



UNHCR-ANALYSE

des Entwurfs für ein Bundesgesetz, mit dem ein Gesetz über die Gewährung eines Bonus für Väter während der Familienzeit (Familienzeitbonusgesetz – FamZeitbG) erlassen wird sowie das Kinderbetreuungsgeldgesetz (KBG), das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (ASVG), das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (FLAG), die Exekutionsordnung und das Einkommensteuergesetz 1988 geändert werden

www.unhcr.at

25. Februar 2016

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 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. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und so auch in Österreich ist für die betroffenen Personen verbindlich der Schutzstatus des sogenannten subsidiär Schutzberechtigten vorgesehen.

Änderung des Kinderbetreuungsgeldgesetzes

Der Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld ist für subsidiär Schutzberechtigte in Österreich in § 2 Abs. 1 Z 5 lit. c KBGG geregelt. Mit dem vorliegenden Entwurf eines „Bundesgesetzes, mit dem ein Gesetz über die Gewährung eines Bonus für Väter während der Familienzeit (Familienzeitbonusgesetz – FamZeitbG) erlassen wird, sowie das Kinderbetreuungsgeldgesetz, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, die Exekutionsordnung und das Einkommensteuergesetz 1988 geändert werden werden“, soll diese Bestimmung einer Änderung dahingehend unterzogen werden, dass Personen, denen der Status des subsidiär Schutzberechtigten nach dem Asylgesetz 2005 zuerkannt wurde, in Zukunft lediglich unter – im Vergleich zu heute – noch weiter erschwerten Bedingungen in den Genuss dieser staatlichen Unterstützungsleistung kommen sollen.

So wären subsidiär Schutzberechtigte nach dem Gesetzesentwurf nur dann bezugsberechtigt, wenn „*kein Anspruch auf Leistungen aus der Grundversorgung oder Mindestsicherung besteht*“ und unselbständig oder selbständig erwerbstätig sind, während es nach der geltenden Rechtslage ausreichend ist, dass sie tatsächlich „*keine Leistungen aus der Grundversorgung erhalten*“ (und unselbständig oder selbständig erwerbstätig sind).

Durch diese Änderung wird die ohnehin bereits schwierige Situation von subsidiär Schutzberechtigten weiter erschwert, was UNHCR vor dem Hintergrund seiner Auffassung, dass dieser Personenkreis gleich wie Flüchtlinge behandelt werden sollte, ablehnt. Denn wenngleich Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte in Österreich einen unterschiedlichen Rechtsstatus haben, teilen sie doch weitgehend 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 die Möglichkeit einer raschen Integration ist für sie und die Aufnahmegesellschaft von großer Bedeutung, da die Erfahrungen aus der Praxis gezeigt haben, dass subsidiär Schutzberechtigte in der Regel ebenso lange Schutz benötigen wie Flüchtlinge.

Die Benachteiligung von subsidiär Schutzberechtigten ist überdies vor dem Hintergrund einschlägiger europarechtlicher Regelungen bedenklich, wie UNHCR bereits im Begutachtungsverfahren zur geltenden Rechtslage vorgebracht hat.¹ So sieht die im Dezember 2011 verabschiedete Neufassung der so genannten Qualifikationsrichtlinie (ABl. L 337/9 vom 20.12.2011), die bis 21. Dezember 2013 in innerstaatliches Recht umzusetzen war, in Artikel 29 die Gewährung von Sozialhilfeleistungen an Personen denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, 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, soweit diese Leistungen nach dem nationalen Recht eigenen Staatsangehörigen gewährt werden. Dies geht eindeutig aus Erwägungsgrund Nr. 45 der

¹ Vgl. UNHCR-Analyse des Entwurfs für Änderungen im Kinderbetreuungsgeldgesetz und Familienlastenausgleichsgesetz, 25. Oktober 2011, S. 3-4, http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asyl_positionen/4_2_4_positionen_ab_2011/FR_AUS_Positionen_2011-KBGG-FLAG_1011.pdf.

Präambel dieser Richtlinie hervor, der somit in Verbindung mit Artikel 29 Absatz 2 der Richtlinie diesbezüglich eine Gleichbehandlung von subsidiär Schutzberechtigten mit eigenen Staatsangehörigen verlangt.

Bereits heute ist der Bezug von Kinderbetreuungsgeld für subsidiär Schutzberechtigte mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. So knüpft das Gesetz eine Anspruchsberechtigung auf Kinderbetreuungsgeld an den Nichtbezug von Leistungen aus der Grundversorgung und eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit der Antragstellerin bzw. des Antragstellers. Für Zeiten des Bezuges einer Leistung aus der Krankenversicherung (z. B. Wochengeld, Krankengeld) oder Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe), sowie der gesetzlichen Karenz (auch bei aufrechter Dienstverhältnis) ist ein Kinderbetreuungsgeldanspruch somit ausgeschlossen, da das Gesetz ausdrücklich eine tatsächliche Erwerbstätigkeit verlangt.

In der Praxis bedeutet dies für subsidiär Schutzberechtigte bereits heute etwa, dass

- Karenz zwecks Kinderbetreuung im Gegensatz zu allen anderen Arbeitnehmerinnen nur ohne Kinderbetreuungsgeld möglich ist,
- nur jene Mütter, die unmittelbar nach dem Mutterschutz trotz Baby gleich wieder arbeiten gehen, auch in den Genuss des Kinderbetreuungsgeldes kommen und
- Mütter, die krank werden und Leistungen aus der Krankenversicherung beziehen den Anspruch verlieren.²

Die erst im Februar 2015 veröffentlichte UNHCR-Studie „Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich“³ hat aufgezeigt, zu welchen Härten die für diesen Personenkreis bereits jetzt geltenden Einschränkungen führen: Insbesondere Alleinerziehende erfahren massive Nachteile. Eine betroffene subsidiär schutzberechtigte Mutter von vier Kindern mit einem schlechtbezahlten Vollzeit-Schichtjob in der Reinigung, gab im Gespräch mit UNHCR etwa an, dass sie, obwohl ihr jüngstes Kind erst 18 Monate alt war, sich gezwungen sah, einer Vollzeitarbeit nachzugehen, um Familienleistungen beziehen zu können.⁴ Auch beleuchtete die Studie die Auswirkungen aus integrativer Sicht auf einen Familienvater.

² Vgl. UNHCR-Analyse des Entwurfs für Änderungen im Kinderbetreuungsgeldgesetz und Familienlastenausgleichsgesetz, siehe Fußnote 1, S. 4, und UNHCR, Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich, Februar 2015, S. 33,

http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/material/Bericht_subsidiaerer_Schutz.pdf.

³ UNHCR, Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich, siehe Fußnote 2,

http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/material/Bericht_subsidiaerer_Schutz.pdf.

⁴ UNHCR, Subsidiär Schutzberechtigte in Österreich, siehe Fußnote 2, S. 34,

http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/07_presse/material/Bericht_subsidiaerer_Schutz.pdf.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Lage der Familie und da seine Frau unmittelbar nach der Geburt des zweiten Kindes mangels Erwerbstätigkeit nicht anspruchsberechtigt war, konnte dieser die Möglichkeit eines weiterführenden Deutschkurses höheren Niveaus nicht ergreifen, um den Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld für das zweite neugeborene Kind nicht zu verlieren. Er nahm stattdessen eine Hilfstätigkeit durch eine Leiharbeitsfirma an, was seine Aussichten, auf eine seiner Qualifikation entsprechende und höher entlohnte Stelle minderte.

Die nun geplante Koppelung an einen bloßen Anspruch auf Leistungen der Grundversorgung sowie der Einbezug auf einen Anspruch auf Mindestsicherung würden zu noch schwerer überwindbaren Integrationshindernissen für subsidiär Schutzberechtigte führen, als die durch die vorliegende UNHCR-Studie bereits belegten. Nur ein äußerst kleiner Personenkreis verfügt zudem über ein Einkommen in der notwendigen Höhe, um keinen Rechtsanspruch auf Mindestsicherung zu haben, und liegt trotzdem unter der erlaubten Zuverdienstgrenze für das Kinderbetreuungsgeld.

Die vorgesehene Änderung wird zudem dazu führen, dass Kinder von subsidiär Schutzberechtigten einen noch schwierigeren Start ins Leben und schlechtere Chancen gegenüber anderen Kindern haben werden, was in weiterer Folge nachteilige Auswirkungen auf ihre allgemeine Entwicklung haben kann. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die vorgesehene Einschränkung mit dem Anti-Diskriminierungsgrundsatz des Artikels 2 der UN-Kinderrechtskonvention vereinbar ist. Demnach sind alle in dieser Konvention enthaltenen Kinderrechte – wie etwa jenes auf einen angemessenen Lebensstandard (Artikel 27) – jedem Kind unabhängig von seinem Status bzw. dem Status seiner Eltern zu gewährleisten. Erklärtes Ziel des Kinderbetreuungsgeldes ist es ja, die Betreuungsleistung der Eltern anzuerkennen und teilweise abzugelten.⁵

Der entsprechend dem Entwurf vorgesehene – über den tatsächlichen Bezug der Grundversorgung hinausgehende – Einbezug des bloßen Anspruchs auf Leistungen aus der Grundversorgung oder Mindestsicherung (zusätzlich zur Erwerbstätigkeit der

⁵ Siehe Erläuterungen (Allgemeiner Teil) zur Regierungsvorlage 2001 zu einem Bundesgesetz, mit dem ein Kinderbetreuungsgeldgesetz erlassen wird sowie das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, das Mutterschutzgesetz 1979, das Eltern-Karenzurlaubsgesetz, das Landarbeitsgesetz 1984, das Karenzgeldgesetz, das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, das Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz, das Überbrückungshilfengesetz, das Einkommensteuergesetz 1988, das Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz, das Karenzurlaubsgeldgesetz und die Exekutionsordnung geändert werden, 620 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXI. GP, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/II_00620/fnameorig_000000.html.

Antragstellerin bzw. des Antragstellers) schließt zudem zukünftig auch all jene subsidiär Schutzberechtigten aus, die sich tatsächlich aus eigener Kraft ohne Bezug von staatlichen Leistungen versorgen, bloß weil sie einen Anspruch auf Ergänzung aus einem dieser Titel haben mögen. Dies geht über die in den Erläuterungen dargestellte Intention, dass *„Eltern aus eigener Kraft sich und die ganze Familie (auch die anderen Kinder) ohne staatliche Leistungen selbst (voll) versorgen können“* müssen, damit ihnen Kinderbetreuungsgeld gebührt, hinaus.

UNHCR appelliert daher, von der geplanten Verschärfung bei der Anspruchsberechtigung auf Kinderbetreuungsgeld für subsidiär Schutzberechtigte abzusehen und vielmehr den bereits bestehenden Halbsatz *„sofern sie keine Leistungen aus der Grundversorgung erhalten und unselbständig oder selbständig erwerbstätig sind“* ersatzlos zu streichen.

Bundesgesetz über die Gewährung eines Bonus für Väter während der Familienzeit (Familienzeitbonusgesetz – FamZeitbG)

UNHCR empfiehlt eine Klarstellung, dass § 2 Abs. 1 Z 1 iVm § 2 Abs. 4 des geplanten FamZeitbG den Anspruch auf Familienzeitbonus für subsidiär Schutzberechtigte nicht gänzlich ausschließt. Die Anmerkung in den Erläuterungen, dass subsidiär Schutzberechtigte einen Anspruch als Integrationsanreiz nur dann haben sollen, „wenn die Eltern aus eigener Kraft sich und die ganze Familie (auch die anderen Kinder) ohne staatliche Leistungen selbst (voll) versorgen“ können, scheint im Widerspruch eines angestrebten Parallelbezug von (subsidiär schutzberechtigten) Eltern.