

Bericht

des Ausschusses für innere Angelegenheiten

über die Regierungsvorlage (443 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden

Umsetzung der Richtlinie (EU) 2024/1233

Im Rahmen der vorliegenden Novelle soll die Richtlinie (EU) 2024/1233 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ABl. Nr. L 2024/1233 vom 30.04.2024, CELEX-Nr. 32024L1233 (im Folgenden: „Rahmenrichtlinie“), umgesetzt werden. Diese Richtlinie trat am 20. Mai 2024 in Kraft und ist bis zum 21. Mai 2026 im nationalen Recht zu verankern.

Die Rahmenrichtlinie ist eine Neufassung der Richtlinie 2011/98/EU über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ABl. Nr. L 343 vom 23.12.2011 S. 1, die durch das FNG-Anpassungsgesetz, BGBl. I Nr. 68/2013, und die Novelle BGBl. I Nr. 72/2013 in nationales Recht umgesetzt wurde und ein einheitliches Antragsverfahren für die Erteilung einer kombinierten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für bestimmte Drittstaatsangehörige einführt.

Ziel der Rahmenrichtlinie ist es, das Verfahren zur Prüfung des Antrags auf eine kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für unselbständig Erwerbstätige zu erleichtern, wobei die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, die Voraussetzungen für die Erteilung einer kombinierten Erlaubnis zu Arbeitszwecken zu regeln, nicht berührt wird. Gegenüber der ursprünglichen Richtlinie 2011/98/EU enthält die Rahmenrichtlinie zwei wesentliche Neuerungen, welche einerseits die Entscheidungsfrist (Art. 5 Abs. 2) und andererseits den Arbeitgeberwechsel (Art. 11 Abs. 2 und 3) bzw. den Fall der Arbeitslosigkeit während der Geltungsdauer der kombinierten Erlaubnis (Art. 11 Abs. 4 und 6) betreffen.

Im NAG soll in Umsetzung des Art. 5 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie eine neue Horizontalnorm eingefügt werden, welche eine Entscheidungsfrist von grundsätzlich 90 Tagen vorsieht. Dabei soll auch von der Option gemäß Art. 8 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie Gebrauch gemacht werden, diese Frist um 30 Tage zu verlängern, wenn außergewöhnliche und hinreichend begründete Umstände vorliegen, welche mit der Komplexität des Antrags in Zusammenhang stehen.

Darüber hinaus soll eine neue Bestimmung zum Arbeitgeberwechsel gemäß Art. 11 Abs. 2 und 3 der Rahmenrichtlinie und für den Fall der Arbeitslosigkeit gemäß Art. 11 Abs. 4 und 6 leg. cit. im NAG für all jene Fälle normiert werden, in denen sich eine entsprechende Regelung mangels zwingender Einbindung des Arbeitsmarktservice (AMS) nicht bereits im Ausländerbeschäftigungsgesetz findet. Dem Inhaber einer kombinierten Erlaubnis soll demnach einerseits gestattet sein, den Arbeitgeber und damit verbunden seinen Aufenthaltszweck zu wechseln und spätestens 45 Tage nach der Mitteilung des beabsichtigten Arbeitgeberwechsels jene Tätigkeiten vorläufig aufzunehmen, die vom Umfang des beantragten anderen Aufenthaltszweckes erfasst sind; andererseits darf ihm aufgrund von Arbeitslosigkeit innerhalb der ersten sechs Monate ab Beginn der Arbeitslosigkeit die kombinierte Erlaubnis nicht entzogen werden, wobei sich diese Frist unter bestimmten Voraussetzungen verlängert.

Ferner sollen im NAG weitere Adaptierungen, insbesondere Verweisanpassungen, vorgenommen werden. Im AuslBG sollen die Bestimmungen der Rahmenrichtlinie zum Arbeitgeberwechsel (Art. 11 Abs. 2 und 3) und für den Fall der Arbeitslosigkeit (Art. 11 Abs. 4 und 6) für jene Fälle einer kombinierten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis umgesetzt werden, in die das Arbeitsmarktservice eingebunden ist. Die Umsetzung soll dabei im Wesentlichen jener im NAG entsprechen.

Darüber hinaus ist im Hinblick auf die Umsetzung des Art. 5 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie im NAG, die eine Entscheidungsfrist von insgesamt 90 Tagen vorsieht, die Frist für das Arbeitsmarktservice im Rahmen des einheitlichen Verfahrens bei Anträgen auf eine „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ entsprechend anzupassen.

Außerdem soll nunmehr sämtlichen Familienangehörigen mit einer Aufenthaltsbewilligung „Familiengemeinschaft“ gemäß § 69 NAG eine kombinierte Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis ermöglicht werden, wenn mit der Beantragung des Aufenthaltstitels zugleich eine Beschäftigung bei einem konkreten Arbeitgeber angestrebt wird.

Kontingentregelung Familiennachzug

Die Familienzusammenführung zu rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen wird unionsrechtlich durch die Richtlinie 2003/86/EG vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. Nr. L 251 vom 3.10.2003, S. 12 (im Folgenden: „Familienzusammenführungsrichtlinie“), geregelt.

Die Familienzusammenführungsrichtlinie sieht bestimmte Voraussetzungen und Verfahrensbestimmungen für die Familienzusammenführung vor; für den Fall der Genehmigung des Antrages auf Familienzusammenführung ist die Erteilung eines Aufenthaltstitels vorgeschrieben und finden sich die innerstaatlichen Umsetzungsbestimmungen schon bisher grundsätzlich im NAG (vgl. insb. § 46 NAG). Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich auch auf die Familienzusammenführung zu Flüchtlingen und sieht vor dem Hintergrund der besonderen Situation dieser Personengruppe zum Teil günstigere Bestimmungen vor. Diese finden sich in Kapitel V der Richtlinie.

Die bisherige Richtlinie 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. Nr. L 337 vom 20.12.2011, S. 9 (im Folgenden: „Statusrichtlinie“), regelt hingegen, welchen Personen internationaler Schutz zuzuerkennen ist. Nach Art. 3 dieser Richtlinie können die Mitgliedstaaten günstigere Normen zur Entscheidung, wer als Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter gilt, erlassen oder beibehalten. Vor dem Hintergrund dieser sogenannten Günstigkeitsklausel der Statusrichtlinie hat Österreich bisher für im Ausland befindliche Familienangehörige von Flüchtlingen, die in den Anwendungsbereich der Familienzusammenführungsrichtlinie fallen, insofern günstigere Normen erlassen, als diese – unter Einhaltung der inhaltlichen Vorgaben der Familienzusammenführungsrichtlinie – gemäß §§ 35 iVm 34 des Asylgesetzes 2005 (AsylG 2005), BGBl. I Nr. 100/2005, keinen NAG-Aufenthaltstitel, sondern – nach Erteilung eines Einreisevisums – unabhängig von der Glaubhaftmachung eigener Fluchtgründe denselben asylrechtlichen Status wie der Zusammenführende erhalten. Im NAG hingegen ist bisher nur jener Familiennachzug zu Asylberechtigten geregelt, der nicht unter § 35 AsylG 2005 fällt, d.h. soweit es sich um Familienangehörige von Asylberechtigten handelt, deren Familieneigenschaft nicht bereits vor der Einreise der Bezugsperson bestand.

Das Einreiseverfahren gemäß § 35 AsylG 2005 kann jedoch aufgrund der Vorgaben des gemeinsamen europäischen Asylsystems nicht länger aufrechterhalten bleiben.

So enthält die Statusverordnung keine mit Art. 3 der Statusrichtlinie entsprechende Günstigkeitsklausel mehr. Damit ist es dem nationalen Gesetzgeber spätestens nunmehr verwehrt, Familienangehörigen von Flüchtlingen, die unter die Familienzusammenführungsrichtlinie fallen und keine eigenen Fluchtgründe vorweisen, einen internationalen Schutzstatus zu gewähren, sondern es ist die Erteilung eines – nicht mit einem Schutzstatus verbundenen – Aufenthaltstitels gemäß der Familienzusammenführungsrichtlinie vorzusehen. Folglich können die Fälle des bisherigen § 35 AsylG 2005 nicht länger im AsylG 2005 geregelt werden, sondern sie fallen – gleichermaßen wie alle anderen Fälle der Familienzusammenführung – unter den Kompetenztatbestand „Ein- und Auswanderungswesen“ und damit in den Anwendungsbereich des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes. Der bisherige Regelungsinhalt des § 35 AsylG 2005 ist damit in entsprechend angepasster Form in das NAG (§ 46a NAG) zu transferieren. 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, soll zuständige

Behörde für die Beantragung eines Aufenthaltstitels nach § 46a NAG aus verfahrensökonomischen Gründen weiterhin das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (im Folgenden: Bundesamt) bleiben. Durch Aufnahme des Regelungsinhalts des § 35 AsylG 2005 in das dort seit Einführung des NAG vorgesehene Quotensystem wird ferner die im aktuellen Regierungsprogramm vorgesehene Kontingentierung des Familiennachzuges umgesetzt.

Schon nach geltender Rechtslage hat die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss eine Verordnung (Niederlassungsverordnung – NLV) zu erlassen, mit der für jeweils ein Kalenderjahr die Anzahl der quotenpflichtigen Aufenthaltstitel getrennt nach Quotenarten und aufgeteilt auf die Bundesländer festgelegt wird, die höchstens erteilt werden dürfen (§ 13 Abs. 1 iVm 2 NAG).

Die Bundesregierung hat dabei die Entwicklung eines geordneten Arbeitsmarktes sicherzustellen sowie die Aufenthaltstitel regional so auf die Länder aufzuteilen, wie es deren Möglichkeiten und Erfordernissen entspricht (§ 13 Abs. 2 NAG). Den Ländern ist die Möglichkeit zu geben, konkrete Vorschläge für die Zahl zu erstatten. Sie haben dabei u.a. die bestehenden Möglichkeiten im Schul- und Gesundheitswesen und – nach Anhörung der Gemeinden – die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt zu berücksichtigen.

Die Aufnahmefähigkeit des inländischen Arbeitsmarktes und die Vorschläge der Länder sind bei Erlassung der NLV zu berücksichtigen; die Überschreitung eines solchen Vorschlages ist nur mit Zustimmung des betroffenen Landes zulässig.

Steht kein Quotenplatz mehr zur Verfügung, ist in den Fällen der Familienzusammenführung die Entscheidung über den Antrag aufzuschieben, bis ein Quotenplatz frei ist, wobei nach drei Jahren die Quotenpflicht erlischt (§ 12 Abs. 7 NAG). Diese Regelung ist aufgrund der Familienzusammenführungsrichtlinie erforderlich, da diese gemäß Art. 8 UAbs. 2 leg. cit. eine Wartefrist von höchstens 3 Jahren vorsieht. Mit dem bereits bestehenden Quotensystem im NAG ist sowohl für eine Regionalisierung als auch für die Orientierung an den Integrationskapazitäten im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich gesetzlich Vorsorge getroffen.

Änderungen aufgrund des Asyl- und Migrationspakts

Im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ist der Asyl- und Migrationspakt am 11. Juni 2024 in Kraft getreten. Er umfasst elf Rechtsakte (zehn Verordnungen und eine Richtlinie) mit insgesamt mehreren hundert Artikeln. Diese europäischen Rechtsakte sind auf nationaler Ebene bis Juni 2026 legislativ und vollzugstechnisch umzusetzen bzw. ab diesem Zeitpunkt anzuwenden.

Die Rechtsakte sind überwiegend unmittelbar anwendbar. Nichtsdestotrotz sind geringfügige Anpassungen dahingehend vorzunehmen, welche aber vorrangig terminologischer Natur sind (z.B. „Antragsteller“ statt „Asylwerber“ gemäß Art. 3 Z 13 der Verfahrensverordnung oder „Flüchtlingseigenschaft“ statt „Status des Asylberechtigten“ gemäß Art. 3 Z 1 leg. cit.).

Im Einzelnen umfasst der Asyl- und Migrationspakt die folgenden – überwiegend unmittelbar anwendbaren und allesamt am 22. Mai 2024 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten – Rechtsakte:

- Richtlinie (EU) 2024/1346 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. Nr. L 2024/1346, CELEX-Nr. 32024L1346 (im Folgenden: „Aufnahmerichtlinie“);
- Verordnung (EU) 2024/1347 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des gewährten Schutzes, zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Nr. L 2024/1347 (im Folgenden: „Statusverordnung“);
- Verordnung (EU) 2024/1348 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, ABl. Nr. L 2024/1348 (im Folgenden: „Verfahrensverordnung“);
- Verordnung (EU) 2024/1349 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148, ABl. Nr. L 2024/1349 (im Folgenden: „Grenzrückführungsverordnung“);
- Verordnung (EU) 2024/1350 zur Schaffung eines Unionsrahmens für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, ABl. Nr. L 2024/1350 (im Folgenden: „Neuansiedlungsverordnung“);

- Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, ABl. Nr. L 2024/1351 (im Folgenden: „Asyl- und Migrationsmanagementverordnung“);
- Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817, ABl. Nr. L 2024/1356 (im Folgenden: „Screening-Verordnung“);
- Verordnung (EU) 2024/1352 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2019/816 und (EU) 2019/818 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen, ABl. Nr. L 2024/1352 (im Folgenden: „Screening-Anpassungsverordnung“);
- Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. Nr. L 2024/1358 (im Folgenden: „Eurodac-Verordnung“);
- Verordnung (EU) 2024/1359 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, ABl. Nr. L 2024/1359 (im Folgenden: „Krisenbewältigungsverordnung“);
- Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, ABl. Nr. L 2024/1717 (im Folgenden: „Schengener Grenzkodex“ oder „SGK“).

Kompetenzgrundlagen

Die Kompetenz des Bundes zur Erlassung eines diesem Entwurf entsprechenden Bundesgesetzes gründet sich hinsichtlich

- des Artikels 1 (NAG) auf Art. 10 Abs. 1 Z 3 B-VG („Ein- und Auswanderungswesen einschließlich des Aufenthaltsrechts aus berücksichtigungswürdigen Gründen“) und
- des Artikels 2 (AuslBG) auf Art. 10 Abs. 1 Z 3 und 11 B-VG (Ein- und Auswanderungswesen und Arbeitsrecht, soweit es nicht unter Art. 11 fällt).

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens

Vor dem Hintergrund der in § 3 Abs. 1 letzter Satz NAG vorgesehenen Zuständigkeit des Bundesamts darf das vorgeschlagene Bundesgesetz gemäß Art. 102 Abs. 4 B-VG nur mit Zustimmung aller neun Länder kundgemacht werden.

Der Ausschuss für innere Angelegenheiten hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 14. April 2026 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich im Anschluss an die Ausführungen des Berichterstatters Abgeordneter Norbert **Sieber** die Abgeordneten Mag. Gernot **Darmann**, Margreth **Falkner**, Christian **Oxonitsch**, Mag. Sophie Marie **Wotschke** und Mag. Agnes Sirkka **Prammer**, der Bundesminister für Inneres **Mag. Gerhard Karner**, die Bundesministerin für Justiz Dr. Anna **Sporrer** sowie der Ausschussobmann Abgeordneter **Mag. Ernst Gödl**.

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf mit Stimmenmehrheit (**dafür:** V, S, N, **dagegen:** F, G) beschlossen.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Ausschuss für innere Angelegenheiten somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf (443 der Beilagen) die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2026 04 14

Norbert Sieber

Berichterstattung

Mag. Ernst Gödl

Obmann