

# Rechtliche Grundlagen für Einwanderung nach Österreich

Die Einwanderung von ausländischen Staatsangehörigen und deren Lebenssituation in Österreich werden von 3 höchst unterschiedlichen rechtlichen Regimen bestimmt, je nachdem, ob sie EWR<sup>25</sup>- und Schweizer Staatsbürger\*innen, Drittstaatsangehörige (Drittstaaten sind alle Staaten außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR), inklusive britische Staatsangehörige seit 1.1.2021) oder Geflüchtete/Schutzbedürftige sind.

Nur ein geringer Teil der Einwanderung nach Österreich und Wien wird über Niederlassungsquoten gesteuert beziehungsweise kann über Quoten gesteuert werden. Die Freizügigkeit von EWR- und Schweizer Staatsbürger\*innen unterliegt keiner zahlenmäßigen Beschränkung. Auch der Familiennachzug von drittstaatsangehörigen Familienangehörigen zu ihren österreichischen, EWR- und Schweizer Familienangehörigen unterliegt keiner Quotenbeschränkung. Die einzige Quote, die zahlenmäßig relevant ist, ist die Quote zur Begründung einer Familiengemeinschaft von Drittstaatsangehörigen mit ihren in Österreich niedergelassenen drittstaatsangehörigen Familienangehörigen. Die Steuerung der Einwanderung in diesem Bereich erfolgt zunehmend über restriktive Erteilungsvoraussetzungen im Gesetz und deren strenge Anwendung. Vor allem Art und Höhe des nachzuweisenden Einkommens, Rechtsanspruch auf eine ortsübliche Unterkunft und Deutschkenntnisse vor Einreise sind dabei relevant.

Die humanitär bzw. menschenrechtlich begründete Fluchtmigration im Kontext des internationalen und EU-Rechtsregimes unterliegt ebenfalls keiner zahlenmäßigen Beschränkung bzw. darf rechtlich einer solchen nicht unterworfen werden.

In allen diesen Bereichen sind zahlreiche über die Jahrzehnte im Rahmen der Europäischen Union (EU) beschlossene EU-Richtlinien (RL) oder Verordnungen (VO) für den Bundesgesetzgeber relevant und verbindlich.<sup>26</sup> Diese

hatten und haben seit dem Vertrag von Maastricht (1993) das Ziel, die Migrationsregelungen auch für Drittstaatsangehörige nach und nach zu „vergemeinschaften“, d. h. den Kompetenzen und Regelungen der Europäischen Union (EU) zu unterstellen und damit in der EU zu harmonisieren. So wurde u. a. das Ziel verfolgt, die Rechte der langfristig niedergelassenen Drittstaatsangehörigen jenen der EU-Bürger\*innen anzugleichen.

## **EWR- UND SCHWEIZER STAATSBÜRGER\*INNEN**

Für EWR- und Schweizer Staatsbürger\*innen und deren Familienangehörige, auch wenn sie Drittstaatsangehörige sind, gilt die unionsrechtlich und mit der Schweiz im Rahmen eines Freizügigkeitsabkommens gewährleistete Personenfreizügigkeit. Das bedeutet, dass sie sich in jedem Mitgliedsstaat des EWR niederlassen und dort unter den Voraussetzungen des EU-Rechts<sup>27</sup> leben und sich aufhalten können. Für die Niederlassung in Österreich benötigen sie eine so genannte Anmeldebescheinigung, die bei der örtlich zuständigen Einwanderungsbehörde, in Wien die Abteilung für Einwanderung und Staatsbürgerschaft, beantragt werden muss. Das Recht sich in einem anderen EWR-Land für mehr als 3 Monate aufzuhalten besteht, wenn der\*die EWR-oder Schweizer Staatsbürger\*in einer unselbstständigen oder selbstständigen Beschäftigung nachgeht, eine Ausbildung macht oder ausreichende eigene finanzielle Mittel hat, sodass er\*sie nicht auf Sozialhilfeleistungen angewiesen ist.

Der Kreis der freizügigkeitsberechtigten EU-Bürger\*innen wurde durch mehrere EU-Erweiterungen sukzessive erweitert (2004, 2007 und 2013).

## „BREXIT“

Seit 1.1.2021 zählt das Vereinigte Königreich von Großbritannien infolge seines Austritts aus der EU („Brexit“) nicht mehr zu dieser Gruppe. Es ist nunmehr ein sogenannter Drittstaat. D. h., wenn britische Staatsangehörige nach Österreich einwandern möchten, gelten für sie die Regelungen für Drittstaatsangehörige (siehe nächster Abschnitt). Am 31.12.2021 endete für britische Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen, die bereits vor dem 31.12.2020 im Bundesgebiet zum unionsrechtlichen Aufenthalt berechtigt waren, die Frist zur Beantragung eines Aufenthaltstitels Artikel 50 EUV<sup>28</sup>.

## DRITTSTAATSANGEHÖRIGE<sup>29</sup>

Die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen ist im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) geregelt und wurde in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten häufig reformiert.

Vor allem die Einwanderung zum Zweck der Arbeitsaufnahme und Beschäftigung wurde über die letzten beiden Jahrzehnte zunehmend erschwert. Eine Einwanderung zum Zweck des Arbeitens ist heute nur mehr für hoch qualifizierte und sehr gut bezahlte Fach- und Schlüsselkräfte mit Drittstaatsbürgerschaft möglich. Verschiedene Kategorien von Rot-Weiß-Rot Karten ermöglichen hoch und mittel qualifizierte Arbeitnehmer\*innen und selbständig Erwerbstätigen die dauerhafte Einwanderung auf Basis eines Mindestpunktesystems. Diese werden nach (aus)bildungsbezogenen Kriterien der Antragsteller\*innen und arbeitsmarktpolitischen Kriterien vergeben.

Einfach qualifizierte Arbeitskräfte können nur als saisonale Arbeiter\*innen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft und im Tourismus tätig sein. Bei letzteren wurde Ende 2021 für sogenannte Stammsaisoniers eine Erleichterung des Zugangs zu Beschäftigungsbewilligungen außerhalb der Kontingente beschlossen.<sup>30</sup>

In Österreich ausgebildete Student\*innen können unter bestimmten im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) festgelegten Voraussetzungen von temporärer auf dauerhafte Niederlassung zur Erwerbstätigkeit als Schlüsselkraft (Rot-Weiß-Rot Karte, Blaue Karte EU, Forscherin etc.) umsteigen. Die Voraussetzungen, vor allem Einkommenskriterien, wurden über die Jahre erleichtert, die Anwendungsfälle erweitert.<sup>31</sup>

Neben der ausbildungs- und berufsbezogenen Zuwanderung temporärer oder dauerhafter Art ist es möglich, eine Familienzusammenführung zu beantragen. Der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen zu ihren drittstaatsangehörigen Familienangehörigen ist eine der wenigen Einwanderungsarten, die weiterhin einer jährlichen Niederlassungsquote unterliegt. Für 2021 betrug diese Quote für Wien 2.550 mögliche Aufenthaltstitel für Familienangehörige.<sup>32</sup> Letztlich wurden 1.421 Aufenthaltstitel in dieser Kategorie im Jahr 2021 erteilt.<sup>33</sup> Auch für das Jahr 2022 beträgt diese Quote 2.550.<sup>34</sup>

Die Familie muss zudem strenge Kriterien im Hinblick auf das Einkommen, die Unterkunft und Deutschkenntnisse auf Niveau A1 bereits vor der Einreise erfüllen. Die Einkommensrichtsätze, die für das Jahr 2022 gelten, betragen für Alleinstehende: EUR 1.030,49 für Ehepaare: EUR 1.625,71 und für jedes Kind: zusätzlich EUR 159,00. Sozial- und Familientransferleistungen, auf die ein Anspruch erst durch Erteilung des Aufenthaltstitels entstehen würde, wie die Familienbeihilfe oder Ausgleichszulage, werden dabei nicht berücksichtigt. Die Berechnung des Lebensunterhalts, der für die Erteilung eines Aufenthaltstitels erforderlich und ausreichend ist, ist eine höchst komplexe Angelegenheit: es müssen u. a. regelmäßige Aufwendungen, wie Mietzahlungen, Kreditraten, Unterhaltszahlungen ab einem Freibetrag von EUR 309,93 (Wert der sog. Vollen freien Station für 2022)<sup>35</sup> hinzugerechnet und die umfangreiche höchstgerichtliche, bisweilen äußerst strenge Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs berücksichtigt werden. Das Bundesministerium für Inneres hat zum Thema eine 50-seitige Informationsbroschüre erstellt<sup>36</sup>, die diese Komplexität und auch die herausfordernde Aufgabe der Vollzugsbehörden sehr anschaulich macht.

Ehegatt\*innen können zu ihren Partner\*innen nur nachziehen, wenn sie mindestens 21 Jahre alt sind, und Kinder zu ihren Eltern nur dann, wenn sie noch nicht 18 Jahre und nicht verheiratet sind.<sup>37</sup>

## GEFLÜCHTETE UND ANDERWEITIG SCHUTZBEDÜRFTIGE MENSCHEN

In einem besonderen rechtlichen Regime sind Aufnahme und Verbleib von Menschen geregelt, die vorübergehenden oder dauerhaften Schutz vor Verfolgung und Krieg suchen (Flüchtlinge, Kriegsvertriebene). Laut Definition der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ist ein Flüchtling eine Person, die aus Furcht vor Verfolgung aus Gründen der politischen Gesinnung, Religion, Nationalität oder Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe ihre Heimat oder den aktuellen Aufenthaltsstaat verlassen muss bzw. bereits verlassen hat.

Basierend auf der GFK aus 1951 und einem Zusatzprotokoll zur GFK aus dem Jahr 1967 wurde ein österreichisches Asylgesetz erlassen. Dieses erfuhr seit den 90er-Jahren zahllose Novellierungen. Seit dem EU-Beitritt Österreichs kamen eine Reihe von EU-Richtlinien und Abkommen hinzu, mit denen gemeinsame Mindeststandards für die Durchführung von Asylverfahren, Betreuungsstandards während der Durchführung eines Asylverfahrens und Kriterien für den dauerhaften oder temporären Schutz von Menschen in der gesamten EU sichergestellt werden sollen. Geregelt wurde auch, welcher EU-Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist, wenn Asylsuchende auf ihrer Flucht durch mehrere EU-Staaten geistert sind (Dubliner Übereinkommen). Dies hat zur Folge, dass sich das Asylverfahren in seinem ersten Abschnitt auf die Frage konzentriert, ob Asylantragstellende bereits in einem Drittland der Durchreise sicher vor Verfolgung waren („sicherer Drittstaat“) oder in ein nach dem Dubliner Abkommen für die Prüfung des Asylantrags erstzuständiges Land in der EU zurückgeschickt werden können. Erst nachdem diese Frage verneint wurde, wird die Person zum eigentlichen österreichischen Asylverfahren zugelassen. Erst dann wird die Frage der Flüchtlingseigenschaft geprüft und beantwortet. Dafür zuständig ist das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA).<sup>38</sup>

Erst ab der Zeit nach Zulassung zum Asylverfahren ist das Land Wien beziehungsweise der Fonds Soziales Wien (FSW) im Rahmen der sogenannten Grundversorgung für die Wohn- und anderweitige Versorgung, Verpflegung und Krankenversicherung der Asylwerber\*innen zuständig.<sup>39</sup>

Wird dem Antrag Folge gegeben, erhält der\*die Antragsteller\*in Asyl (= internationaler Schutzstatus) zunächst auf 3 Jahre befristet.<sup>40</sup> Nach 3 Jahren wird überprüft, ob die Voraussetzungen für die Gewährung weiterbestehen. Erst wenn dies bejaht wird, wird die Asylberechtigung auf unbefristete Dauer erteilt. Der Asylstatus gewährt – mit

Ausnahme der Wahlrechte – Gleichstellung mit österreichischen Staatsbürger\*innen im Hinblick auf ein dauerndes Aufenthaltsrecht, Möglichkeiten, am Erwerbsleben teilzunehmen sowie sozialen Schutz und soziale Rechte zu genießen.

Menschen, die vor Kriegen oder vor anderen das Leben und die körperliche Integrität und Sicherheit gefährdenden Umständen flüchten, haben Anspruch auf vorübergehenden (subsidiären) Schutz, solange diese Gefährdungssituation aufrechterhalten bleibt. Der subsidiäre Schutzstatus räumt das Recht ein, eine unselbstständige Arbeit aufzunehmen und bei Eintreten einer existenziellen Notlage soziale Leistungen in Anspruch zu nehmen. In Wien gehört dazu vor allem das Recht, Leistungen der Wiener Mindestsicherung zu erhalten.

Asylberechtigte müssen ihren Antrag auf Familienzusammenführung binnen drei Monaten nach Asylgewährung stellen, andernfalls kommen strengere Voraussetzungen zur Anwendung. Wohnraum, Einkommen und Krankenversicherung müssen dann nachgewiesen werden. Subsidiär Schutzberechtigte müssen 3 Jahre warten, ehe ihre Familienangehörigen zu ihnen nachziehen können.

Die Anzahl der Menschen, die jährlich neu um Asyl ansuchen, wird nur auf Bundesebene im Rahmen des Asylwerberinformationssystems (AIS) erhoben. Die Zahlen auf Bundesländerebene können nur im Kontext der Neuaufnahmen in die Grundversorgung geschätzt werden. Diese Zahlen werden im 3-jährlich erscheinenden Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien ausgewiesen.<sup>41</sup>

## KRIEGSVERTRIEBENE AUS DER UKRAINE

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine, der am 24.2.2022 begann, führte zur Flucht von etwa 7,8 Millionen<sup>42</sup> Menschen (Stand 1.11.2022) in andere europäische Staaten.

Ukrainische Staatsangehörige konnten bereits davor visumsfrei in die EU einreisen und sich 90 innerhalb von jeweils 180 Tagen in der EU aufhalten und frei bewegen. Die sogenannte Massenzustrom-Richtlinie der EU (2001/55/EG)<sup>43</sup> sieht vor, dass den vertriebenen Menschen als Gruppe ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht von zunächst 1 Jahr mit automatischer Verlängerungsmöglichkeit um 1 Jahr zukommt. Bereits am 4.3.2022 beschloss der Rat der Innen- und Justizminister\*innen der EU-Staaten, dass den vertriebenen Menschen, die nach Kriegsbeginn fliehen mussten, als Gruppe ein vorübergehender Schutz nach dieser Richtlinie (RL) zuteil werden soll, ohne dass sie einen Asylantrag stellen müssen. Es ist das erste Mal, seit es diese Richtlinie gibt, dass sie zur Anwendung kommt.

Österreich hat den EU-Beschluss auf Basis von §62 Asylgesetz in einer Verordnung eng umgesetzt, die vor allem ukrainischen Vertriebenen sowie Drittstaatsangehörigen mit einem Schutzstatus in der Ukraine einen vorübergehenden Aufenthalt bietet<sup>44</sup>. So wurde etwa nicht-ukrainischen Staatsangehörigen, die in der Ukraine ohne Schutzstatus z. B. als Student\*innen niedergelassen waren, kein Aufenthaltsrecht in Österreich eingeräumt. Die EU-Richtlinie hätte dies ermöglicht, und andere EU-Staaten wie z.B. Deutschland haben dies auch umgesetzt.<sup>45</sup>

Das Aufenthaltsrecht wird durch eine Karte für Vertriebene dokumentiert. Die Karte wird nach der Erstregistrierung bei der Polizei vom BFA per Post zugeschickt. Mit dem Vertriebenenstatus erhalten die Menschen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt, zur Krankenversicherung und zum Bildungssystem. Sie benötigen und erhalten auf Antrag des Arbeitgebers eine Beschäftigungsbewilligung ohne vorherige Arbeitsmarktprüfung. Sie werden bei Vorliegen von Hilfsbedürftigkeit auch in die Grundversorgung der Länder aufgenommen.<sup>46</sup>

Diese rechtlichen Rahmenbedingungen unterscheiden sich deutlich von jenen für die Geflüchteten der Jahre 2015/16, die – obwohl auch aus Kriegs- und Krisengebieten wie Syrien und Afghanistan kommend – einen Asylantrag stellen mussten, der sie während der Dauer des Asylverfahrens in vieler Hinsicht schlechter stellte als der Vertriebenenstatus. Die Vertriebenen sind nach der österreichischen Rechtslage

wiederum schlechter gestellt als Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte. Diese haben u.a. freien Zugang zum Arbeitsmarkt und gleichen oder weitgehenden Zugang zu Sozialleistungen.

Wird infolge der längeren Dauer des Krieges eine dauernde Integration erforderlich, kann in der österreichischen Vertriebenen-Verordnung auch folgendes festgelegt werden: bestimmte Gruppen der Aufenthaltsberechtigten können einen Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels im Inland stellen und ihnen kann der Aufenthaltstitel trotz Vorliegens eines Versagungsgrundes erteilt werden.