

STELLUNGNAHME

**zum Antrag (167/A) betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das
Asylgesetz 2005 geändert wird**

09. April 2025

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

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Antrag (167/A) betreffend die Änderung des Asylgesetzes 2005 sieht in § 36a Abs. 1 vor, eine Bestimmung aufzunehmen, die es der Bundesregierung erlaubt, im Notstand durch Verordnung von den unionsrechtlichen Vorgaben zur Familienzusammenführung abzuweichen. Dies würde für anerkannte Geflüchtete in Österreich eine erhebliche Einschränkung ihres Rechts auf Familienleben bedeuten und steht im Widerspruch zu den menschenrechtlichen Verpflichtungen, zu denen Österreich sich durch die Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR), der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) und der Charta der Grundrechte der EU (EU-GRC) verpflichtet hat.

Die Familienzusammenführung ist für Schutzberechtigte nicht nur die einzige Möglichkeit, ihre Familienangehörigen auf sicherem Wege nach Österreich zu bringen, sondern auch eine entscheidende Voraussetzung für ihr psychisches Wohlbefinden und ihre soziale Integration.

Amnesty International erkennt an, dass Staaten verpflichtet sind, auf potenzielle schwerwiegende Notstandssituationen mit einer Notstandsgesetzgebung reagieren zu können. Der einzige legitime Zweck für die Einführung von Notstandsmaßnahmen ist es, dem Staat zu helfen, eine außergewöhnliche Situation zu bewältigen. Notstandsmaßnahmen sollten bestimmten allgemeinen Grundsätzen folgen, die darauf abzielen, den Schaden für grundlegende Rechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu minimieren.¹ Diese Maßnahmen unterliegen daher einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung und müssen notwendig, sowie gesetzlich vorgesehen sein.² Da Notstandsregelungen tief in menschenrechtlich und verfassungsrechtlich geschützte Positionen eingreifen, erfordern sie eine besonders sorgfältige Ausgestaltung.

In Österreich ist aktuell keine Notsituation erkennbar: Weder sind die Kapazitäten des Asylsystems ausgeschöpft, noch liegt eine objektive Notlage vor, die derart weitreichende Maßnahmen rechtfertigen würde. Im Februar 2025 wurden in Österreich nur noch 1.500 positive Entscheidungen im Bereich Asyl und subsidiärer Schutz getroffen, was einen signifikanten Rückgang von 68 Prozent im Vergleich zum gleichen Monat des Vorjahres darstellt. Seit Mitte 2024 ist die Zahl der positiven Entscheidungen kontinuierlich gesunken und befindet sich aktuell auf dem niedrigsten Stand seit Anfang 2021.³ Die stark rückläufigen Asylantragszahlen unterstreichen zudem, dass kein akuter Handlungsdruck besteht, der tiefgreifende Einschnitte in grundlegende Rechte notwendig machen würde. Die Argumentation, dass drastische Einschränkungen der Familienzusammenführung notwendig seien, hält einer sachlichen Überprüfung nicht stand.

Außerdem ist die beabsichtigte Abweichung von den EU-Vorgaben auf Grundlage von Artikel 72 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) unzulässig, da keine akute Gefährdung der öffentlichen Ordnung vorliegt. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat für derartige Ausnahmen strenge Voraussetzungen definiert, die jedoch nicht dazu berechtigen, vom Primärrecht abzuweichen. Die Familienzusammenführung ist ein durch das Primärrecht geschütztes Menschenrecht und kann daher nicht durch sekundärrechtliche Ausnahmeregelungen eingeschränkt werden.

Daher lehnt Amnesty International Österreich die im Antrag (167/A) zum Asylgesetz 2006 enthaltene Änderung entschieden ab und unterstreicht die Notwendigkeit einer Asylpolitik, die auf den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte beruht.

¹ European Commission for Democracy Through Law, *Report: Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency*, 19. Juni 2020, Seite 3, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e)

² Artikel 8 (2) EMRK.

³ ÖIF, *Neue Zahlen zu Asyl, Migration und Integration in Österreich*, 10. März 2025, <https://www.integrationsfonds.at/newsbeitrag/neue-zahlen-daten-und-fakten-zu-asyl-und-migration-im-oeif-bulletin-20249/>

GRUNDSÄTZLICHES

Aus Sicht von Amnesty International Österreich verletzt die geplante Änderung des Asylgesetzes, die es der österreichischen Regierung ermöglichen würde, in einer Notstandssituation von den EU-Vorgaben zur Familienzusammenführung abzuweichen, das Menschenrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und steht im Widerspruch zu österreichischen internationalen Verpflichtungen. Die Familienzusammenführung ist ein essenzielles Element des internationalen Schutzes und spielt eine zentrale Rolle bei der Integration von Geflüchteten. Die vorgesehenen Änderungen würden das Recht auf Familienleben, wie es in der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Charta der Grundrechte der EU verankert ist, infrage stellen. Zudem könnten Schutzsuchende gezwungen werden, gefährliche und unsichere Fluchtrouten zu wählen, um mit ihren Familien wiedervereint zu werden.

Die vorgeschlagenen Änderungen bergen erhebliche rechtliche Risiken, insbesondere im Bereich des Rechtsschutzes. Die Hemmung der Entscheidungspflicht der zuständigen Vertretungsbehörde bis zum Ablauf einer von der Bundesregierung erlassenen Verordnung führt zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anträgen. Zwar kann grundsätzlich eine Säumnisbeschwerde eingelegt werden, doch fehlt eine klare Verpflichtung der Behörde, nachvollziehbar darzulegen, warum ein Fall nicht entschieden wurde und auf welcher rechtlichen Grundlage diese Entscheidung beruht.

Artikel 72 AEUV, die sogenannte *ordre-public*-Klausel erlaubt es den Mitgliedstaaten, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der inneren Sicherheit vom Sekundärrecht der Union abweichende Regelungen zu erlassen, jedoch nicht vom Primärrecht. Eine der zentralen primärrechtlichen Normen der Europäischen Union ist die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-GRC), die unter anderem in Artikel 7 das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens garantiert.

Der EuGH hat klargestellt, dass Artikel 72 AEUV als Ausnahmebestimmung einer strengen Auslegung unterliegt und nur in sehr engen Grenzen angewendet werden darf.⁴ Das bedeutet, dass sich die Mitgliedstaaten nicht pauschal auf ihre Verantwortung im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit berufen können, um sich von unionsrechtlichen Vorgaben zu lösen. Vielmehr trifft sie eine Nachweispflicht, wonach die Inanspruchnahme dieser Ausnahme zwingend erforderlich sein muss, um ihre Zuständigkeiten in diesen Bereichen tatsächlich ausüben zu können. Der Gerichtshof betont zudem, dass Artikel 72 AEUV den Mitgliedstaaten keine generelle Befugnis verleiht, sich durch bloße Verweise auf nationale Sicherheitsinteressen von den Bestimmungen des Unionsrechts zu distanzieren.⁵

In Österreich liegt weder eine ernsthafte Gefährdung der öffentlichen Ordnung noch eine Bedrohung der inneren Sicherheit vor, die eine solche Maßnahme rechtfertigen könnte. Die Familienzusammenführung stellt keine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit dar, sondern ist ein Menschenrecht, das selbst in Notlagen uneingeschränkt gewahrt bleiben muss.

⁴ C-715/17, C-718/17 und C-719/17, 2020, Europäischer Gerichtshof, 2. April 2020, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224882&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2455089>

⁵ Idem.

ANALYSE EINZELNER AUSGEWÄHLTER BESTIMMUNGEN

§36a. Abs. 1: Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8 EMRK, Artikel 7 EU-GRC)

Die Einführung des § 36a. Abs. 1 im Asylgesetzes sieht vor, dass die Entscheidungspflicht über Anträge gemäß § 35 bis zum Ablauf der Gültigkeitsdauer einer von der Bundesregierung gemäß § 36 Abs. 1 erlassenen Verordnung gehemmt ist. Dadurch würden grundlegende Prinzipien des internationalen und europäischen Menschenrechtsschutzes verletzt. Artikel 8 EMRK und Artikel 7 EU-GRC stellen unmissverständlich klar, dass das Recht auf Achtung des Familienlebens ein fundamentales Menschenrecht ist.⁶

Darüber hinaus steht die geplante Maßnahme im Widerspruch zu den Grundsätzen der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG), insbesondere ihrem vierten Erwägungsgrund. Dieser betont, dass die Familienzusammenführung eine grundlegende Voraussetzung für ein gemeinsames Familienleben darstellt und wesentlich zur soziokulturellen Stabilität beiträgt.⁷

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat mehrfach klargestellt, dass Maßnahmen, die in das Familienleben eingreifen, einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegen. Insbesondere muss geprüft werden, ob die Maßnahme „*notwendig in einer demokratischen Gesellschaft*“ ist.⁸ Dies bedeutet, dass sie nicht nur als „*nützlich*“, „*angemessen*“ oder „*wünschenswert*“ betrachtet werden kann, sondern dass ein „*dringendes gesellschaftliches Bedürfnis*“⁹ für die Einschränkung bestehen muss.

Ein solches dringendes gesellschaftliches Bedürfnis liegt in Österreich jedoch nicht vor. Im Februar 2025 kamen 60 Menschen im Rahmen der Familienzusammenführung nach Österreich;¹⁰ eine Zahl, die aus Sicht von Amnesty International Österreich keine Dringlichkeit darstellt. Die von der Regierung angeführten Herausforderungen im Bildungssystem, insbesondere in einzelnen Schulen in Wien, erscheinen nicht aussagekräftig, da bereits 2020 der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen zu Österreich festhielt, dass Maßnahmen zur Stärkung des Zugangs aller Kinder zu kostenfreier, gerechter und qualitativ hochwertiger Primar- und Sekundarschulbildung unabhängig von ihrem sozioökonomischen Status dringend erforderlich sind.¹¹

Es gab bereits Empfehlungen an die österreichische Regierung, das Bildungssystem zu stärken, indem gezielte Unterstützung für Schulen mit besonderen Bedürfnissen bereitgestellt, ausreichend qualifiziertes Fachpersonal im Bildungsbereich sichergestellt und verstärkt in Bildung investiert wird.¹² Das Fehlen nachhaltiger bildungspolitischer Maßnahmen ist daher nicht geeignet als legitimer Grund, um Familien zu trennen.

In diesem Zusammenhang hat der EGMR in seiner Rechtsprechung mehrfach betont, dass der Schutz der Familieneinheit ein fundamentales Recht darstellt, insbesondere für anerkannte Geflüchtete. Die Möglichkeit der Familienzusammenführung spielt eine entscheidende Rolle bei der sozialen und

⁶ Siehe auch Artikel 2 IPbPR und Artikel 10 UN-KRK.

⁷ Erwägungsgrund (4) der Familienrichtlinie 2003/86/EG, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/86/oj>

⁸ EUCHR, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, right to respect for private and family life, home and correspondence, Seite 12, <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselawcomp/echr/2020/en/123516>

⁹ Idem.

¹⁰ BMI, Asyl: niedrigster Wer seit 2020- Familiennachzug Minus 94%, <https://www.bmi.gv.at/news.aspx?id=56793050356A38695451513D>

¹¹ UN- Kinderrechtsausschuss, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Austria*, 6. März 2020, Seite 9, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CRC%2FCO%2FAU%2FCO%2F5-6&Lang=en

¹² Europäische Kommission, *Recommendation for a Council recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Austria*, Seite 13, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9823e9fc-2e4b-11ef-a61b-01aa75ed71a1/language-en>

psychischen Stabilisierung von Geflüchteten und ist somit ein zentrales Element ihrer erfolgreichen Integration in die Gesellschaft.¹³

Diese Notwendigkeit wird auch vom Ausschuss der Europäischen Union für Migration, Flüchtlinge und Vertriebene unterstrichen, der sehr deutlich gemacht hat, dass „Ausnahmeregelungen, die es den Staaten unter anderem ermöglichen, Anträge an finanzielle und wohnungsbezogene Bedingungen, Integrationskriterien oder Altersgrenzen abhängig zu machen, eine ernsthafte Bedrohung für das Recht auf Achtung des Familienlebens darstellen können“.¹⁴ Besonders betroffen sind die Rechte von Kindern, was das Risiko der sozialen Ausgrenzung bestimmter Staatsangehöriger aus Drittstaaten verstärken könnte.¹⁵

Unklarheiten und fehlender Rechtsschutz

Die Hemmung gemäß § 36a Abs. 1 der Entscheidungspflicht der zuständigen Vertretungsbehörde bis zum Ablauf der Gültigkeitsdauer einer von der Bundesregierung erlassenen Verordnung bedeutet, dass während dieses Zeitraums keine verpflichtende Entscheidung getroffen werden muss, was erhebliche Probleme im Bereich des Rechtsschutzes mit sich bringt.

Zwar wird in der Begründung darauf verwiesen, dass das etablierte Instrument der Säumnisbeschwerde grundsätzlich zur Verfügung steht, jedoch fehlt eine klare Verpflichtung der Vertretungsbehörde, nachvollziehbar darzulegen, aus welchen konkreten rechtlichen Gründen ein Fall nicht entschieden wird und auf welcher rechtlichen Grundlage diese Entscheidung beruht.

Artikel 13 EMRK sichert das Recht auf eine wirksame Beschwerde, ebenso wie Artikel 47 EU-GRC. In ähnlicher Weise verpflichtet Artikel 2 IPbPR die Staaten dazu, sicherzustellen, dass jede Person wirksamen Rechtsschutz erhält, wenn ihre Rechte verletzt werden.

Obwohl in der Begründung der Änderung des Asylgesetzes zwei spezifische Ausnahmeregelungen vorgesehen sind, bestehen weiterhin erhebliche menschenrechtliche Bedenken. Einerseits wird ausgeführt, dass wenn ein*e Antragsteller*in oder dessen in Österreich Schutzberechtigte Bezugsperson bereits ausreichende Deutschkenntnisse hat und sich daher mit hoher Wahrscheinlichkeit ohne oder nur mit minimaler Unterstützung in die österreichische Gesellschaft integrieren kann, könnte der Antrag auf Familienzusammenführung innerhalb der regulären Sechsmonatsfrist genehmigt werden, ohne dass die Fristhemmung nach § 36a Abs. 1 greift.

Amnesty International Österreich sieht diese Anforderungen problematisch: Es besteht keine völkerrechtliche Verpflichtung für Geflüchtete, bereits vor ihrer Ankunft in einem Aufnahmestaat Maßnahmen zur Integration zu ergreifen. Vielmehr haben die Vertragsstaaten die Verantwortung, den Integrationsprozess für Schutzsuchende zu erleichtern.¹⁶ Die genannten Anforderungen setzen daher eine Erwartung voraus, die der Realität vieler Geflüchteter widerspricht und sie vor erhebliche Hürden stellt.

Andererseits ist die vorgesehene Ausnahme für unbegleitete geflüchtete Kinder (UMF), die ihre Eltern nachholen möchten oder sich noch im Herkunftsland befinden und im Rahmen der Familienzusammenführung nach Österreich kommen sollen, grundsätzlich als positiv zu bewerten. Ebenso erfreulich ist die Regelung in § 36a Abs. 4, die klarstellt, dass die Minderjährigkeit jener Person, von der der Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigten Status im Familienverfahren abgeleitet werden soll,

¹³ Mugenzi v. France (52701/09), par 54, European Court of Human Rights, [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), par 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]})

¹⁴ Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, *Position paper on family reunification*, Seite 6, 2012, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/coepace/2012/en/114035>

¹⁵ Idem.

¹⁶ UNHCR, *Rights of refugees in the context of integration: legal standards and recommendation*, Juni 2006, Seite 254, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/44bb90882.pdf>

zum Zeitpunkt der Antragstellung beurteilt wird. Dennoch ist die Begründung der Ausnahme fragwürdig, da sie in hohem Maße auf subjektiven Entscheidungen beruht. Es bleibt unklar, wer als „taugliche Bezugsperson“ gilt und nach welchen Kriterien diese Einstufung erfolgt.

Diese Unklarheit kann zu erheblichen rechtlichen Risiken führen, da sie das Potenzial haben, Kindern ihr Recht auf Familienleben zu verweigern, obwohl ihr Wohl stets im Vordergrund stehen sollte. Dies stellt einen klaren Widerspruch zu Artikel 10 UN-KRK dar, der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, Anträge auf Familienzusammenführung wohlwollend, zügig und mit besonderer Rücksicht auf das Kindeswohl zu prüfen.

Abschaffung der einzigen sicheren und regulären Fluchtroute

Ein funktionierendes und humanitäres Migrationssystem erfordert grundsätzlich sichere und reguläre Fluchtrouten. Die Familienzusammenführung stellt die einzige reguläre und sichere Möglichkeit in Österreich dar, um Familien wieder zusammenzuführen und ihnen ein Leben in Sicherheit zu ermöglichen.

Amnesty International hält die Einführung von § 36a. Abs.1 sowie § 73 Abs. 27 für bedenklich, da sie ermöglichen würde, die einzige reguläre und sichere Form der Einreise per Verordnung bis September 2026 einzuschränken. Diese Einschränkung wird Fluchtbewegungen nicht verhindern, sondern Menschen in gefährliche, oft tödliche, Routen drängen.¹⁷

Schlussbemerkung

Amnesty International Österreich appelliert eindringlich, von der geplanten Änderung (167/A) des Asylgesetzes 2005 abzusehen, da diese die Menschenrechte anerkannter geflüchteter Personen in Österreich verletzt und im Widerspruch zu den völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen der Republik Österreich steht.

¹⁷ 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*, 21 März 2025, <https://www.iom.int/news/2024-deadliest-year-record-migrants-new-iom-data-reveals>; siehe auch Erwägungsgrund 36, Richtlinie 2011/95/EU, 13. Dezember 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095>