



UNHCR-Analyse

des Entwurfs einer Novelle zum

Kinderbetreuungsgeldgesetz

www.unhcr.at

Einleitung

Dem UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Die überwachende Funktion von UNHCR ist ein integrativer und wesentlicher Bestandteil zur Wahrung des internationalen Flüchtlingsschutzes und explizit in Artikel 8 seiner Satzung festgelegt. Demnach sorgt UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge, die unter seine Zuständigkeit fallen, indem er u. a. den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt. Teil dieses humanitären Mandats ist die Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967. In Artikel 35 GFK und Artikel II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

Die vorliegende Rechtsmaterie wirft weniger spezifisch flüchtlingsrechtliche sondern vielmehr allgemeine menschenrechtliche Fragen auf. Sie betrifft wesentliche Interessen von Personen innerhalb des Mandats von UNHCR und seiner internationalen Schutzfunktion. Da sich der Zuständigkeitsbereich von UNHCR auch auf Personen erstreckt, die vor Krieg, dem Ausbruch schwerer und allgemeiner Unruhen sowie vor Gewalt fliehen, unabhängig davon, ob sie den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, bezieht sich die nachfolgende Analyse insbesondere auf diesen Personenkreis – die subsidiär Schutzberechtigten.

Novelle zum Kinderbetreuungsgeldgesetz

Nachdem im Rahmen des Fremdenrechtspakets 2005, in dem unter anderem auch das Kinderbetreuungsgeldgesetz (KBGG) novelliert wurde, subsidiär Schutzberechtigte vom Bezug des Kinderbetreuungsgeldes ausgeschlossen worden waren, korrigierte der Gesetzgeber diese Entscheidung mit der letzten Änderung des KBGG im Dezember 2006 insofern, als er für all jene subsidiär Schutzberechtigten in Österreich einen Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld wieder einführte, die keine Leistungen aus der Grundversorgung erhalten und unselbständig oder selbständig erwerbstätig sind (§ 2 Abs. 1 Z. 5 lit. c KBGG).

Während das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR diese Gesetzesänderung grundsätzlich als Schritt in die richtige Richtung begrüßte, griff und greift diese Maßnahme in der Praxis zu kurz. Subsidiär Schutzberechtigte sollten denselben uneingeschränkten Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld haben wie Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Eine Ungleichbehandlung zwischen diesen beiden Gruppen ist aus Sicht von UNHCR diskriminierend und verstößt gegen EU-Recht. Wir begründen dies wie folgt:

Das österreichische Asylgesetz sieht internationalen Schutz für alle Personen vor, die aufgrund von Menschenrechtsverletzungen nicht in ihre Heimat zurückkehren können. Dieser Schutz besteht zum einen für Menschen, die etwa in kriegsgeschüttelten Ländern als politische Aktivisten verfolgt und damit vielleicht in Lebensgefahr sind – somit für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Zum anderen gewährt Österreich aber auch Menschen Zuflucht, die bei Abschiebung in eines dieser Länder durch willkürliche Gewalt in Lebensgefahr geraten würden – in diesem Fall spricht das Gesetz von subsidiär Schutzberechtigten (§ 8 AsylG 2005).

Wenngleich Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte in Österreich einen unterschiedlichen Rechtsstatus haben, teilen sie doch das gleiche Schicksal: Sie waren gezwungen, ihre Heimat aus Furcht um Leib und Leben zu verlassen, und können dorthin nicht zurückkehren. Sie brauchen eine neue Heimat und müssen und sollen sich in Österreich eine neue Existenz aufbauen. Sie haben Schutz in ihrem Zufluchtsland Österreich erhalten und dürfen sich hier legal aufhalten. Sie stehen vor großen Herausforderungen, und eine rasche Integration ist für sie oft von großer Bedeutung. Da die Erfahrungen aus der Praxis gezeigt haben, dass subsidiär Schutzberechtigte in der Regel genauso lange Schutz benötigen wie Flüchtlinge, hat UNHCR schon bisher stets für eine Gleichbehandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten plädiert. Das österreichische Asylgesetz trägt diesem Umstand in gewisser Weise Rechnung, indem es subsidiär Schutzberechtigten nicht nur einen Abschiebeschutz, sondern auch eine zunächst auf ein Jahr befristete (verlängerbare) Aufenthaltsberechtigung gewährt.

Dennoch werden subsidiär Schutzberechtigte – trotz der Wiederaufnahme in das Kinderbetreuungsgeldgesetz im Rahmen der letzten Gesetzesnovelle – im KBGG nach wie vor anders behandelt als Flüchtlinge. So haben sie nur Anspruch auf Kindergeld, wenn sie keine Leistungen aus der Grundversorgung erhalten und unselbständig oder selbständig erwerbstätig sind, was dazu führt, dass ein Teil dieser Personengruppe diese für ihre Integration so wichtigen Unterstützungen weiterhin nicht erhält.

Der für eine Anspruchsberechtigung auf Kindergeld im Gesetz enthaltene explizite Verweis auf eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit der Antragstellerin bringt mit sich, dass der Systematik des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 (FLAG) folgend auf das Einkommenssteuergesetz 1988 abzustellen ist – wie aus einer Durchführungsanweisung des Bundesministeriums für Gesundheit, Familie und Jugend an alle Finanzämter hervorgeht. Für Zeiten des Bezuges einer Leistung aus der Krankenversicherung (z. B. Wochengeld, Krankengeld) oder Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe), sowie der gesetzlichen Karenz (auch bei aufrechtem Dienstverhältnis) ist ein Familienbeihilfen- sowie Kinderbetreuungsgeldanspruch somit ausgeschlossen, da das Gesetz ausdrücklich eine tatsächliche Erwerbstätigkeit verlangt.

In der Praxis bedeutet dies für subsidiär Schutzberechtigte etwa, dass

- Krankwerden den Bezug des Kindergeldes gefährden kann,
- Karenz zwecks Kinderbetreuung im Gegensatz zu allen anderen Arbeitnehmerinnen nur ohne Kinderbetreuungsgeld möglich ist,
- Bezieherinnen von Notstandshilfe, die ein kleines Kind haben, für dieses kein Kinderbetreuungsgeld erhalten,
- Mütter, die nach Ende des baby-bedingten Kündigungsschutzes arbeitslos werden, mit dem Job auch gleich das Kindergeld verlieren,
- nur jene Mütter, die unmittelbar nach dem Mutterschutz trotz Baby gleich wieder arbeiten gehen, auch in den Genuss des Kindergeldes kommen.

Diese Einschränkung ist überdies vor dem Hintergrund einschlägiger europa-rechtlicher Regelungen bedenklich. So sieht die im April 2004 verabschiedete so genannte ‚Statusrichtlinie‘ (ABl. L 304/20 vom 30.9.2004), die bis 10. Oktober 2006 in innerstaatliches Recht umzusetzen war, in Artikel 28 die Gewährung von Sozialhilfeleistungen an Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte vor. Gemäß Absatz 2 dieses Artikels haben die Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit, Sozialhilfe für subsidiär Schutzberechtigte auf „Kernleistungen“ zu beschränken; Beschränkungen der Unterstützung bei Krankheit, Schwangerschaft und Elternschaft sind allerdings ausgeschlossen, da diese explizit vom Begriff der Kernleistungen als mitumfasst festgelegt sind. Dies geht eindeutig aus Erwägungsgrund Nr. 34 der Präambel dieser Richtlinie hervor, der somit in Verbindung mit Artikel 28 Abs. 2 der Richtlinie diesbezüglich eine Gleichbehandlung von subsidiär Schutzberechtigten mit eigenen Staatsangehörigen verlangt.

Zusammengefasst fordert das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR daher eine Änderung des § 2 Abs. 1 Z. 5 lit. c KBGG in der Weise, dass der Halbsatz *„und die keine Leistungen aus der Grundversorgung erhalten und unselbständig oder selbständig erwerbstätig sind“* ersatzlos gestrichen wird.

Um die Streichung dieses Passus in der Praxis effektiv werden zu lassen, muss in weiterer Folge jedoch auch § 3 Abs. 1 Z. 4 FLAG entsprechend geändert werden, da der Bezug der Familienbeihilfe eine der Voraussetzungen für den Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld ist.

UNHCR

21. Juni 2007