



UNHCR-Analyse
des Entwurfs einer Novelle zum
Familienlastenausgleichsgesetz

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 Familienlastenausgleichsgesetz

Nachdem im Rahmen des Fremdenrechtspakets 2005, in dem unter anderem auch das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (FLAG) novelliert wurde, subsidiär Schutzberechtigte vom Bezug der Familienbeihilfe ausgeschlossen worden waren, korrigierte der Gesetzgeber diese Entscheidung mit einer Änderung des FLAG im Dezember 2006 insofern, als er für all jene subsidiär Schutzberechtigten in Österreich einen Anspruch auf Familienbeihilfe wieder einführte, die keine Leistungen aus der Grundversorgung erhalten und unselbständig oder selbständig erwerbstätig sind (§ 3 Abs. 4 FLAG).

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 Familienbeihilfe haben wie Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Eine Ungleichbehandlung zwischen diesen beiden Gruppen ist aus Sicht von UNHCR diskriminierend und verstößt außerdem gegen EU-Asylrecht. 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 auch für sie oft von großer Bedeutung, da die Erfahrungen aus der Praxis gezeigt haben, dass subsidiär Schutzberechtigte in der Regel ebenso lange Schutz benötigen wie Flüchtlinge.

Aus diesem Grund 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 Familienlastenausgleichsgesetz – im FLAG nach wie vor anders behandelt als Flüchtlinge, was auch im Lichte des Nicht-Diskriminierungs-Grundsatzes fragwürdig erscheint¹. So haben sie nur Anspruch auf Familienbeihilfe, wenn sie keine Leistungen

¹ Der UN-Menschenrechtsausschuss betonte in seinem „Allgemeinen Kommentar Nr. 18 betreffend

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 Familienbeihilfe im Gesetz enthaltene explizite Verweis auf eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit der Antragstellerin bringt mit sich, dass der Systematik des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 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 Familienbeihilfenanspruch somit ausgeschlossen, da das Gesetz ausdrücklich eine tatsächliche Erwerbstätigkeit verlangt.

In der Praxis bedeutet dies für subsidiär Schutzberechtigte etwa, dass

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

Diese Einschränkung ist überdies vor dem Hintergrund einschlägiger europarechtlicher Regelungen bedenklich. So sieht die im April 2004 verabschiedete so genannte

Nicht-Diskriminierung“ (Absatz 13), dass als menschenrechtliches Grundprinzip eine unterschiedliche Behandlung nur gestattet ist, wenn die Kriterien dafür angemessen und objektiv sind und das Ziel dafür ist, einen im Sinne der Konvention legitimen Zweck zu erreichen. Diese Auffassung teilt auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, indem er bekräftigt, dass im Hinblick auf die in der EMRK festgelegten Rechte das Prinzip der Gleichbehandlung verletzt wird, wenn sich eine unterschiedliche Behandlung nicht objektiv und angemessen rechtfertigen lässt (siehe Urteil vom 23. Juli 1968, Serie A, Nr. 6, Absatz 10). In *Abdulaziz, Cabales und Balkandali gegen Vereinigtes Königreich* hielt der EGMR fest, dass eine Ungleichbehandlung diskriminierend ist, wenn sie keine objektive und angemessene Rechtfertigung hat, das heißt, wenn sie kein legitimes Ziel verfolgt oder die verwendeten Mittel und das zu realisierende Ziel in keinem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen (Urteil vom 28. Mai 1985, Serie A, Nr. 94, Absatz 72).

„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 § 3 Abs. 4 des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 in der Weise, dass der Halbsatz *„sofern sie keine Leistungen aus der Grundversorgung erhalten und unselbständig oder selbständig erwerbstätig sind“* ersatzlos gestrichen wird.

UNHCR

24. September 2007