

Diakonie

Stellungnahme der Diakonie Österreich zur geplanten
Verordnung der Bundesregierung zur Feststellung der
Gefährdung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung
und des Schutzes der inneren Sicherheit

Wien, 10.6.2025

Einleitung:

Die Diakonie Österreich erachtet die geplante Verordnung zur Aussetzung des Familiennachzugs nicht nur als rechtlich fragwürdig, sondern als fundamentalen Angriff auf die humanitären und völkerrechtlichen Verpflichtungen unseres Landes. Österreich hat sich historisch als Vorreiter des internationalen Flüchtlingsschutzes positioniert. Diese Tradition der Solidarität steht in eklatantem Widerspruch zur geplanten Verordnung, die das Recht auf Familienleben gemäß **Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)** systematisch untergräbt. Die geplante Verordnung ignoriert nicht nur die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EUGH), sondern riskiert eine erneute Verurteilung Österreichs – ein Schritt, der den Ruf unseres Landes als verlässlichen Rechtsstaat nachhaltig beschädigen würde.

Der Entwurf verstößt gegen das **Prinzip der Verhältnismäßigkeit**, das sowohl die EMRK als auch die Charta der Grundrechte der EU (Art. 52 Abs. 1) verlangen. Während das Unionsrecht bereits differenzierte Instrumente zur Steuerung des Familiennachzugs bereitstellt – etwa die Möglichkeit zur Verlängerung von Bearbeitungsfristen auf neun Monate gemäß Art. 5 Abs. 4 der Familienzusammenführungsrichtlinie –, setzt die Bundesregierung auf einen pauschalen Stopp. Dieses Vorgehen missachtet die **judikative Autorität des EuGH**, der in seiner Rechtsprechung (C-808/18) klargestellt hat, dass Mitgliedstaaten nicht eigenmächtig unionsrechtliche Regelungen suspendieren dürfen. Eine erneute Vertragsverletzungsklage gegen Österreich wäre nicht nur peinlich, sondern würde die Glaubwürdigkeit des Landes in europäischen Verhandlungsprozessen untergraben.

Zudem widerspricht die Verordnung der **Flüchtlingskonvention**, die in Art. 28 den Schutz der Familieneinheit als Kernprinzip verankert. Österreich, das 1954 als einer der ersten Staaten die Konvention ratifizierte, würde mit diesem Entwurf seine Rolle als Hüter des Völkerrechts preisgeben. UNHCR warnt seit Jahren davor, dass restriktive Familiennachzugsregelungen die Integration geflüchteter Menschen erschweren und damit kontraproduktiv wirken. Stattdessen braucht es – wie die aktuellen Bildungsstatistiken zeigen – gezielte Investitionen in Sprachförderung und interkulturelle Pädagogik, nicht aber symbolpolitische Maßnahmen, die Familien auseinanderreißen.

Die historische Verantwortung Österreichs verbietet es, Menschenrechte zugunsten kurzfristiger innenpolitischer Interessen zu opfern. Sollte die Verordnung in Kraft treten, droht nicht nur ein **Imageschaden auf internationaler Bühne**, sondern ein Dominoeffekt: Andere EU-Staaten könnten ähnliche Maßnahmen ergreifen und damit das gesamte europäische Asylsystem destabilisieren.

Die Diakonie Österreich appelliert daher an die Regierung, diesen rechtsstaatswidrigen Kurs umgehend zu stoppen und stattdessen auf bewährte

Instrumente der Integration zu setzen – denn nur so bleibt Österreich seinem humanitären Erbe treu.

1. Rechtliche Bewertung: Verstoß gegen Unionsrecht und internationale Verpflichtungen

Der vorliegende Verordnungsentwurf ist aus rechtlicher Perspektive¹ nicht nur völlig ungeeignet, die angeblich damit adressierten Probleme zu lösen, sondern verstößt in fundamentaler Weise gegen unionsrechtliche Vorgaben. Die behauptete Rechtfertigung insbesondere durch Art. 72 AEUV entbehrt jeglicher tragfähigen rechtlichen Grundlage und ignoriert die unmissverständliche Rechtsprechung² des Europäischen Gerichtshofs (EuGH).

Zudem verkennt die Bundesregierung die unionsrechtlichen Regelungen im Bereich des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts (RFSR).

Eine derart einschneidende Maßnahme, wie sie der Verordnungsentwurf vorsieht, verstößt gegen Unionsrecht und führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit – mit dem unmittelbaren Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Österreich.

Fehlende Rechtsgrundlage: Missinterpretation des Art. 72 AEUV

Die österreichische Bundesregierung stützt ihren Vorschlag im Wesentlichen auf **Art. 72 AEUV**. Nach dieser Bestimmung bleibt die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zum Schutz der inneren Sicherheit zwar grundsätzlich gewahrt. Die Bundesregierung interpretiert diese Norm jedoch als Ermächtigung, einseitig von gemeinschaftlichen Vorschriften zum Familiennachzug abzuweichen und nationale Maßnahmen anstelle von Unionsrecht anzuwenden.

Diese Interpretation ist nicht nur rechtsdogmatisch verfehlt, sondern wurde vom EuGH bereits ausdrücklich und mehrfach zurückgewiesen. Bereits in einer **Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 2020 (C-808/18)** stellte der EuGH klar, dass die bloße Berufung auf eine nationale Maßnahme zum Schutz der inneren Sicherheit nicht dazu führen kann, dass Unionsrecht nicht mehr angewendet wird oder die Mitgliedstaaten von dessen Beachtung entbunden sind.

¹ Die rechtlichen Ausführungen dieser Stellungnahme orientieren sich unter anderem an den Argumentationslinien von Prof. Constantin Hruschka („Dobrinchts Rechtsbruch – Warum die aktuellen Kontrollen an den deutschen Binnengrenzen rechtswidrig sind“, Verfassungsblog, 15. Mai 2025) sowie von Prof.ⁱⁿ Anuscheh Farahat und Mag.^a Lisa Steurer LLB.oec. („Grenzgänger – Sind die neuen deutschen Grenzkontrollen zulässig?“, Verfassungsblog, 20. Mai 2025). Beide Beiträge analysieren fundiert die unionsrechtlichen Grenzen nationalstaatlicher Maßnahmen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und betonen die Notwendigkeit kooperativen Handelns innerhalb des europäischen Rechtsrahmens.

² EuGH vom 02.07.2020, C 18/19; EuGH vom 17.12.2020, C-808/18; EuGH vom 26.04.2022, C-368/20 und C-369/20.

Art. 72 AEUV ist **keine Generalklausel**, die den Mitgliedstaaten das Recht **einräumt**, sich eigenmächtig **über unionsrechtlich harmonisierte Regelungen** – wie jene im RFSR – **hinwegzusetzen**. Vielmehr **richtet sich** die Norm in erster Linie **an den Unionsgesetzgeber**, der im Rahmen seiner Zuständigkeiten die Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen hat.

Im Gegensatz etwa zum Binnenmarktrecht, das mit Art. 114 Abs. 4 AEUV eine ausdrückliche Schutzklausel für nationale Ausnahmen kennt, sieht der AEUV für den RFSR keinen vergleichbaren Mechanismus vor. Der Unionsgesetzgeber hat vielmehr durch sekundärrechtliche Regelungen – etwa dem Schengener Grenzkodex, der Dublin-III-Verordnung oder eben der Familienzusammenführungsrichtlinie – eine **umfassende Mediatisierung** der Mitgliedstaatenkompetenzen vorgenommen.

Diese sekundärrechtlichen Vorgaben enthalten kooperative Instrumente, die dem Schutz der öffentlichen Ordnung dienen und gleichzeitig die Einheitlichkeit und Wirksamkeit des europäischen Rechtsraums gewährleisten.

Kooperativer Ansatz statt nationaler Alleingang

Das Projekt des RFSR beruht auf dem **Prinzip der loyalen Zusammenarbeit** (Art. 4 Abs. 3 EUV) und **Solidarität** (Art. 2 EUV). Angelegenheiten, insbesondere im Bereich Migration, Asyl und Familiennachzug, sind demnach kooperativ und nicht unilateral zu lösen.

So sieht **Artikel 6 Abs. 1 der Familienzusammenführungsrichtlinie** ausdrücklich vor, dass Mitgliedstaaten Anträge auf Einreise und Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit ablehnen können. Der Schutz der öffentlichen Ordnung ist damit explizit im unionsrechtlichen Instrumentarium verankert – zusätzliche nationale Maßnahmen wie eine generelle Aussetzung des Familiennachzugs sind vor diesem Hintergrund unionsrechtlich nicht gedeckt.

Darüber hinaus eröffnet **Artikel 5 Abs. 4 der Richtlinie** den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, über Anträge auf Familienzusammenführung binnen neun Monaten zu entscheiden. Diese Regelung blieb bis dato unter dem Blickwinkel einer gewünschten gesteuerten Migration unberücksichtigt. Statt auf einen pauschalen Stopp zurückzugreifen, wäre Österreich daher verpflichtet gewesen, zunächst dieses unionsrechtlich vorgesehene Mittel zu nutzen. Die bewusste Nichtanwendung dieses Instruments offenbart, dass es dem Verordnungsentwurf nicht um eine sachgerechte Steuerung, sondern um eine symbolische Beschränkung von Rechten geht.

Gefährdung des europäischen Rechtsraums und drohende Vertragsverletzung

Der geplante Stopp des Familiennachzugs als **eigenmächtiges Vorgehen auf nationaler Ebene** verstößt gegen diesen kooperativen Rahmen. Die Bundesregierung verkennt, dass sie nicht nach Belieben und ohne Rücksicht auf europäische

Verpflichtungen Einschränkungen vornehmen darf. Ein solches Vorgehen unterminiert das gesamte Projekt eines europäischen Mobilitätsraums und gefährdet die Rechtsklarheit und -sicherheit.

Die Bundesregierung missachtet mit ihrem Entwurf, dass der Unionsgesetzgeber mit der **Familiennachzugsrichtlinie** eine bewusste und differenzierte Abwägung getroffen hat. Diese Richtlinie gewährt Schutzberechtigten einen klar definierten Rechtsanspruch auf Familiennachzug und berücksichtigt dabei eine Vielzahl von Gesichtspunkten, die über die rein menschenrechtliche Dimension hinausgehen. So betont bereits der **vierte Erwägungsgrund** der Richtlinie, dass die Familienzusammenführung eine notwendige Voraussetzung für gelebtes Familienleben ist. Sie trägt wesentlich zur Schaffung soziokultureller Stabilität bei, die wiederum die Integration von Drittstaatsangehörigen im Aufnahmestaat erleichtert. Auf diese Weise wird auch der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gefördert – ein grundlegendes Ziel der Europäischen Union, wie es im Vertrag ausdrücklich verankert ist. Dies steht in diametralem Gegensatz zum Verordnungsentwurf und der dazu veröffentlichten Begründung der Bundesregierung.

Keine Notlage nach Art. 72 AEUV: Analyse der aktuellen Zahlen

Die Behauptung, dass der Stopp des Familiennachzugs zur **Abwehr einer „Gefährdung der Funktionsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen“** – konkret im Schulsystem eines einzelnen Bundeslandes, nämlich Wien, – notwendig sei, überzeugt nicht. Insbesondere da evident ist, dass mit dem Rechtsanspruch auf Familiennachzug ein planbarer und kalkulierbarer Zuzug verbunden ist, den der Unionsgesetzgeber bei Erlass der Richtlinie in seine Erwägungen einbezogen hat.

Darüber hinaus widersprechen die tatsächlichen aktuellen **Asylzahlen** der behaupteten Notlage: Die bundes- sowie unionsweit rückläufigen Antragszahlen entkräften die von der Bundesregierung vorgebrachten Argumente einer „Überlastung“.

Zudem liegt auf der Hand, dass eine nachhaltige Entlastung nur durch gezielte **Maßnahmen im Bereich Integration und Bildung** erreicht werden kann – nicht jedoch durch eine pauschale und rechtlich unhaltbare Notverordnung, die grundlegende Rechte von Schutzberechtigten beschneidet und zugleich das Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens in Kauf nimmt.

Der EuGH hat schließlich klargestellt, dass eine Berufung auf Art. 72 AEUV nur in „**ganz bestimmten außergewöhnlichen Fällen**“ möglich ist, in denen die Folgen einer Maßnahme **nicht vorhersehbar** waren oder vom Gesetzgeber nicht in Betracht gezogen wurden.³ Die Folgen des Familiennachzugs, einschließlich der damit verbundenen Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen wie Schulen, sind dem

³ EuGH C-368/20 und C-369/20, Rn. 86.

Unionsgesetzgeber seit Erlass der Familiennachzugsrichtlinie hinreichend bekannt. Die Behauptung einer außergewöhnlichen oder unvorhersehbaren Lage kann vor diesem Hintergrund nicht nachvollzogen werden.

Analog zu den Binnengrenzkontrollen, bei denen der EuGH die umfassenden Regelungen des Schengener Grenzkodex als abschließend und ausreichend anerkannt hat und deshalb einen Rückgriff auf Art. 72 AEUV als unzulässig bewertet hat, bleibt für die im Verordnungsentwurf vorgesehene nationale Maßnahme im Bereich der unionsrechtlich geregelten Familienzusammenführung kein Raum. Ein einseitiger Stopp ist daher sowohl mit dem Primär- als auch Sekundärrecht der EU unvereinbar und folglich unzulässig.

Das Vorgehen der Bundesregierung, das mit einem Verweis auf Art. 72 AEUV nationale Alleingänge rechtfertigen möchte, stellt eine eklatante Missachtung der europäischen Rechtsordnung dar. Die Einführung eines solchen **Präzedenzfalls in der Geschichte der österreichischen Republik** gefährdet die kohärente Umsetzung des europäischen Rechts und unterminiert die Grundlagen der Union als Rechtsgemeinschaft.

Darüber hinaus werden mit dem vorliegenden Entwurf grundlegende Rechte von Schutzberechtigten verletzt, insbesondere das **Recht auf Familienleben (Art 7 GRC)** sowie der **Zugang zu einem Asylverfahren (Art 18 GRC)**. Dies steht im Widerspruch zu den unions- und menschenrechtlichen Verpflichtungen Österreichs.

2. Kindeswohl im Fokus: Anforderungen der UN-Kinderrechtskonvention

Bei allen Entscheidungen zur Familienzusammenführung muss das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt werden – so verlangt es die UN-Kinderrechtskonvention, insbesondere in ihren Artikeln 10 und 22, die eine wohlwollende und zügige Bearbeitung von Nachzugsanträgen fordert.

Der vorliegende Verordnungs-Entwurf wird diesem Anspruch jedoch nicht gerecht: Er fokussiert nahezu ausschließlich auf Kinder, die sich im Ausland befinden und keine Bezugsperson in Österreich haben. Kinder hingegen, die bereits mit einem Elternteil in Österreich leben und auf die Nachreise weiterer Familienmitglieder warten, werden in der Regel nicht ausreichend berücksichtigt. Diese einseitige Betrachtung verkennt die Lebensrealität vieler betroffener Familien. Eine kindeswohlorientierte Entscheidungspraxis muss vielmehr die gesamte familiäre Situation in den Blick nehmen – insbesondere auch die Belastungen, die aus langen Trennungszeiträumen resultieren. Der Entwurf bleibt hinter diesen Anforderungen deutlich zurück und berücksichtigt das Kindeswohl nur sehr unzureichend

3. Keine Notlage im Sinne des Art. 72 AEUV gegeben

Wie bereits ausgeführt, befindet sich Österreich in keiner Notlage, die es gem. Art. 72 AEUV, ermöglichen würde, aufgrund einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit bestimmte Einschränkungen vorzunehmen.

- Laut den offiziellen Zahlen des BMI ist die Zahl der Asylanträge in Österreich massiv rückläufig: von 112.000 Anträgen im Jahr 2022 über 59.000 im Jahr 2023 auf lediglich 25.000 im Jahr 2024 – ein Rückgang von über 60 % innerhalb eines Jahres.
- Auch die Anträge auf Familienzusammenführung haben sich deutlich reduziert: 2023 wurden noch 14.032 Anträge gestellt, 2024 waren es nur mehr 8.234.

Es ist daher nicht glaubhaft, dass eine solche Entwicklung eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit darstellen könnte.

Die Voraussetzungen für eine Notverordnung sind daher nicht gegeben. Es fehlt sowohl an der Dringlichkeit als auch an der sachlichen Rechtfertigung.

4. Bildungsprobleme nicht durch Familiennachzug verursacht

Die Annahme, die Belastung des Bildungssystems sei auf Familiennachzüge zurückzuführen, ist empirisch und sachlich nicht haltbar:

- Laut Statistik Austria lag der Anteil außerordentlicher Schüler*innen im Schuljahr 2023/24 österreichweit bei 10,7 %. Nur in Wien war er mit 18,7 % deutlich höher. Der nächsthöhere Wert wurde in Oberösterreich mit 10,9 % gemessen – exakt dem Bundesdurchschnitt. Eine überregionale Überlastung des Schulsystems kann daraus nicht abgeleitet werden.
- Bildungsprobleme stehen in Zusammenhang mit strukturellen Schwächen des Bildungssystems: Lehrermangel, fehlende Mittel, unzureichende Sprachförderung und mangelnde Verteilungsgerechtigkeit.

Sprachförderung und Mehrsprachigkeit als Schlüssel zur Integration

- Eine pauschale Gleichsetzung von "nichtdeutscher Muttersprache" mit mangelnder Deutschkompetenz ist wissenschaftlich unhaltbar. Die sprachwissenschaftliche Forschung zeigt deutlich, dass eine stabile und gut entwickelte Erstsprache eine zentrale Grundlage für einen erfolgreichen Zweitspracherwerb darstellt (Cummins 1991). Dieses Prinzip ist als **Interdependenzhypothese** bekannt: Kompetenzen in der Erstsprache (L1) übertragen sich auf die Zweitsprache (L2), insbesondere in Bereichen wie kognitiven Strategien, Textverständnis und metasprachlichem Wissen. Eine gut ausgebaute L1 fördert also nicht nur die sprachliche, sondern auch die schulische und kognitive Entwicklung in der Zweitsprache.

Zahlreiche Studien haben belegt, dass Kinder mit einer soliden muttersprachlichen Basis schneller und nachhaltiger Deutsch lernen können als

solche, deren L1 vernachlässigt oder unterdrückt wird (Gogolin 2008; Skutnabb-Kangas 2000). Der Zweitspracherwerb ist kein isolierter Prozess, sondern steht in engem Zusammenhang mit sozialen, bildungssprachlichen und psycholinguistischen Faktoren. Eine pauschale Gleichsetzung von "nichtdeutscher Muttersprache" mit mangelnder Deutschkompetenz verkennt diesen Zusammenhang grundlegend und führt zu fehlerhaften pädagogischen Entscheidungen.

Im Gegenteil: Eine solche Gleichsetzung birgt die Gefahr, Mehrsprachigkeit als Defizit statt als Ressource zu betrachten. Dabei zeigt die Forschung zur **additiven Mehrsprachigkeit**, dass ein bildungssprachlich geförderter Umgang mit mehreren Sprachen langfristig sowohl kognitive Vorteile bringt als auch die soziale Teilhabe und Bildungschancen verbessert (Bialystok 2001). Es ist daher wissenschaftlich unhaltbar, von der bloßen Herkunftssprache eines Kindes auf dessen tatsächliche sprachliche Fähigkeiten im Deutschen zu schließen – insbesondere ohne eine differenzierte Sprachstandserhebung.

Versäumnisse bei Förderung und Mitteleinsatz statt Überforderung durch Zuwanderung

Integrationshemmnisse entstehen durch zu spät einsetzende Förderungen und fehlende Unterstützung in der frühen Phase des Aufenthalts:

Besonders betroffen sind geflüchtete Kinder und Jugendliche, die sich während des laufenden Asylverfahrens in Österreich aufhalten und dabei keinen unmittelbaren oder nur stark eingeschränkten Zugang zu regulären Bildungs- und Förderangeboten haben – ein Umstand, der langfristige Folgen für ihre schulische und berufliche Integration nach sich zieht.

Dies gilt insbesondere für Jugendliche, die die allgemeine Schulpflicht (bis zum 9. Schuljahr) bereits erfüllt haben, jedoch noch keinen Zugang zu weiterführenden Bildungswegen (z. B. berufsbildende mittlere oder höhere Schulen) oder zu einer Lehrausbildung haben. Für diese Gruppe existieren derzeit kaum verpflichtende oder systematisch strukturierte Übergangsmaßnahmen, etwa in Form von intensiven Deutschkursen, Berufsvorbereitung oder psychosozialer Begleitung. Stattdessen verbleiben viele dieser jungen Menschen über Monate oder sogar Jahre in einem „Wartestand“, der ihre sprachliche und soziale Entwicklung massiv hemmt.

Sprachwissenschaftlich und pädagogisch ist jedoch gut belegt, dass gerade die ersten Monate nach der Ankunft im Aufnahmeland entscheidend für den weiteren Bildungsverlauf sind (Esser 2006; Gogolin 2008). In dieser sogenannten **kritischen Phase des Zweitspracherwerbs** kann eine kontinuierliche sprachliche Förderung (besonders im Bildungskontext) den Grundstein für schulischen Erfolg legen. Wenn diese frühe Phase nicht ausreichend genutzt wird, entstehen **kumulative Bildungsnachteile**, da sich

Sprachlücken mit jeder weiteren Stufe des Bildungssystems verstärken und schwerer aufholbar sind.

Auch entwicklungspsychologisch gesehen ist Inaktivität in einem bildungsbezogenen und sozialen Sinne in dieser Lebensphase hochproblematisch: Jugendliche in der Adoleszenz benötigen strukturierte Lernumgebungen, soziale Einbindung und Orientierungsperspektiven. Der Ausschluss aus diesen Prozessen führt nicht nur zu sprachlichen Defiziten, sondern auch zu psychosozialen Belastungen, Desintegrationserfahrungen und – in einigen Fällen – zu einer erhöhten Vulnerabilität gegenüber Radikalisierung, Ausgrenzung oder Verarmung.

Eine gelingende Integration setzt voraus, dass sprachliche und bildungsbezogene Fördermaßnahmen unmittelbar mit der Ankunft beginnen – altersgerecht, strukturiert und unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status. Die derzeitige Praxis, insbesondere im Hinblick auf asylwerbende Jugendliche ohne Zugang zu weiterführender Bildung, vergrößert bestehende Ungleichheiten und gefährdet die langfristige gesellschaftliche Teilhabe dieser jungen Menschen.

- **Strukturelle Versäumnisse**

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die vielfach beklagten Probleme im Bildungssystem auf jahrzehntelange strukturelle Versäumnisse zurückgehen. Die Ursachen reichen von Reformträgheit über Lehrkräftemangel bis zu sozialer Ungleichheit. Eine Hemmung des Familiennachzugs wird diese Probleme nicht lösen.

- **Notstand, wenn nicht einmal Mittel ausgeschöpft werden?**

Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass bereitgestellte Mittel für integrationsunterstützende Maßnahmen, etwa für Flüchtlingskinder im Bildungssystem, zuletzt nicht ausgeschöpft wurden: Laut einem Bericht des *Standard* vom 8. Juni 2025 wurden die vom Bildungsministerium bereitgestellten Zusatzmittel zur Förderung von Flüchtlingskindern im Schuljahr 2023/24 nur zu 62 Prozent ausgeschöpft. Besonders gering war der Mitteleinsatz in Wien, das lediglich ein Drittel der verfügbaren Ressourcen nutzte. Auch Salzburg, die Steiermark, Vorarlberg und das Burgenland blieben deutlich unter der Hälfte. Gründe dafür seien laut Ministerium unter anderem Synergieeffekte mit anderen Förderkontingenten, Lehrermangel oder regional unterschiedlich hoher Förderbedarf.

Die Integrationsfähigkeit eines Staates bemisst sich nicht nur an der Zahl der neu Ankommenden, sondern auch an der Verfügbarkeit und dem effizienten Einsatz staatlicher Mittel. In Österreich wurden in den letzten Jahren jedoch wesentliche Mittel zur Integration – insbesondere im Bildungsbereich – **nicht vollständig ausgeschöpft**. Der *Rechnungshof* stellte in seinem **Bericht 2022 zur schulischen Integration von Kindern mit nichtdeutscher Erstsprache** fest, dass Fördermittel für Sprachförderung häufig verspätet abgerufen oder gar nicht eingesetzt wurden. So konnten etwa im Rahmen der „Initiative für

außerordentliche Schüler:innen“ mehrere Bundesländer bereitgestellte Bundesmittel nicht abrufen, weil entsprechende Konzepte oder Umsetzungsstrukturen fehlten.

Auch die *OECD* kritisierte in ihrem *Education Policy Outlook 2023* für Österreich, dass trotz ausreichender Ressourcen die Unterstützung für bildungsbenachteiligte Kinder – insbesondere mit Flucht- oder Migrationshintergrund – **nicht zielgerichtet und systematisch** erfolge. Es fehle an kohärenten Strategien zur frühzeitigen Sprachförderung, an Personal sowie an einer evidenzbasierten Steuerung von Integrationsmaßnahmen. Diese Versäumnisse zeigen deutlich: Die integrationspolitischen Herausforderungen resultieren **nicht aus einem Mangel an Kapazitäten oder Ressourcen**, sondern aus strukturellen Defiziten bei der Steuerung und Nutzung vorhandener Mittel. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Notverordnung zur Einschränkung des Familiennachzugs nicht nur unverhältnismäßig, sondern auch als Ablenkung von eigentlichen Reformbedarfen im Bildungs- und Integrationssystem.

5. Kein Zusammenhang zwischen Familiennachzug und Jugendkriminalität

Die politische Argumentation, wonach durch den Familiennachzug Jugendkriminalität zunehme, entbehrt jeder statistischen Grundlage:

- Es besteht kein kausaler Zusammenhang zwischen Herkunft, Familienstand und Straffälligkeit. Vielmehr sind soziale Faktoren wie Armut, fehlende Bildungschancen und Diskriminierung entscheidend.
- Studien zur Jugendkriminalität zeigen, dass Kinder aus stabilen familiären Verhältnissen – auch wenn diese migriert sind – seltener straffällig werden. Die Familienzusammenführung wirkt hier stabilisierend.

Die kriminalsoziologische Forschung zeigt klar, dass es keinen kausalen Zusammenhang zwischen dem Migrationshintergrund, dem Familienstand oder dem Umstand des Familiennachzugs und erhöhter Jugendkriminalität gibt. Vielmehr verweist die Forschung auf strukturelle und soziale Risikofaktoren wie Armut, prekären Aufenthaltsstatus, fehlenden Zugang zu Bildung, institutionelle Diskriminierung sowie soziale Desintegration als entscheidende Einflussgrößen auf delinquentes Verhalten (vgl. Albrecht & Stangl 2021; Pilgram 2020).

Zwar weisen polizeiliche Kriminalstatistiken teilweise erhöhte Anteile von nicht-österreichischen Jugendlichen unter den Tatverdächtigen aus, doch diese Daten sind statistisch hochgradig verzerrt. Zum einen erfasst die Kriminalstatistik lediglich angezeigte und registrierte Delikte – das sogenannte Hellfeld – und lässt das Dunkelfeld (nicht angezeigte Straftaten) unberücksichtigt. Zum anderen werden ausländische Tatverdächtige unabhängig davon gezählt, ob sie in Österreich wohnhaft

sind oder sich nur vorübergehend im Land aufhalten (z. B. Transitmigration, illegale Beschäftigung, organisierte Banden). Damit ist ein Vergleich mit der ansässigen Bevölkerung methodisch nicht haltbar, da keine sozioökonomisch und demografisch vergleichbaren Kohorten gegenübergestellt werden (Kreissl 2017; Reiterer 2019).

Zudem zeigt die Auswertung jüngerer Daten des Innenministeriums (Berichte 2022–2024), dass ein erheblicher Teil der Delikte auf eine sehr kleine Gruppe sogenannter Intensivtäter zurückgeht. Laut kriminalstatistischer Analyse begehen rund 10 % der Tatverdächtigen über 50 % der Straftaten, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Politische Narrative, die eine generelle Zunahme von Kriminalität durch Familiennachzug unterstellen, beruhen daher nicht auf validen empirischen Grundlagen, sondern auf Generalisierungen und emotionalisierten Einzelfallberichten – oft verstärkt durch selektive mediale Berichterstattung (vgl. Hafez & Kratzer 2022).

Es besteht kein kausaler Zusammenhang zwischen Herkunft, Familienstand und Straffälligkeit. Vielmehr sind soziale Faktoren wie Armut, fehlende Bildungschancen und Diskriminierung entscheidend.

Kriminalität unter Jugendlichen ist weltweit und kulturübergreifend stark von sozioökonomischen Bedingungen abhängig. Studien zur sozialen Desintegration (Heitmeyer 2011) und zur strukturellen Gewalt (Galtung 1990) zeigen, dass vor allem Ausschlusserfahrungen, Perspektivlosigkeit und mangelnde soziale Einbindung kriminogene Faktoren darstellen. Das gilt in besonderem Maße für geflüchtete Jugendliche und junge Migranten, deren Lebensumstände häufig durch beengte Wohnverhältnisse, unsicheren Rechtsstatus, fehlenden Zugang zu qualitativer Bildung und institutionelle Benachteiligung geprägt sind.

Internationale wie nationale Studien bestätigen, dass stabile familiäre Bindungen ein entscheidender Schutzfaktor gegen Delinquenz sind – unabhängig vom kulturellen oder ethnischen Hintergrund (vgl. BMJÖ 2023; BKA Deutschland 2020; UNHCR 2023). Der Familiennachzug wirkt nachweislich stabilisierend, da er emotionale Unterstützung, soziale Kontrolle und Alltagsstruktur ermöglicht. Insbesondere unbegleitete minderjährige Geflüchtete weisen deutlich höhere psychische Belastungen, Bildungsabbrüche und kriminologische Risiken auf als jene Jugendlichen, die im familiären Kontext leben (vgl. UNHCR Österreich 2023; ECRI 2022).

Die österreichische Forschung betont zudem, dass der Ausschluss von geflüchteten Familien aus Bildung, Wohnen und Arbeitsmarkt integrationshemmend wirkt – nicht deren Zuzug an sich (Reiterer 2019). Maßnahmen, die die Familienzusammenführung erschweren oder kriminalisieren, konterkarieren damit nicht nur menschenrechtliche Prinzipien, sondern auch kriminologie- und integrationspolitische Erkenntnisse.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass ein Zusammenhang zwischen Migration, Familiennachzug und Jugendkriminalität im politischen Diskurs häufig überdramatisiert wird und jeder differenzierten empirischen Grundlage entbehrt. Die Forschung spricht klar für eine frühe Förderung, stabile Lebensverhältnisse und

sozialen Einbezug als wirksame Präventionsstrategien – nicht für pauschale Ausgrenzung oder restriktive Familienpolitik.

6. Selbsterhaltungsfähigkeit ist Frage der Integrationschancen, nicht des Nachzugs

- Eine zentrale Hürde für die wirtschaftliche Integration ist der späte Zugang zum Arbeitsmarkt, der erst nach der Zuerkennung des Schutzstatus möglich wird.
- Integrationsmaßnahmen, wie Sprachkurse oder Arbeitsmarktintegration, starten viel zu spät. Eine konsequente Umsetzung von "Integration ab Tag 1" ist dringend erforderlich.
- Die Fähigkeit zur Selbsterhaltung wird somit weniger durch die Familienzusammenführung beeinträchtigt, sondern durch strukturelle Defizite im Integrationsprozess.

Personen im Asylverfahren sind oft über Monate oder sogar Jahre hinweg von einer regulären Erwerbstätigkeit ausgeschlossen. Selbst wenn Qualifikationen, Motivation und Bedarf am Arbeitsmarkt vorhanden wären, verhindert das bestehende System eine sinnvolle Teilnahme am Wirtschaftsleben. Die Zugangsmöglichkeiten sind stark eingeschränkt, mit Ausnahme weniger Sonderregelungen etwa im Bereich der Erntehilfe. Für die betroffenen Personen bedeutet dies nicht nur einen erzwungenen Rückzug in die Passivität, sondern auch den Verlust beruflicher Routinen, Qualifikationen und Selbstwirksamkeit. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive wird damit wertvolles Arbeitskräftepotenzial ungenutzt gelassen – gerade in Zeiten steigenden Fachkräftemangels.

Integrationsmaßnahmen, wie Sprachkurse oder Arbeitsmarktintegration, starten viel zu spät. Eine konsequente Umsetzung von „Integration ab Tag 1“ ist dringend erforderlich.

Der Integrationsprozess beginnt in Österreich in der Regel nicht mit der Ankunft, sondern erst mit Anerkennung des Schutzstatus. Sprachkurse, Qualifizierungsmaßnahmen und Bildungsangebote stehen nur eingeschränkt oder gar nicht zur Verfügung. Dieser verzögerte Beginn birgt enorme soziale Folgekosten: Isolation, Resignation und fehlende Teilhabechancen lassen sich empirisch belegen. Besonders problematisch ist die Diskriminierung nach Herkunft und „Bleibewahrscheinlichkeit“, wodurch manche Gruppen bewusst von frühen Integrationsangeboten ausgeschlossen werden. Eine konsequente Umstellung auf flächendeckende, individualisierte Bildungs- und Förderangebote ab dem ersten Tag des Aufenthalts würde nicht nur Integration beschleunigen, sondern auch soziale Spannungen verringern und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen.

Das verbreitete Narrativ, wonach Familiennachzug die wirtschaftliche Eigenständigkeit von Schutzberechtigten gefährde, verkennt grundlegende Zusammenhänge. Es sind nicht familiäre Verpflichtungen, die Menschen in Abhängigkeit halten, sondern systemische Hürden: ein verspäteter Bildungszugang, mangelnde

Qualifizierungsangebote, eingeschränkte Mobilität, rechtliche Unsicherheit sowie ein fehlendes soziales Netz. Gleichzeitig fehlt es an Übergangsmo­dellen, die den Weg von der Grundversorgung in ein eigenständiges Leben realistisch begleiten – insbesondere bei Wohnraum, Arbeitsaufnahme und sozialer Absicherung. In dieser Gemengelage ist der Schritt in den Arbeitsmarkt oft mit hohem persönlichem Risiko verbunden, insbesondere dann, wenn ein niedriges Einkommen den Verlust von Wohnung oder Grundversorgung nach sich zieht.

Empirische Beobachtungen aus der Integrationspraxis zeigen im Gegenteil, dass stabile familiäre Strukturen eine wichtige Ressource für Resilienz und Eigenständigkeit darstellen können. Sie bieten emotionale Sicherheit, Arbeitsteilung in der Alltagsbewältigung und fördern soziale Einbettung. Wenn Familiennachzug professionell begleitet und mit struktureller Integration verknüpft wird – also mit Arbeit, Bildung und Wohnen –, kann er erheblich zur sozialen und wirtschaftlichen Stabilität beitragen.

Die Selbsterhaltungsfähigkeit von Geflüchteten ist somit keine Folge ihres Familienstands, sondern der Integrationschancen, die ihnen geboten oder vorenthalten werden. Wer die Voraussetzungen zur gesellschaftlichen Teilhabe schafft – durch frühe Sprachförderung, Zugang zum Arbeitsmarkt, qualifikationsgerechte Anerkennung und soziale Absicherung – ermöglicht nicht nur individuelle Selbstständigkeit, sondern entlastet langfristig auch das Sozialsystem und stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Aus Sicht der Diakonie ist es an der Zeit, Integration nicht länger zu verzögern, sondern systematisch zu ermöglichen.

Der Verordnungsentwurf der Bundesregierung ist aus Sicht der Diakonie als **integrationspolitisch kontraproduktiv** zu bezeichnen.

Belegen lässt sich das durch Studien, die zeigen, dass die Trennung von Familien zu psychischen Belastungen, sozialer Isolierung und verringerter Integrationsfähigkeit führt (Hungerbühler 2023; Gambaro et al. 2018).

Zudem betont schon die Richtlinie 2003/86/EG die Rolle der Familienzusammenführung als Voraussetzung für soziale Stabilität und Integration.

Letztlich fördert der Ausschluss legaler Einreisemöglichkeiten irreguläre Migration und treibt vulnerable Gruppen in die Abhängigkeit von Schleppernetzwerken.

7. Verfassungsrechtliche und menschenrechtliche Bedenken

Aus Sicht der Diakonie ist das Recht auf Familie ein unveräußerliches und fundamentales Menschenrecht. Dieses Recht ist in Österreich durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützt und besitzt Verfassungsrang. Artikel 8 der EMRK garantiert das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und verpflichtet den Staat, dieses Recht zu achten und vor unverhältnismäßigen Eingriffen zu bewahren. Vor diesem Hintergrund ist das im Regierungsprogramm formulierte Ziel, den Familiennachzug im Einklang mit Artikel 8 EMRK zu stoppen, aus grundrechtlicher Perspektive höchst fragwürdig. Es stellt sich die zentrale Frage: Wie lässt sich ein Menschenrecht menschenrechtskonform einschränken?

Der vorliegende Verordnungsentwurf, der ausdrücklich das Ziel verfolgt, eine Aussetzung der Familienzusammenführung zu ermöglichen, steht in direktem Konflikt mit verfassungsrechtlichen Garantien. Eine solche Maßnahme würde eine gravierende Einschränkung eines zentralen Grundrechts darstellen. Dabei ist Familienzusammenführung nicht nur ein menschenrechtliches Gebot, sondern auch ein essenzieller Bestandteil einer erfolgreichen Integrationspolitik. Schutzberechtigte, die mit ihren Familien vereint sind, verfügen über ein stabiles soziales Umfeld, das ihre psychische Stabilität stärkt und ihnen ermöglicht, sich besser in die Gesellschaft einzufügen.

Dieses stabile Umfeld wirkt sich unmittelbar positiv auf die aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt und die langfristige gesellschaftliche Integration aus. Studien und Praxiserfahrungen zeigen deutlich, dass eine intakte familiäre Situation die soziale Teilhabe, Bildungsintegration und berufliche Eingliederung fördert. Darüber hinaus trägt Familienzusammenführung auch volkswirtschaftlich zur Bewältigung des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels bei – insbesondere in strukturschwachen Regionen.

Die geplante Aussetzung des Familiennachzuges ignoriert damit nicht nur die positiven Effekte der Familienzusammenführung auf Integration und Gesellschaft, sondern untergräbt auch zentrale Prinzipien des Rechtsstaats und der Demokratie. Sie gefährdet den menschenrechtlichen Mindeststandard und setzt ein politisches Signal, das mit den Grundwerten einer offenen, solidarischen Gesellschaft nicht vereinbar ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Entwurf der Notverordnung zum Stopp der Familienzusammenführung aus unionsrechtlicher sowie rechtsstaatlicher Sicht unhaltbar ist. Er basiert auf einer verfehlten Auslegung von Art. 72 AEUV, ignoriert die sekundärrechtliche Mediatisierung durch den Unionsgesetzgeber und widerspricht der Rechtsprechung des EuGHs. Die behauptete Gefährdung der öffentlichen Ordnung ist weder nachweisbar noch geeignet, die gravierenden Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Personen zu rechtfertigen. Er ist somit weder rechtlich noch faktisch gerechtfertigt.

Die geplante Verordnung verletzt Grundrechte, berücksichtigt das Kindeswohl nicht hinreichend, ist integrationspolitisch kontraproduktiv und ignoriert das Vorhandensein milderer, wirksamerer Mittel. Sie verschärft die bereits bestehenden Defizite in Kinderrechten, gefährdet besonders schutzbedürftige Gruppen und untergräbt demokratische Prinzipien. Der Entwurf ist daher entschieden abzulehnen.

Die Diakonie erwartet daher die unverzügliche Rücknahme dieses Entwurfs und empfiehlt stattdessen eine rechtskonforme, kooperative und lösungsorientierte Politik, die sich an den Vorgaben der EU und den Bedürfnissen der Betroffenen orientiert. Dies umfasst insbesondere eine konsequente Integrationsförderung, den Ausbau der Bildungsangebote sowie eine transparente und rechtsstaatliche Entscheidungspraxis bei Familienzusammenführungen.