

Antrag

der Abgeordneten

Kolleginnen und Kollegen

betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005 geändert wird

Der Nationalrat wolle beschließen:

Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005 geändert wird

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Asylgesetzes 2005

Das Asylgesetz 2005 (AsylG 2005), BGBl. I Nr. 100/2005, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 67/2024, wird wie folgt geändert:

X. Im Inhaltsverzeichnis entfällt im Eintrag zur Überschrift des 5. Abschnitts des 4. Hauptstücks die Wortfolge „während der Durchführung von Grenzkontrollen“.

*X. Im Inhaltsverzeichnis wird nach dem Eintrag zu § 36 folgender Eintrag eingefügt:
„§ 36a. Stellung von Anträgen auf Einreise gemäß § 35“*

X. In der Überschrift des 5. Abschnitts des 4. Hauptstücks entfällt die Wortfolge „während der Durchführung von Grenzkontrollen“.

X. In § 36 wird nach Abs. 1 folgender Abs. 1a eingefügt:

„(1a) In der Verordnung der Bundesregierung (Abs. 1) ist festzulegen, welche Regelungen dieses Abschnittes während ihrer Gültigkeitsdauer Anwendung finden. Finden während der Gültigkeitsdauer der Verordnung Grenzkontrollen an der Binnengrenze nicht oder nur an bestimmten Abschnitten statt, so ist ausschließlich § 36a anwendbar.“

X. Nach § 36 wird folgender § 36a samt Überschrift eingefügt:

„Stellung von Anträgen auf Einreise gemäß § 35

§ 36a. (1) Der Lauf der Frist und die Pflicht zur Entscheidung über Anträge gemäß § 35 sind während der Gültigkeitsdauer einer Verordnung der Bundesregierung nach § 36 Abs. 1 gehemmt, soweit in Abs. 2 nichts anderes bestimmt ist.

(2) Die Hemmung gemäß Abs. 1 tritt nicht ein, wenn eine Erledigung des Antrags innerhalb von sechs Monaten (§ 73 Abs. 1 AVG) gemäß Art. 8 EMRK (§ 9 Abs. 2 BFA-VG) zwingend geboten ist.

(3) Die für den Entfall der Hemmung nach Abs. 2 sprechenden Gründe sind bereits in dem Antrag auf Einreise gemäß § 35 genau zu bezeichnen.

(4) Die Minderjährigkeit der Person, von welcher der Status des Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigten im Familienverfahren (§ 34) abgeleitet werden soll (§ 35 Abs. 5 erster Fall), ist anhand des Zeitpunktes des Antrages gemäß § 35 zu beurteilen.“

X. Dem § 73 wird folgender Abs. 27 angefügt:

„(27) Die Änderungen des Inhaltsverzeichnisses und der Überschrift des 5. Abschnitts des 4. Hauptstücks sowie die §§ 36 Abs. 1a, 36a und 75 Abs. 28 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. XX/2025 treten mit Ablauf des Tages der Kundmachung in Kraft und mit Ablauf des 30. September 2026 außer Kraft.“

X. Dem § 75 wird folgender Abs. 28 angefügt:

„(28) In Verfahren nach § 35, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Verordnung der Bundesregierung nach § 36 Abs. 1 bereits anhängig waren, gilt § 36a Abs. 3 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. **XX**/2025 mit der Maßgabe, dass die für den Entfall der Fristenhemmung sprechenden Gründe ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber in der Beschwerde wegen Verletzung der Entscheidungspflicht gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 3 B-VG (Säumnisbeschwerde) – nach vorheriger Rechtsbelehrung gemäß § 13a AVG – genau zu bezeichnen sind.“

In formeller Hinsicht wird die Zuweisung an den Ausschuss für innere Angelegenheiten vorgeschlagen.

Begründung

Mit der Novelle BGBl. I Nr. 24/2016 wurde in das 4. Hauptstück des Asylgesetzes 2005 (AsylG 2005), BGBl. I Nr. 100/2005, ein 5. Abschnitt mit Sonderbestimmungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der inneren Sicherheit eingefügt (§§ 36 bis 41 AsylG 2005). Unter der Voraussetzung, dass die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates durch Verordnung feststellt, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit gefährdet sind, ermöglichen diese Sonderbestimmungen, während der Gültigkeitsdauer von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen von einzelnen Bestimmungen des sekundären Asylrechts der Europäischen Union abzuweichen. Diese Bestimmungen sind auf Art. 72 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. Nr. C 202 vom 7.6.2016 S. 47 ff., gestützt, dem zufolge die Bestimmungen des Titels V (Art. 67 ff. AEUV, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit nicht berühren. Der darin zum Ausdruck kommende Kompetenzvorbehalt soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre Aufgaben auf dem Gebiet der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der nationalen Sicherheit in vorausschauender und zugleich verhältnismäßiger, die Abweichung vom sekundären Unionsrecht minimierender Weise zu erfüllen. Dabei verlangt Art. 72 AEUV zwar, dass der betreffende Mitgliedstaat die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bzw. den Schutz der nationalen Sicherheit – auch unter Aufbietung der ihm zur Verfügung stehenden Mittel und Fähigkeiten – nicht mehr anders als durch Abweichung vom Sekundärrecht gewährleisten kann. Er setzt aber keineswegs voraus, dass der Mitgliedstaat bereits mit einem Notstand, einer notstandsähnlichen Situation oder einem Zusammenbruch aller oder einiger seiner Teilsysteme konfrontiert ist. Der Vorbehalt gilt gegenüber allen unter Titel V fallenden Bestimmungen und damit auch gegenüber den auf Art. 77 bis 79 AEUV gestützten Sekundärrechtsakten zum Asyl-, Fremden-, Grenzkontroll- und Aufenthaltsrecht.

Der Ausarbeitung der Novelle BGBl. I Nr. 24/2016 war ein Gutachten von em. Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk (Universität Wien) zu den verfassungsrechtlichen und von Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer (Universität Innsbruck) zu den unionsrechtlichen Vorgaben vorausgegangen. Zu Einzelheiten wird auf den Bericht des Ausschusses für innere Angelegenheiten zu der erwähnten Novelle verwiesen (AB 1097 BlgNR XXV. GP 1 ff.).

Gemäß Art. 72 AEUV und der dazugehörigen Rechtsprechung des EuGH kann in Fällen, in denen gesellschaftliche Systeme überfordert sind, eine Fristhemmung eingeführt werden. Dies gilt insbesondere während der Bewältigung einer Notlage und zur Wiederherstellung eines geregelten Zustands.

Dahingehend ist es erforderlich, rechtliche Vorkehrungen zu treffen, um auf mögliche Beeinträchtigungen des Funktionierens der innerstaatlichen Einrichtungen und öffentlichen Dienste entsprechend reagieren zu können.

Der 5. Abschnitt des 4. Hauptstücks des AsylG 2005 soll daher um eine Sonderbestimmung ergänzt werden, die – für die Dauer der Gültigkeit einer von der Bundesregierung gemäß § 36 leg. cit. im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates zu erlassenden Verordnung – insbesondere eine Hemmung der Frist zur Entscheidung über Anträge auf Einreise gemäß § 35 AsylG 2005 ermöglicht. Die Kompetenz des Bundes zur Erlassung eines diesem Antrag entsprechenden Bundesgesetzes gründet sich auf Art. 10 Abs. 1 Z 3 B-VG („Asyl“).

Zum Inhaltsverzeichnis und zur Überschrift des 5. Abschnitts des 4. Hauptstücks

Aufgrund des vorgeschlagenen § 36a und der Änderung der Überschrift zum 5. Abschnitt des 4. Hauptstücks ist das Inhaltsverzeichnis entsprechend anzupassen. Die Abschnittsüberschrift ist anzupassen, weil die vorgeschlagene Sonderbestimmung zum Einreiseverfahren (§ 35 AsylG 2005 bzw. § 26 des Fremdenpolizeigesetzes 2005 [FPG], BGBl. I Nr. 100/2005) auch dann anwendbar sein soll, wenn Binnengrenzkontrollen entweder überhaupt nicht oder nur an einzelnen Grenzabschnitten stattfinden.

Zu § 36

Abs. 1a:

§ 36 Abs. 1 sieht für die Anwendbarkeit des 5. Abschnitts des 4. Hauptstücks zwei kumulative Voraussetzungen vor: Erstens muss die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates feststellen, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit gefährdet sind. Zweitens müssen Grenzkontrollen an (sämtlichen Abschnitten) der Binnengrenze aufgrund einer oder mehrerer Verordnungen des Bundesministers für Inneres gemäß § 10 Abs. 2 des Grenzkontrollgesetzes (GrekoG), BGBl. Nr. 435/1996, stattfinden, unter anderem deswegen, da das bisherige Regelungsregime im Falle einer Verordnung der Bundesregierung vorsieht, dass diesfalls Anträge auf internationalen Schutz im Rahmen der Grenzkontrolle zu stellen sind.

Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Sonderbestimmung zum Einreiseverfahren nach § 35 (§ 26 FPG) gibt es naturgemäß keinen solchen Zusammenhang zu Grenzkontrollen. Daher normiert der vorgeschlagene Abs. 1a eine Ausnahme von diesem Grundsatz und sieht vor, dass die Verordnung von der Bundesregierung nach § 36 Abs. 1 auch erlassen werden kann, wenn Binnengrenzkontrollen entweder überhaupt nicht oder nur an einzelnen Grenzabschnitten stattfinden, in einem solchen Fall aber konsequenterweise nur der vorgeschlagene § 36a mit seinen Sonderregelungen für das Einreiseverfahren für Familienangehörige anwendbar sein soll. Gemäß dem vorgeschlagenen ersten Satz ist in der Verordnung jedenfalls auch festzulegen, welche Bestimmungen des vorliegenden Abschnittes während ihrer Gültigkeitsdauer anzuwenden sein sollen; kommt von vornherein nur die Anwendung des § 36a in Betracht, weil Grenzkontrollen entweder nicht oder nur an einzelnen Grenzabschnitten stattfinden, so ist in der Verordnung auch dies festzuhalten. Das Vorliegen einer Verordnung der Bundesregierung nach § 36 Abs. 1 lässt keine Rückschlüsse auf das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Verordnung des Bundesministers für Inneres nach § 10 Abs. 2 oder 3 Grenzkontrollgesetz zu.

Im Übrigen wird auf die Erläuterungen zu § 36a verwiesen.

Zu § 36a

Abs. 1:

Der vorgeschlagene Abs. 1 sieht vor, dass der Lauf der Frist zur Entscheidung über Einreiseanträge, die ein Fremder gemäß § 35 stellt, deren Dauer sich mangels Sonderbestimmung im AsylG 2005 aus § 73 Abs. 1 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991 (AVG), BGBl. Nr. 51/1991, ergibt, und die korrespondierende Entscheidungspflicht der Vertretungsbehörde bis zum Ablauf der Gültigkeitsdauer einer von der Bundesregierung gemäß § 36 Abs. 1 erlassenen Verordnung gehemmt sind; dies soll unter dem Vorbehalt stehen, dass sich aus dem vorgeschlagenen Abs. 2 nicht ein Anspruch auf frühere Erledigung ergibt.

Aufgrund des vorgeschlagenen Wortlauts („Lauf der Frist [...] gehemmt“) ist klargestellt, dass, wie z.B. auch in § 22 Abs. 8 AsylG 2005, der Fortlauf der Frist als solcher gehemmt bzw. die Gültigkeitsdauer der Verordnung nach § 36 Abs. 1 in die Frist nicht eingerechnet wird („Fortlaufhemmung“). Nach Wegfall der Hemmung – d.h. nach Auslaufen der Gültigkeitsdauer der Verordnung der Bundesregierung – wird der Fristenlauf wiederaufgenommen und weiter fortgesetzt. Insgesamt erweist sich eine auf die Gültigkeitsdauer der Verordnung nach § 36 Abs. 1 abgestimmte Hemmung des Fristenlaufs, von der Ausnahmen im Rahmen des nach Art. 8 EMRK unbedingt Erforderlichen möglich sind, im Vergleich zu anderen Maßnahmen – etwa einer Aussetzungsregelung, die mit einer Zurückweisung dennoch gestellter Anträge einherginge – als jenes Mittel, das in die Rechtsposition der Antragsteller am wenigsten eingreift. Die Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Regelung kommt auch darin zum Ausdruck, dass sie – aufgrund der durch sie faktisch bewirkten Verlängerung der Entscheidungsfrist über neun Monate hinaus – lediglich von einer sekundärrechtlichen Bestimmung, nämlich von Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. Nr. L 251 vom 3.10.2003 S. 12 ff., abweicht. Im Übrigen ist die Verlängerung oder Erstreckung von Fristen ein im Europäischen Asyl- und Fremdenrecht bereits jetzt weithin anerkanntes Mittel, um systemische Herausforderungen, etwa aufgrund einer außergewöhnlich hohen Zahl von Antragstellern, zu bewältigen (z.B. Art. 6 Abs. 5 der Richtlinie 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes [Neufassung], ABl. Nr. L 180 vom 29.6.2013 S. 60 ff., zur Verlängerung der Frist für die Registrierung von Anträgen auf internationalen Schutz).

Die Weiterleitung eines bei der Vertretungsbehörde eingelangten Antrags an das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Bundesamt) zur Einholung der nach § 35 Abs. 4 erforderlichen Prognoseentscheidung wird von Abs. 1 nicht berührt.

Abs. 2:

Wie schon in den Erläuterungen zur Novelle BGBl. I Nr. 24/2016 näher ausgeführt, sind auch bei Inanspruchnahme einer aus Art. 72 AEUV abgeleiteten Kompetenzermächtigung für die Mitgliedstaaten, womit die Befugnis zur Abweichung von Sekundärrecht einhergeht, weiterhin alle primär-, völker- bzw. verfassungsrechtlichen Garantien, wie insbesondere die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) und insofern auch die EMRK und die GFK, einzuhalten.

Mit Blick auf das durch Art. 8 EMRK bzw. Art. 7 GRC garantierte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sieht der vorgeschlagene Abs. 2 daher vor, dass die in Abs. 1 normierte Fortlaufhemmung nicht eintritt, wenn eine frühere, nämlich innerhalb der regulären Sechsmonatsfrist gemäß § 73 Abs. 1 AVG erfolgende Erledigung des Einreiseantrags aus Gründen des Art. 8 EMRK zwingend geboten ist. Dies ist anhand einer Abwägung der Umstände des Einzelfalls im Sinne der ständigen Rechtsprechung der Höchstgerichte und des EGMR zu entscheiden. Ein zu seinen Gunsten zu berücksichtigendes Kriterium

kann es sein, dass von einer früheren Stattgabe des Antrags eine (zusätzliche) Störung der Funktionsfähigkeit gerade jener staatlichen Teilsysteme nicht zu erwarten ist, derentwegen die Verordnung nach § 36 Abs. 1 erlassen wurde, weil der Antragsteller – oder dessen in Österreich schutzberechtigte Bezugsperson – z.B. bereits über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt und daher mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass er sich in die österreichischen Lebensverhältnisse ohne oder nur mit geringfügiger Inanspruchnahme von Integrationsmaßnahmen eingliedern kann oder in der Lage sein wird, am Schulbetrieb ohne oder nur mit geringfügigen Fördermaßnahmen teilzuhaben. Bei minderjährigen Familienangehörigen wird etwa dann von einem Überwiegen des nach Art. 8 EMRK geschützten Interesses an einer Erledigung des Antrags innerhalb der sechsmonatigen Regelfrist (§ 73 Abs. 1 AVG) auszugehen sein, wenn der bislang im Herkunfts- oder einem anderen Drittstaat verbliebene Elternteil die einzige in Betracht kommende Bezugsperson des in Österreich asyl- oder subsidiär schutzberechtigten Kindes ist, oder wenn umgekehrt ein minderjähriger Antragsteller im Herkunftsstaat über keine taugliche Bezugsperson, die für ihn sorgen und seine Interessen vertreten könnte, verfügt, insbesondere weil diese verstorben ist. Der Berücksichtigung des Kindeswohls wird aufgrund des Art. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern, BGBl. Nr. 4/2011, im Allgemeinen ein maßgebliches Gewicht in der Beurteilung nach Abs. 2 zukommen.

Formal ist von der Vertretungsbehörde als zuständiger Visumbehörde zu beurteilen, ob hinreichende Gründe für den Entfall der Fristenhemmung vorliegen. Ähnlich wie bei der Einholung der Prognoseentscheidung nach § 35 Abs. 4 ist es aber selbstverständlich möglich, zu dieser Beurteilung das Bundesamt im Wege der Amtshilfe heranzuziehen; dies wird vor allem dort in Betracht kommen (oder sogar geboten sein), wo für die Abwägung nach Art. 8 EMRK die Beschaffenheit des familiären Umfeldes, das den Antragsteller in Österreich erwarten würde, von Bedeutung ist (z.B. die Integration der in Österreich schutzberechtigten Bezugsperson).

Hinsichtlich des Rechts auf einen gerichtlichen Rechtsschutz (Art. 47 GRC bzw. Art. 13 EMRK) steht das etablierte Instrument der Säumnisbeschwerde (Art. 130 Abs. 1 Z 3 B-VG) zur Verfügung.

Abs. 3:

Um die Ermittlungspflichten der Vertretungsbehörde nicht zu überspannen, sieht der vorgeschlagene Abs. 3 vor, dass die für den in Abs. 2 normierten Entfall der Fortlaufhemmung sprechenden Gründe vom Antragsteller initiativ darzulegen und bereits im Antrag auf Einreise genau zu bezeichnen sind. Die Manuduktionspflicht der Vertretungsbehörde gegenüber unvertretenen Antragstellern gemäß § 13a AVG soll dadurch jedoch nicht berührt werden.

Dies wird für jene Antragsteller nicht möglich sein, die ihren Antrag bereits vor Inkrafttreten der Verordnung eingebracht haben und deren Verfahren zu diesem Zeitpunkt noch anhängig ist; für solche Antragsteller sieht der vorgeschlagene § 75 Abs. 28, auf dessen Erläuterungen verwiesen wird, eine abweichende Regelung vor.

Abs. 4:

Um im Interesse minderjähriger (asyl- oder subsidiär schutzberechtigter) Bezugspersonen zu vermeiden, dass eine während der Hemmung von Entscheidungsfrist und Entscheidungspflicht (Abs. 1) und damit idR vor Erledigung des Einreiseantrags (des Elternteils) eingetretene Volljährigkeit sich für die beteiligten Familienangehörigen nachteilig auswirkt, sieht der vorgeschlagene Abs. 4 vor, dass die Minderjährigkeit der im Bundesgebiet aufhältigen Bezugsperson (d.h. wenn der Antragsteller ein Elternteil gemäß § 35 Abs. 5 erster Fall ist) anhand des Zeitpunktes der Antragstellung des Nachziehenden zu beurteilen ist. Eine während des Verfahrens nach § 35 eingetretene Volljährigkeit der Bezugsperson soll daher nicht zur Abweisung des Antrags des Angehörigen (d.h. des Elternteils) führen.

Eine vergleichbare Regelung für den umgekehrten Fall, dass das minderjährige ledige Kind der in Österreich bereits asyl- oder subsidiär schutzberechtigten Bezugsperson den Antrag auf Einreise stellt, ist nicht erforderlich, weil § 35 Abs. 5 (dritter Fall) insoweit schon jetzt auf den Zeitpunkt der Stellung des Einreiseantrags abstellt.

Zu § 73 Abs. 27

Diese Bestimmung regelt das In- und Außerkrafttreten; insbesondere ist das Außerkrafttreten der vorgeschlagenen Regelungen mit Ende September 2026 vorgesehen. In weiterer Folge wird nun – wie im aktuellen Regierungsprogramm vorgesehen – die Erarbeitung eines Kontingentsystems unter Berücksichtigung der Aufnahmekapazitäten der staatlichen Systeme bei gleichzeitiger Wahrung der durch die Europäische Menschenrechtskonvention verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte näher geprüft und angegangen.

Zu § 75 Abs. 28

Der vorgeschlagene Abs. 28 enthält eine von § 36a Abs. 3 abweichende bzw. diese ergänzende Sonderregelung für jene Antragsteller nach § 35, deren Verfahren bei Inkrafttreten der Verordnung der Bundesregierung nach § 36 Abs. 1 bereits anhängig war. Solchen Antragstellern soll spätestens bis zur Erhebung einer Beschwerde wegen Verletzung der Entscheidungspflicht durch die Vertretungsbehörde (Säumnisbeschwerde, Art. 130 Abs. 1 Z 3 B-VG) Zeit bleiben, um die für den Entfall der Fristenhemmung maßgeblichen Gründe in dieser Beschwerde geltend zu machen, wobei eine ordnungsgemäße Darlegung dieser Gründe durch unvertretene Antragsteller – wie Abs. 28 hervorhebt – die Manuduktion durch die Behörde (§ 13a AVG) voraussetzen wird; das zur Ermittlungspflicht der Vertretungsbehörde in den Erläuterungen zu § 36 Abs. 3 Gesagte gilt dabei sinngemäß auch für das Säumnisbeschwerdeverfahren. Dem Bundesverwaltungsgericht steht es im Verfahren über die Säumnisbeschwerde frei, insbesondere zur Beurteilung des familiären Umfeldes des Antragstellers im Bundesgebiet die Amtshilfe (Art. 22 B-VG) des Bundesamtes in Anspruch zu nehmen.

Im Übrigen wird auf die Erläuterungen zu § 36a verwiesen.