Beratungszentrum
für Migranten und
Migrantinnen

Stellungnahme zum Entwurf der Niederlassungsverordnung 2026 und der Niederlassungsverordnung 2027

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Möglichkeit der Familienzusammenführung ist ein wesentlicher Bestandteil des verfassungsrechtlich und menschenrechtlich geschützten Privat- und Familienlebens. Insbesondere Familien, die infolge von Flucht, Vertreibung und Verfolgung voneinander getrennt wurden, sind auf einen verlässlichen und rechtlich gesicherten Zugang zur Familienzusammenführung angewiesen.

Die Steuerung der Zuwanderung stellt grundsätzlich ein legitimes staatliches Anliegen dar. Sie muss jedoch mit den verfassungsrechtlichen, menschenrechtlichen und unionsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs vereinbar sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn minderjährige Kinder betroffen sind und durch eine längerfristige Trennung von ihren Eltern in ihrem Wohl und ihrer Entwicklung beeinträchtigt werden können.

Der vorliegende Verordnungsentwurf wirft daher insbesondere hinsichtlich der Höhe der vorgesehenen Quoten, der individuellen Härtefallprüfung, der Übergangsbestimmungen und des Schutzes des Kindeswohls wesentliche rechtliche und gesellschaftspolitische Fragen auf.

- **Höhe der vorgesehenen Quote für die Familienzusammenführung**

Der Entwurf sieht für die Jahre 2026 und 2027 jeweils eine Gesamtquote von 5.860 Aufenthaltstiteln vor. Für die besondere Familienzusammenführung nach § 46a NAG und die damit verbundenen Übergangsfälle sind insgesamt jährlich 314 Plätze vorgesehen.

Diese Begrenzung erscheint angesichts des tatsächlichen und zu erwartenden Bedarfs besonders problematisch. Aus den vorliegenden Erläuterungen geht nicht ausreichend hervor, auf welcher statistischen und sachlichen Grundlage die Festlegung der vorgesehenen Quoten beruht. Insbesondere fehlen nachvollziehbare Angaben zur Zahl der bereits anhängigen Verfahren, zu den wartenden Familienangehörigen und zu den voraussichtlichen Wartezeiten.

Zusätzlich fällt eine Unstimmigkeit zwischen dem Verordnungsentwurf und der wirkungsorientierten Folgenabschätzung auf: Während sich aus den im Verordnungsentwurf ausgewiesenen Zahlen insgesamt 314 Plätze jährlich ergeben, nennt die wirkungsorientierte Folgenabschätzung für die beiden betreffenden Quotenarten lediglich 264 Plätze.

Diese Abweichung erscheint erklärungsbedürftig. Wir regen daher an, die unterschiedlichen Zahlen nachvollziehbar darzustellen und die zugrunde liegenden Berechnungen offenzulegen.

Bei einer derart weitreichenden Begrenzung sollten die zugrunde liegenden Berechnungen transparent und nachvollziehbar sein.

Eine Quotenfestlegung sollte nicht dazu führen, dass die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten der Familienzusammenführung zwar formal bestehen bleiben, ihre tatsächliche Inanspruchnahme jedoch über unverhältnismäßig lange Zeiträume eingeschränkt wird.

Wir regen daher eine neuerliche Bedarfserhebung, eine nachvollziehbare Begründung der Quotenfestlegung und eine entsprechende Anpassung an den tatsächlichen Bedarf an.

- **Rechtliche Grenzen der Quotenregelung**

Das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens ist durch Art. 8 EMRK geschützt. Ergänzend gewährleisten Art. 7 und Art. 24 der EU-Grundrechtecharta den Schutz des Familienlebens und der Rechte des Kindes, soweit Unionsrecht durchgeführt wird.

Eine staatliche Quotenregelung ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie darf jedoch nicht dazu führen, dass die Ausübung des Rechts auf Familienleben praktisch unmöglich wird oder Familien über unverhältnismäßig lange Zeiträume getrennt bleiben.

Die Anwendung der Quotenregelung sollte daher eine angemessene Berücksichtigung der individuellen familiären Situation gewährleisten. Insbesondere ist die bisherige Dauer der Trennung, das Alter der betroffenen Kinder, die familiäre Abhängigkeit sowie die Auswirkungen einer weiteren Verzögerung zu berücksichtigen.

Die Situation eines minderjährigen Kindes, das ohne einen oder beide Elternteile aufwachsen muss, ist dabei besonders zu beurteilen. Eine schematische Anwendung der Quoten sollte die erforderliche grundrechtliche Interessenabwägung im Einzelfall nicht ersetzen.

- **Unionsrechtliche Grenzen der Quotenkontingentierung**

Bei der Ausgestaltung der Familienzusammenführung sind neben den verfassungs- und menschenrechtlichen Verpflichtungen auch die Vorgaben der Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung zu beachten. Insbesondere verpflichten Art. 5 Abs. 5 und Art. 17 der Richtlinie die Mitgliedstaaten, das Kindeswohl zu berücksichtigen und die familiäre Situation sowie die persönlichen Umstände im Einzelfall zu prüfen.

Von besonderer Bedeutung ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 27. Juni 2006, Rechtssache C-540/03. Darin stellte der EuGH klar, dass die Aufnahmekapazität eines Mitgliedstaates zwar berücksichtigt werden darf, jedoch kein beliebiges Quotensystem und keine schematische Wartefrist ohne individuelle Prüfung rechtfertigt.

Auch Art. 8 und Art. 12 der Richtlinie enthalten besondere Vorgaben zur Familienzusammenführung und begrenzen den Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Einführung zusätzlicher Wartezeiten und Voraussetzungen.

Vor diesem Hintergrund bestehen erhebliche unionsrechtliche Bedenken, ob die vorgesehene starre jährliche Kontingentierung, die zu mehrjährigen Wartezeiten führen kann, mit den Anforderungen der Richtlinie und der Rechtsprechung des EuGH vereinbar ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn die individuelle familiäre Situation und das Wohl minderjähriger Kinder nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Für subsidiär Schutzberechtigte ist zu beachten, dass sie grundsätzlich nicht in den persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/86/EG fallen. Ihre Situation ist daher gesondert anhand der einschlägigen menschen- und grundrechtlichen Vorgaben zu beurteilen.

Wir regen daher an, die unionsrechtliche Zulässigkeit der vorgesehenen Quotenkontingentierung ausdrücklich zu prüfen und nachvollziehbar darzulegen, wie eine wirksame Familienzusammenführung und die gebotene Einzelfallprüfung gewährleistet werden.

- **Kindeswohl und Schutz Minderjähriger Kinder**

Nach Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention ist das Wohl des Kindes bei allen Kindern betreffenden Maßnahmen als vorrangige Erwägung zu berücksichtigen. Dieser Grundsatz ist auch in Art. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern verankert.

Art. 9 der UN-Kinderrechtskonvention schützt die familiären Beziehungen und das Recht des Kindes auf regelmäßige persönliche Kontakte zu beiden Elternteilen, soweit dies nicht seinem Wohl widerspricht. Art. 10 verpflichtet die Vertragsstaaten, Anträge auf Familienzusammenführung wohlwollend, human und beschleunigt zu bearbeiten. Entsprechende Schutzgarantien enthält auch Art. 24 der EU-Grundrechtecharta.

Eine langjährige Trennung von einem oder beiden Elternteilen kann erhebliche Auswirkungen auf die psychische, soziale und emotionale Entwicklung eines Kindes haben. Besonders problematisch ist, dass minderjährige Kinder auf die Dauer behördlicher Verfahren und die Verfügbarkeit von Quotenplätzen keinen Einfluss haben.

Kritisch sehen wir in diesem Zusammenhang auch die wirkungsorientierte Folgenabschätzung des Bundesministeriums für Inneres. Darin werden keine wesentlichen Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche angenommen, gleichzeitig wird jedoch eingeräumt, dass nicht abgeschätzt werden könne, in welchem Umfang Kinder und junge Erwachsene von den vorgesehenen Kontingenten betroffen sind.

Wenn die Anzahl der betroffenen Kinder nicht ausreichend ermittelt werden kann, erscheint auch eine abschließende Bewertung der Auswirkungen auf diese Personengruppe nicht ausreichend fundiert.

Wir regen daher eine ergänzende kinderrechtliche Folgenabschätzung an. Dabei sollte insbesondere die Zahl der betroffenen Minderjährigen, die zu erwartenden Wartezeiten und die möglichen Auswirkungen längerer Trennungszeiten auf ihre Entwicklung berücksichtigt werden.

- **Bedeutung des § 46a Abs. 7 NAG – quotenfreie Erteilung im Einzelfall**

Von besonderer Bedeutung ist § 46a Abs. 7 NAG in der Fassung BGBl. I Nr. 81/2026.

Diese Bestimmung ermöglicht eine gesonderte Prüfung der Gründe nach § 11 Abs. 3 NAG, wenn eine quotenfreie Erteilung des Aufenthaltstitels angestrebt wird. Voraussetzung ist, dass gleichzeitig ein Antrag auf Familienzusammenführung gestellt wird oder ein entsprechender Antrag bereits anhängig ist.

Damit besteht eine eigenständige verfahrensrechtliche Möglichkeit, besonders berücksichtigungswürdige familiäre Umstände und individuelle Härtefälle unabhängig von der regulären Quotenverfügbarkeit prüfen zu lassen.

Gerade bei Familien mit minderjährigen Kindern ist diese Regelung von wesentlicher Bedeutung. Eine weitere Trennung kann unter bestimmten Umständen einen unverhältnismäßigen Eingriff in das geschützte Familienleben darstellen.

Wir regen daher folgende Maßnahmen an:

- Eine klare Information der Betroffenen über die Möglichkeit eines gesonderten Antrags nach § 46a Abs. 7 NAG.
- Eine nachvollziehbare und einheitliche Verwaltungspraxis bei der Prüfung nach § 11 Abs. 3 NAG.
- Eine ausdrückliche Berücksichtigung des Kindeswohls, der bisherigen Trennungsdauer und der konkreten familiären Situation.
- Eine eigenständige und nachvollziehbare Begründung der Entscheidung über den Antrag auf quotenfreie Erteilung.

Die gesetzlich vorgesehene Härtefallprüfung sollte tatsächlich zugänglich und wirksam sein und nicht durch eine restriktive Verwaltungspraxis faktisch entwertet werden.

- **Ausnahmen von der Quotenpflicht und Übergangsbestimmungen**

§ 12 Abs. 8 NAG sieht ausdrücklich vor, dass bestimmte Aufenthaltstitel für Kinder gemäß § 21 Abs. 2 Z 4 NAG nicht der Quotenpflicht unterliegen. Diese Ausnahme umfasst auch Kinder, die zwischen der Antragstellung der Mutter und der Erteilung des Aufenthaltstitels geboren werden.

Darüber hinaus entfällt in den gesetzlich vorgesehenen Fällen bei subsidiär Schutzberechtigten die Voraussetzung einer mindestens zweijährigen rechtskräftigen Zuerkennung des Schutzstatus gemäß § 46a Abs. 2 Z 2 NAG.

Diese Regelungen verdeutlichen, dass der Gesetzgeber bei bestimmten familiären Konstellationen die besondere Schutzbedürftigkeit berücksichtigt und ausdrücklich

Ausnahmen von der Quotenbindung sowie von zusätzlichen zeitlichen Voraussetzungen vorgesehen hat.

Allerdings gilt diese Ausnahme nicht automatisch für sämtliche minderjährigen Kinder. Wir regen deshalb an, zusätzliche gesetzliche Ausnahmen oder besondere Priorisierungsmechanismen für besonders schutzbedürftige Minderjährige zu prüfen.

Von besonderer Bedeutung sind auch die Übergangsbestimmungen gemäß § 81 Abs. 50 bis 52 NAG. Sie betreffen zahlreiche Familien, deren Anträge auf Erteilung eines Einreisetitels gemäß § 35 AsylG vor dem 12. Juni 2026 noch nicht entschieden wurden und die unter den gesetzlichen Voraussetzungen in das neue Verfahren übergeleitet werden.

Die Zuordnung zum Quotenjahr richtet sich gemäß § 81 Abs. 51 NAG grundsätzlich nach dem ursprünglichen Antragsdatum. Darüber hinaus enthält die Bestimmung besondere Regelungen für mehrere am selben Tag gestellte Anträge, wenn nicht ausreichend Quotenplätze zur Verfügung stehen.

Wir regen an, diese Übergangsregelungen transparent und entsprechend ihrem gesetzlichen Zweck umzusetzen. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass bereits zurückgelegte Wartezeiten und die ursprüngliche Priorität der Antragstellung durch die Umstellung des Verfahrens nicht entwertet werden. Die betroffenen Familien sollten rechtzeitig und verständlich über die Auswirkungen auf ihre Verfahren informiert werden.

- **Dreijahresregelung gemäß § 12 Abs. 7 NAG**

Eine weitere wesentliche Bestimmung ist § 12 Abs. 7 NAG. Diese sieht vor, dass die Entscheidung über bestimmte Anträge auf Familienzusammenführung bei ausgeschöpften Quotenplätzen aufgeschoben werden kann. Gleichzeitig ist ein weiterer Aufschub drei Jahre nach Antragstellung nicht mehr zulässig; die Quotenpflicht erlischt.

Diese Regelung stellt eine wichtige gesetzliche Grenze für die Dauer einer quotenbedingten Verzögerung dar.

Wir regen daher eine transparente und schriftliche Information der Betroffenen über ihre Reihung im Quotenregister, die voraussichtlichen Wartezeiten und die Rechtsfolgen des dreijährigen Aufschub Zeitraums an.

Zudem sollte auf eine einheitliche und konsequente Umsetzung dieser Bestimmung in der Verwaltungspraxis geachtet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Erlöschen der Quotenpflicht nicht automatisch zur Erteilung des Aufenthaltstitels führt, sondern die übrigen gesetzlichen Erteilungsvoraussetzungen weiterhin zu prüfen sind.

- **Verteilung der Quoten auf die Bundesländer**

Neben der Gesamtzahl der vorgesehenen Aufenthaltstitel sollte auch deren Verteilung auf die einzelnen Bundesländer nachvollziehbar und sachlich begründet sein.

Die Aufteilung sollte auf objektiven Kriterien beruhen und insbesondere die tatsächliche Nachfrage, die Zahl der anhängigen Verfahren und die regionalen familiären Verhältnisse berücksichtigen.

Darüber hinaus regen wir anzuprüfen, ob nicht ausgeschöpfte Quotenplätze zwischen den Bundesländern flexibler übertragen werden können. Dadurch könnten vorhandene Kapazitäten besser genutzt und unnötige Verzögerungen für wartende Familien vermieden werden.

8. Zusammenfassende Anregungen und Schlussbemerkung

Das Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen unterstützt eine geordnete, rechtsstaatliche und menschenrechtskonforme Gestaltung der Zuwanderung. Eine solche Politik muss jedoch die Grundrechte der betroffenen Menschen wahren und insbesondere den Schutz des Privat- und Familienlebens gewährleisten.

Auf Grundlage der vorgebrachten Argumente regen wir folgende Maßnahmen an:

1. Eine neuerliche und transparente Bedarfserhebung als Grundlage für die Festlegung der Quoten für 2026 und 2027.
2. Eine nachvollziehbare Aufklärung der Abweichung zwischen den 314 Quotenplätzen im Verordnungsentwurf und den 264 Plätzen in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung.
3. Eine angemessene Anpassung der vorgesehenen Quoten an den tatsächlichen Bedarf.
4. Eine stärkere Berücksichtigung des Kindeswohls und der besonderen Schutzbedürftigkeit minderjähriger Kinder.
5. Eine ergänzende kinderrechtliche Folgenabschätzung zu den Auswirkungen der Quoten auf betroffene Kinder und Familien.
6. Eine wirksame und einheitliche Anwendung der Möglichkeit einer quotenfreien Erteilung gemäß § 46a Abs. 7 NAG.
7. Eine transparente Umsetzung der Übergangsbestimmungen unter Wahrung bereits zurückgelegter Wartezeiten.
8. Eine konsequente Umsetzung der Dreijahresregelung gemäß § 12 Abs. 7 NAG.
9. Eine nachvollziehbare und bedarfsgerechte Verteilung der Quoten auf die Bundesländer.
10. Eine ausdrückliche Prüfung der Vereinbarkeit der vorgesehenen Quotenkontingentierung mit den unionsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs, insbesondere mit der **Richtlinie 2003/86/EG** und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, insbesondere dem Urteil C-540/03. Dabei sind die besonderen unionsrechtlichen Schutzbestimmungen für

anerkannte Flüchtlinge sowie die Anforderungen an eine individuelle Prüfung und die Berücksichtigung des Kindeswohls zu beachten.

Die vorgesehene Begrenzung der Plätze für die besondere Familienzusammenführung wirft angesichts des tatsächlichen und zu erwartenden Bedarfs erhebliche Fragen auf. Besonders kritisch sind die möglichen Folgen für minderjährige Kinder, deren Entwicklung und familiäre Bindungen durch eine jahrelange Trennung nachhaltig beeinträchtigt werden können.

Eine nachhaltige Integrationspolitik muss auch die Möglichkeit eines gemeinsamen Familienlebens gewährleisten. Familienzusammenführung ist nicht ausschließlich eine Frage der Verwaltung und der zahlenmäßigen Steuerung, sondern eine wesentliche Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe, soziale Stabilität und langfristige Integration.

Wir ersuchen daher das Bundesministerium für Inneres, die vorgebrachten rechtlichen, menschenrechtlichen und sozialen Argumente bei der weiteren Ausarbeitung der Niederlassungsverordnungen 2026 und 2027 umfassend zu berücksichtigen, die vorgesehene Quote einer neuerlichen Prüfung zu unterziehen und entsprechende Anpassungen in Erwägung zu ziehen.

Das Recht auf Familienleben und das Wohl minderjähriger Kinder müssen bei der Gestaltung der österreichischen Migrationspolitik einen wirksamen und unverzichtbaren Stellenwert behalten.

Mit freundlichen Grüßen.

Mag. Rafat ABU TALIB

Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen
BBE Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen
arbeitsmarktpolitische Betreuungseinrichtung
A-1010 Wien, Hoher Markt 8/4/2/2
Tel.: 712 56 04 DW 29
Fax: 712 56 04 DW 30
E-Mail: r.abutalib@migrant.at
Homepage: http://www.migrant.at
ZVR-Zahl: 073817253 DVR: 0927236