publications/note-family-reunification>

Verfahren nach dem NAG sind strikt formalisiert und berücksichtigen die besonderen Schutzbedürfnisse von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten durch eine Vielzahl von Ausnahmebestimmungen. Letzteres führt systematisch zu rechtlicher Unsicherheit sowie zur der Gefahr, dass Schutzanliegen von Familienangehörigen nur in Einzelfällen sachgerecht berücksichtigt werden.

Die Überführung der bisher in § 35 AsylG geregelten Fälle in den neu geschaffenen § 46a NAG zieht folgende Nachwirkungen mit sich:

a. Ineffizienz durch gesteigerten Verwaltungsaufwand

Mit der vorgeschlagenen Verlagerung der bisher in § 35 AsylG geregelten Familienverfahren in § 46a NAG stellt sich die Frage, inwieweit die erwartbaren erheblichen rechtlichen, praktischen und auch systemischen Nachteilen berücksichtigt worden sind. Der Grundsatz der wirtschaftlichen Verfahrensgestaltung, sieht vor, dass Verfahrensziele mit möglichst geringer Zeit- und Ressourcenaufwand erreicht werden sollen.²⁴ Mit der geplanten Änderung wird jedoch unter anderen die Chance verpasst, das Ziel der GEAS-Reform, i.e. das Asylsystem effizienter zu gestalten, zu erreichen.²⁵

Da Familienangehörige in der Regel dieselben oder zumindest ähnliche Fluchtgründe haben,²⁶ ist es zu erwarten, dass sie zur Sicherung eines eigenständigen Status Asylanträge nach Ankunft in Österreich stellen werden.²⁷ Durch die neu geschaffene Regelung kommt es folglich zu einer faktischen Verdoppelung der Verfahrensschritte, nämlich zur Durchführung eines Verfahren nach dem NAG sowie eines Verfahrens nach dem Asylgesetz zu Erlangung des bestmöglichen Aufenthaltsrechts. Die Überführung und Neugestaltung des § 35 Asylgesetzes in § 46a NAG führt daher in vielen Fällen nicht zur geplanten Entlastung, sondern scheint geeignet einen höheren Verwaltungsaufwand zu verursachen.²⁸

Zusätzlich führt die Übertragung zu einer fragmentierten Behördenzuständigkeit aus Sicht der betroffenen Personen. So ist für die erstmalige Beantragung eines Aufenthaltstitels nach § 46a NAG das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) zuständig, ebenso für einen allfälligen Asylantrag. Für Verlängerungsanträge von Aufenthaltstiteln nach § 46a NAG sowie für Verlängerungsanträge in Kombination mit Zweckänderungsanträgen ist hingegen der örtlich zuständige Landeshauptmann gemäß § 3 Abs. 1 NAG zuständig. Daher scheint es aus menschenrechtlicher Sicht geboten, dass die österreichischen Behörden in diesem Zusammenhang notwendige Informationen für die betroffenen Personen, insbesondere Frauen und Kinder, zugänglich machen, und allfällige Barrieren in diesem Zusammenhang identifizieren und mindern.²⁹

²⁴ Die „Better Regulations“ der EU-Kommission zielt darauf ab, EU-Politik und Gesetze so zu gestalten, dass sie ihre Ziele auf die effizienteste Weise erreichen. Siehe: Europäische Kommission, *Better Regulation Guidelines*, 2021, https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf

²⁵ Op.Cit Europäische Union, *Asyl- und Migrationspakt*, S. 69, https://www.bmi.gv.at/magazinfiles/2025/05_06/20_europaeische_union.pdf

²⁶ Op.Cit., UNHCR, *Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection*, Para. 2

²⁷ Siehe: Erläuterungen Begutachtung AMPAG, Allgemeiner Teil, S.4, [...] Da es sich dabei um Familienangehörige von Flüchtlingen handelt, die regelmäßig – gleichermaßen wie ihre zusammenführenden Angehörigen – neben einer künftig nach dem NAG möglichen Antragstellung auch einen Antrag auf internationalen Schutz stellen werden [...], https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Begut/BEGUT_3A5411E3_8123_4268_A3E8_213E753CEE5B/Materialien_0001_856B9BC6_3E7F_47AF_B80C_F8B5C5623A21.pdf

²⁸ Die Überführung des § 35 AsylG in das NAG ist für die Erreichung des Ziels „Gewährleistung eines effizienten innerstaatlichen Asylsystems durch ein EU-weit einheitliches Asyl- und Migrationsmanagement“ nicht förderlich, 74/ME XXVIII. GP - Ministerialentwurf - Vorblatt und wirkungsorientierte Folgenabschätzung, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVIII/ME/74/imfname_1733749.pdf

²⁹ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, UN Doc. CEDAW/c/GC/32, 5. November 2014, para 33, <https://reliefweb.int/report/world/general-recommendation-no-32-gender-related-dimensions-refugee-status-asylum>

b. Risiko von Abhängigkeitsverhältnis

Da § 46a NAG selbst keine abweichende Regelung zur Gültigkeitsdauer des rechtmäßigen Aufenthalts vorsieht, gilt für die Familienzusammenführung über die Rot-Weiß-Rot-Karte plus automatisch die in § 20 NAG festgelegte Befristung von einem Jahr. Dadurch wird eine jährliche Überprüfung der Aufenthaltstitel erforderlich, was für Familienangehörige von anerkannten Geflüchteten eine prima facie Verschlechterung gegenüber dem bisherigen § 35 AsylG darstellt. Nach dem aktuellen geltenden Asylgesetz wird den Familienangehörigen der Asylstatus grundsätzlich nicht aberkannt, selbst wenn der zusammenführenden Person dieser entzogen wird. Ein striktes Abhängigkeitsverhältnis besteht daher faktisch nicht. Mit der Verlagerung der Familienzusammenführung in das NAG und gemäß § 46a Abs. 6 wird dieser Mechanismus jedoch aufgegeben, wodurch der rechtlich gesicherte Aufenthalt der Familienangehörigen nicht mehr unabhängig gewährleistet ist.

Grundsätzlich ist diesbezüglich anzumerken, dass aus menschenrechtlicher Sicht Familienangehörigen eine vom zusammenführenden Schutzberechtigten unabhängige Rechtsstellung zuerkannt werden sollte, insbesondere in Fällen, in denen Ehen oder Partnerschaften zerbrechen. Die Befristung des NAG-Aufenthaltstitels und die Überprüfung der aufrechten Eigenschaft als Familienangehöriger bei Verlängerungsanträgen können bestehende Abhängigkeitsverhältnisse weiter verschärfen. Der UN-Flüchtlingskommissar (UNHCR) sowie das Rote Kreuz EU weisen darauf hin, dass der Aufenthalt von Familienangehörigen unabhängig von der zusammenführenden Person gestaltet sein sollte, um Abhängigkeiten zu vermeiden, insbesondere im Hinblick auf Opfer häuslicher Gewalt.³⁰

Amnesty International Österreich merkt außerdem an, dass es unklar ist, ob jedoch bei Verlängerungen der Rot-Weiß-Rot-Karte plus nach einem Jahr die Voraussetzungen³¹ gemäß § 11 Abs. 1 und Abs. 2 NAG³² für Familienangehörige von anerkannten Geflüchteten berücksichtigt werden müssen. Eine solche Berücksichtigung würde im Widerspruch zum Konsens auf europäischer Ebene stehen, wonach Geflüchtete Anspruch auf ein Familienzusammenführungsverfahren haben, welcher günstigere Bedingungen bietet als jenes für sonstige Drittstaatsangehörige.³³ Ebenso legt die Familienzusammenführungsrichtlinie fest, dass aufgrund der besonderen Situation von Geflüchtete erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken ist und daher für sie „günstigere Bedingungen“ für die Ausübung ihres Rechts auf Familienzusammenführung vorgesehen werden sollten.³⁴

II. Eine Quotenregelung des § 12 NAG würde das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens bei Familienzusammenführungen nach § 46a NAG verletzen

Die Ausdehnung der quotenpflichtigen Niederlassung nach § 12 NAG für die in § 46a NAG geregelten Fälle der Familienzusammenführung ist kein Bestandteil der GEAS-Reform. Vielmehr wird in den Erwägungsgründen der Qualifikationsverordnung ausdrücklich hervorgehoben, dass die Achtung des Privat- und Familienlebens eine vorrangige Erwägung darstellt. Die derart geplante Quotenregelung ist somit eine rein nationale Zusatzmaßnahme, die nicht zur Umsetzung des GEAS erforderlich ist und gegen menschenrechtliche Standards verstößt.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des § 12 NAG wird das Quotensystem dahingehend erweitert, wonach Aufenthaltstitel im Rahmen der Familienzusammenführung nach § 46a NAG nur erteilt werden, sofern

³⁰ Op. Cit., UNCHR, *Refugee Family Reunification*, 2012, S. 18; Red Cross EU, *Upholding the right to family reunification*, 2023, S.8

³¹ § 25 Abs. NAG betont, dass im Verfahren zur Verlängerung des Aufenthaltstitels die Erteilungsvoraussetzungen gemäß § 11 Abs. 1 und 2 NAG zu berücksichtigen sind

³² § 11 Abs. 1 und Abs. 2 NAG regelt die Allgemeine Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel die auch für eine Verlängerung berücksichtigen werden müssen.

³³ EGMR, *Tanda-Muzinga v. France* (2260/10), Para. 75, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#1%22appno%22:%222260/10%22,%22itemid%22:%22001-145653%22%22%22>

³⁴ Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG, Erwägungsgrund 8

ein entsprechender Quotenplatz verfügbar ist; oder nach maximal drei Jahre Wartezeit gemäß § 12 Abs 7 NAG.

In dieser de facto Wartezeit wird das Recht auf Familienleben nicht effektiv gewährleistet und es werden nicht alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen – wie es auch das UNHCR empfiehlt – um die Zusammenführung getrennter Flüchtlingsfamilien mit möglichst geringstmöglicher Verzögerung sicherzustellen.³⁵

Artikel 8 EMRK und Artikel 7 EU-GRC stellen unmissverständlich klar, dass das Recht auf Achtung des Familienlebens ein fundamentales Menschenrecht ist und dessen Wirksamkeit durch Wartefristen beeinträchtigt wird.³⁶ Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) erkennt zwar an, dass die Familienzusammenführung aus Gründen der Aufnahmefähigkeit eingeschränkt werden kann, betont jedoch, dass eine solche Einschränkung nur auf Grundlage einer hinreichenden Auseinandersetzung mit den konkreten Umständen des Einzelfalls und einer sorgfältigen Verhältnismäßigkeitsprüfung zulässig ist.³⁷

Darüber hinaus ist zu beachten, dass Artikel 8 der Familienzusammenführungsrichtlinie den EU-Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit einräumt, eine Wartefrist von bis zu drei Jahren zwischen der Stellung des Antrags und der Erteilung des Aufenthaltstitels vorzusehen, diese Regelung jedoch nicht uneingeschränkt umgesetzt werden darf.

Der EuGH hat ausdrücklich festgestellt, dass „die Bezugnahme in Artikel 8 Absatz 2 der Familienzusammenführungsrichtlinie auf die Aufnahmefähigkeit eines EU-Mitgliedstaats keiner Quotenregelung“ entsprechen dürfe.³⁸ Das Kriterium der Aufnahmefähigkeit kann zwar bei der Prüfung einzelner Anträge berücksichtigt werden, legitimiert jedoch nicht die Einführung eines Quotensystems. Insbesondere rechtfertigt es keine pauschalen Wartefristen – wie etwa drei Jahre – die ohne Berücksichtigung der individuellen Umstände verhängt werden.³⁹

EU-Mitgliedstaaten müssen bei der Prüfung von Anträgen auf Familiennachzug von anerkannten Geflüchteten stets eine ausgewogene und angemessene Bewertung aller relevanten Interessen im Einzelfall vornehmen, da jeder Faktor als Teil der Gesamtabwägung zu berücksichtigen ist,⁴⁰ wovon die geplante Änderung in Österreich abweicht.

Die Intention, anerkannten Geflüchteten die Führung eines normalen Familienlebens zu ermöglichen, wird bereits in Erwägungsgrund 8 der Familienzusammenführungsrichtlinie hervorgehoben. Diese Absicht wird beispielsweise auch in Artikel 12 Absatz 2 deutlich.⁴¹ Dieses Ziel steht jedoch in Widerspruch zu dem erheblichen Risiko, dass das geplante Quotensystem faktisch wie eine unzulässige aufschiebende Bedingung wirkt, da der Familiennachzug von der Verfügbarkeit von Quotenplätzen abhängig gemacht wird. Dadurch wird die Grundlage für eine zeitnahe und effektive Familienzusammenführung erheblich eingeschränkt.⁴²

³⁵ UNHCR, *Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 – 2017*, Conclusion Nr. 24, S. 53, <https://www.refworld.org/policy/polcomp/unhcr/2017/en/120301>

³⁶ Wartezeiten von über einem Jahr sind für Geflüchtete und ihre Familienangehörigen unangemessen. Siehe dazu Council of Europe, Commissioner for Human Rights, 2017, S. 8, <https://rm.coe.int/commhd-issuepaper-2017-1extracts-familyreunification-commhr-recommenda/168072701d>

³⁷ EGMR, M.A. v. Denmark, Para. 148-149 & 192-293; EGMR, M.T. and Others v. Sweden, Para. 58

³⁸ Europäischer Gerichtshof, Entscheidung C-540/03, Paragraph 95

³⁹ Ibid., paragraph 100.

⁴⁰ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Guidance for the Application of Directive 2003/86/EC on the Right to Family Reunification*, S. 22, [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0210/com_com\(2014\)0210_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0210/com_com(2014)0210_en.pdf)

⁴¹ Artikel 12 Abs (2), Richtlinie 2003/86/EG des Rates, 2003

⁴² Op.Cit., ECRE, *Position on Refugee Family Reunification*, European Council on Refugees and Exiles, S. 4

Obwohl Quotenregelungen auch für andere Personengruppen und Aufenthaltstitel bestehen, wiegt eine Quotenregelung im Kontext der Familienzusammenführung von Schutzsuchenden besonders schwer, da diese sich regelmäßig in Fluchtsituationen befinden, schutzbedürftig und besonders vulnerabel sind.⁴³

Darüber hinaus erscheint eine rasche Ausschöpfung der Quote - abhängig von ihrer konkreten Größe - realistisch, wodurch diese „Kontingentierung“ der Familienzusammenführung faktisch dazu führt, dass Familienangehörige, vor allem Frauen⁴⁴, in ihren Herkunftsland bleiben bis erneut Plätze verfügbar sind. Eine solche Maßnahme erhöht zwangsläufig die Gefahr für das Leben der Familienangehörigen von anerkannten Schutzberechtigten in ihren Herkunftsländern.

Darüber hinaus sind aus Sicht von Amnesty International bei der geplanten Einführung dieses Quotensystems auch mögliche Folgewirkungen in Betracht zu ziehen:

a. Erschwerung der Integration

Die Einheit der Familie ist ein wesentliches Recht des internationalen Schutzes und spielt für schutzsuchende Menschen eine zentrale Rolle ein normales Leben wieder zu ermöglichen.⁴⁵ Die Möglichkeit der Familienzusammenführung ist dabei entscheidend für die soziale, psychische und wirtschaftliche Stabilisierung von Geflüchteten und bildet somit ein zentrales Element einer erfolgreichen Integration in die Aufnahmegesellschaft.⁴⁶

Die Trennung von Familien kann die Fähigkeit von Schutzberechtigten erheblich einschränken, sich aktiv in den Integrationsprozess einzubringen – sei es beim Zugang zu Bildung, bei der Arbeitsaufnahme oder beim Aufbau dauerhafter sozialer Netzwerke. Zudem wirkt sich die Trennung negativ auf die körperliche und psychische Gesundheit der Betroffenen aus, wodurch die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zusätzlich erschwert wird.⁴⁷

b. Beschränkung der einzigen sicheren Fluchtroute

Der von der Europäischen Kommission in der Ausarbeitung und Vorstellung zugrunde gelegte ursprünglicher Wesenskern des GEAS besteht darin, ein zukunftsfähiges System zu schaffen, das auf gemeinsamen Regeln, einer faireren Lastenverteilung und sicheren und geordneten Fluchtrouten für Personen beruht, die Schutz benötigen.⁴⁸ Ein funktionierendes und humanes Migrationssystem erfordert grundsätzlich sichere und reguläre Fluchtrouten. Für viele schutzsuchende Menschen stellt der Antrag auf Familienzusammenführung den einzigen sicheren und regulären Zugang zu internationalem Schutz dar.⁴⁹

⁴³ Council of Europe, Vulnerability of migrants, asylum seekers and refugees: Council of Europe and European Union standards, S. 8, <https://rm.coe.int/prems-132025-gbr-2050-vulnerability-of-migrants-asylum-seekers-and-ref/4880294b49>

⁴⁴ Im Jahr 2024 waren unter den im Rahmen der Familienzusammenführung nach Österreich eingereisten Personen 28,7 % Frauen, 68,9 % Kinder und lediglich 2,5 % Männer. Siehe asylkoordination, *Statistiken zu Familienzusammenführungen*, <https://www.asyl.at/de/wir-informieren/statistiken-u-gesetze/statistiken/statistiken-familienzusammenfuehrung/>

⁴⁵ Siehe EGMR, *Mugenzi v. France* (52701/09), Para. 54, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-145356%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-145356%22]}); *Tanda-Muzinga v. France* (2260/10), Para. 75, European Court of Human Rights, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%222260/10%22\],%22itemid%22:\[%22001-145653%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%222260/10%22],%22itemid%22:[%22001-145653%22]})

⁴⁶ Op.Cit., UNHCR, *Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection*, Para. 23

⁴⁷ European Parliament, *Briefing: Family reunification of refugees and migrants in the EU*, 2025, S.1 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772835/EPRS_BRI\(2025\)772835_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772835/EPRS_BRI(2025)772835_EN.pdf)

⁴⁸ European Union, *The Common European Asylum System (CEAS)*, S.1, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/12_ceas_2pg.pdf

⁴⁹ UNHCR, *Expert Roundtable on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification of Refugees and Other Persons In Need Of International Protection*, 2017, Para. 1, www.refworld.org/reference/confdoc/unhcr/2017/en/120836; Vor der vorübergehenden Aussetzung im Juli 2025 war die Familienzusammenführung für anerkannte Geflüchtete und subsidiär Schutzberechtigte die einzige

Beim Antrag auf Familienzusammenführung haben die EU-Mitgliedstaaten die individuellen Umstände zu prüfen, die zur Trennung der Familie geführt haben und die Anerkennung des internationalen Schutzes erforderlich machten.⁵⁰ Zudem müssen vor der Einführung entsprechender Regelungen die spezifische Situation der Familienzusammengehörige sowie die administrativen und praktischen Hürden berücksichtigt werden.⁵¹ Dabei sind sowohl die Bedingungen im Herkunftsland als auch im Aufnahmestaat sowie in allen weiteren Ländern, in denen sich Familienangehörige aufhalten, einzubeziehen.

Eine Ablehnung der Einreise allein aufgrund der Ausschöpfung der Quotenplätze würde diesen Verpflichtungen nicht gerecht werden. In der Folge verbleiben viele Familienangehörige in ihren Herkunftsländern, wo sie in viele Fälle denselben Gefahren oder Verfolgungen wie die zusammenführende Person ausgesetzt sind.⁵² Das geplante Quotensystem erhöht das Risiko, dass Menschen aufgrund langer Wartezeiten oder der Ausschöpfung der verfügbaren Plätze auf gefährliche, oft tödliche Routen gedrängt werden.⁵³ Auch wenn ein Quotensystem rechtlich nicht mit einer formellen Aussetzung der Familienzusammenführung gleichzusetzen ist, führt es in der Praxis zu einem erheblichen Risiko der Einschränkung von Schutzmöglichkeiten.

c. Zusätzliche Wartezeiten bei Familienzusammenführung für Subsidiär Schutzberechtigte

§ 46a Abs. 2 Z 2 NAG regelt den Familiennachzug subsidiär Schutzberechtigter und sieht – wie bisher – eine Wartefrist von drei Jahren, ab dem Zeitpunkt der Gewährung des Schutzes vor, bevor deren Familienangehörige einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen können. Schon ohne Berücksichtigung einer allfälligen Zeitverzögerung durch das Quotensystem nach § 12 NAG Abs. 7 NAG steht diese Regelung im Widerspruch zu menschenrechtlichen Standards.

Denn wie bei anerkannte Geflüchtete können auch Personen mit subsidiärem Schutz aufgrund der Risiken schwerwiegender Gefährdungen vernünftigerweise nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren, um ihr Recht auf Familienleben auszuüben.⁵⁴ Ihnen muss daher ein gleichberechtigter Zugang zur Familienzusammenführung gewährt werden, um ihr fundamentales Recht auf Familienleben unabhängig vom Schutzstatus wahrnehmen zu können.⁵⁵

Das Prinzip der Nichtdiskriminierung, welches in allen Menschenrechtsverträgen und -konventionen verankert ist, verlangt, dass allen Personen die Achtung ihrer Menschenrechte zusteht, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, es sei denn, Unterschiede lassen sich objektiv rechtfertigen und dienen einem

reguläre und sichere Möglichkeit in Österreich, Familien wieder zusammenzuführen und ein Leben in Sicherheit zu ermöglichen.

⁵⁰ UNHCR, *Summary Conclusion: Family Unity*, 2003, Para. 12., <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/cup/2003/en/46709>; CJEU C-153/14, 2015, Para. 58 & 71, www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ecj/2015/en/115558

⁵¹ EGMR, *Tanda-Muzinga v. France*, Para. 75, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-145653%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-145653%22]}); EGMR, *N.A.N.S. v. Sweden*, Para. 25, www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/echr/2013/en/98872

⁵² Op.Cit., UNHCR, *Family reunification for refugees and other Beneficiaries of international protection*, Para. 2

⁵³ Im Jahr 2024 starben laut IOM fast 9.000 Menschen auf der Flucht, was bis jetzt der Hochstand ist. Siehe dazu IOM, *2024 is deadliest year on record for migrants, new IOM data reveals*, 2025, <https://www.iom.int/news/2024-deadliest-year-record-migrants-new-iom-data-reveals>; Im Jahr 2025 haben 1.875 Menschen im Mittelmeer ihr Leben verloren oder gelten weiterhin als vermisst. Siehe dazu IOM, *Missing Migrant recorded in the Mediterranean*, https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region_incident=All&route=All&year%5B%5D=15741&month=All&incident_date%5Bmin%5D=&incident_date%5Bmax%5D=

⁵⁴ Ulla Sandbæk, Rapporteur Parliamentary Assembly (PACE), Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, *Report on Family reunification of refugees and migrants in Council of Europe member States*, 25 September 2018, Para. 28, <https://pace.coe.int/pdf/5de2a7e53a41ee1b6ae085e757c04f84a8fa415ba7dd75b43e5e291e21cdb80f/doc.%2014626.pdf>

⁵⁵ Op.Cit., UNHCR, *Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection*, Para. 8

legitimen Zweck, der mit den Menschenrechtsstandards vereinbar ist.⁵⁶ Dieses Prinzip der Nichtdiskriminierung gilt ausdrücklich in Bezug auf das Recht auf Familienleben und auf alle Maßnahmen, die die Einheit von Familien betreffen. Artikel 14 EMRK gewährt, im Zusammenhang mit Artikel 8 EMRK, Schutz vor Diskriminierung im Recht auf Achtung des Familienlebens. Dadurch können Benachteiligungen wegen bestimmter Merkmale wie Geschlecht, Rasse oder sexueller Orientierung, aber auch unterschiedliche Behandlung von Personen oder Gruppen in vergleichbarer Lage aufgrund eines „anderen Status“ angefochten werden.⁵⁷

Die unterschiedliche Behandlung von anerkannten Geflüchteten und von subsidiär Schutzberechtigten ist nur schwer mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, sowie mit dem entsprechenden unionsrechtlichen Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung zu vereinbaren,⁵⁸ da beide Gruppen aus Sicht von Amnesty International sich vergleichbaren Situationen befinden: Sie können „wegen ihrer Gefährdung bei einer Rückkehr nicht in ihre Herkunftsländer zurückgeführt werden.“⁵⁹

Die Wartezeit nach § 46a Abs. 2 Z 2 in Kombination mit einem maximal möglichen Aufschub von bis zu drei Jahren – bei Ausschöpfung der Quotenplätze gemäß § 12 Abs. 7 NAG – birgt das Risiko, dass Familienangehörige subsidiär Schutzberechtigter erst nach einer unangemessen langen Zeit nachziehen können und Familien über Jahre hinweg getrennt sind.

SCHLUSSBEMERKUNG

Amnesty International Österreich appelliert eindringlich, von der geplanten Überführung und Verschärfung des § 35 Asylgesetz in den § 46a NAG abzusehen, sowie von der Einführung eines Quotensystems („Kontingentierung“) gemäß § 12 NAG für die Familienzusammenführung von anerkannten Geflüchteten und subsidiär Schutzberechtigten in Fällen des § 46a NAG Abstand zu nehmen. Ein solches System widerspricht den völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen der Republik Österreich.

⁵⁶ Human Rights Committee, *General Comment No. 18: Non-discrimination*, 1989, Para. 11–13, www.refworld.org/legal/general/hrc/1989/en/6268.

⁵⁷ Commissioner for Human Rights, *Realising the Right to Family Reunification of Refugees in Europe*, 2017, S. 23, <https://book.coe.int/en/commissioner-for-human-rights/7391-pdf-realising-the-right-to-family-reunification-of-refugees-in-europe.html>

⁵⁸ Ibid., Seite 26.

⁵⁹ Amnesty International, *Als würdest du zum Feind gehen*, 2024, S.33 https://cdn.amnesty.at/media/11555/amnesty-report_als-wuerdest-du-zum-feind-gehen_huerden-im-zugang-zur-sozialhilfe-in-oesterreich_februar-2024.pdf; UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation COM (2016) 466, 2018, S.33 <https://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>,