

Stellungnahme der Österreichischen Kinderfreunde

aus kinderrechtlicher Perspektive

Zum Ministerialentwurf 117/ME XXVIII. GP betreffend Änderung des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 und des Kinderbetreuungsgeldgesetzes

1. Gegenstand und Anlass

Der vorliegende Entwurf dient laut Erläuterungen der Umsetzung der Statusrichtlinie-Verordnung (EU) 2024/1347 sowie der Anpassung von Ansprüchen auf Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld für Grundversorgungsbeziehende, subsidiär Schutzberechtigte und Ukraine-Vertriebene. Aus kinderrechtlicher Sicht – insbesondere im Lichte der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) und der Grundrechte-Charta der EU (Art. 24 GRC) – ergeben sich zu mehreren Kernpunkten des Entwurfs erhebliche Bedenken, die im Folgenden dargelegt werden.

FAZIT

Der Entwurf verfolgt nachvollziehbare arbeitsmarkt- und migrationspolitische Ziele, greift dafür aber auf eine Leistung zurück, die primär dem Wohl und dem Unterhalt von Kindern dient. Der pauschale, nicht einzelfallbezogene Ausschluss grundversorgter Kinder von der Familienbeihilfe ist mit dem Kindeswohlvorrang (Art. 3 UN-KRK), dem Diskriminierungsverbot (Art. 2 UN-KRK) und dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 27 UN-KRK) nur eingeschränkt vereinbar. Es wird empfohlen, den Entwurf um Härtefallregelungen, erweiterte Ausnahmetatbestände und eine begleitende Kindeswohl-Folgenabschätzung zu ergänzen, bevor er in Beschlussfassung weitergeführt wird.

2. Grundsätzliche Bewertung

2.1 Ausschluss Grundversorgungsbeziehender von der Familienbeihilfe (§ 2 Abs. 10 FLAG)

Der Entwurf sieht vor, Eltern, die Grundversorgungsleistungen beziehen, generell von der Familienbeihilfe auszuschließen – mit der einzigen Ausnahme erheblich behinderter Kinder. Diese Regelung ist aus mehreren Gründen problematisch:

- **Kinder tragen die Folgen, nicht die Eltern.** Die Familienbeihilfe ist – wie die Erläuterungen selbst festhalten – als Ausgleich der elterlichen *Unterhaltslasten* konzipiert, also eine Leistung im Interesse des Kindes. Ihr Entfall trifft unmittelbar die Kinder in Grundversorgung, obwohl der Gesetzgeber den Anreiz zur Erwerbstätigkeit ausdrücklich bei den *Eltern* setzen will. Dies widerspricht dem in Art. 3 UN-KRK verankerten Vorrang des Kindeswohls: Kinder dürfen nicht als Hebel eingesetzt werden, um arbeitsmarktpolitisches Verhalten der Eltern zu steuern.
- **Indirekte Diskriminierung aufgrund des Status der Eltern.** Art. 2 UN-KRK verbietet ausdrücklich jede Diskriminierung von Kindern aufgrund der Rechtsstellung, Tätigkeit oder Herkunft ihrer Eltern. Ein genereller Leistungsausschluss, der ausschließlich an das aufenthalts- bzw. sozialrechtliche Merkmal der Eltern (Grundversorgungsbezug) anknüpft, ist mit diesem Grundsatz nur schwer vereinbar, zumal er keine Einzelfallprüfung der tatsächlichen Bedarfslage des Kindes vorsieht.

- **Enge und lückenhafte Ausnahme.** Die einzige vorgesehene Ausnahme betrifft Kinder mit erheblicher Behinderung. Andere besonders vulnerable Konstellationen – etwa Kinder mit psychischen/traumatischen Belastungen aufgrund der Kriegssituation im Heimatland, chronischen Erkrankungen unterhalb der Schwelle "erheblicher Behinderung", Kinder in prekären Wohnsituationen oder Kinder, deren Grundversorgungsleistung faktisch nicht bedarfsdeckend ist – bleiben unberücksichtigt.
- **Fehlende Bedarfsprüfung statt pauschaler Vermutung.** Der Entwurf unterstellt pauschal, dass der Bedarf grundversorgter Kinder durch die Grundversorgung vollständig gedeckt sei ("mangels Unterhaltsleistungen"). Diese Annahme wird nicht empirisch untermauert. Grundversorgungssätze sind in mehreren Bundesländern seit Jahren nicht valorisiert bzw. liegen unter dem Ausgleichszulagenrichtsatz; ein automatischer Wegfall der Familienbeihilfe kann daher im Einzelfall zu einer Unterschreitung des Existenzminimums von Kindern führen – ein Ergebnis, das mit dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 27 UN-KRK) und dem Recht auf soziale Sicherheit (Art. 26 UN-KRK) in Spannung steht.

2.2 Instrumentalisierung kindbezogener Leistungen zu Erwerbsanreizzwecken

Die Erläuterungen formulieren offen das Ziel, mit dem Wegfall der Familienbeihilfe einen "Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit" bei subsidiär Schutzberechtigten und Ukraine-Vertriebenen mit Grundversorgungsbezug zu schaffen. Aus kinderrechtlicher Sicht ist bedenklich, dass eine Leistung, die dem Kindeswohl dienen soll, explizit zum Steuerungsinstrument der Erwerbsintegration Erwachsener umgewidmet wird. Der Kinderrechteausschuss der Vereinten Nationen (Committee on the Rights of the Child) verlangt in seinen Allgemeinen Bemerkungen wiederholt, dass sozialpolitische Maßnahmen mit Auswirkungen auf Kinder einer eigenständigen Kindeswohlprüfung (*Child Rights Impact Assessment*) unterzogen werden. Den Erläuterungen ist nicht zu entnehmen, dass eine solche Prüfung stattgefunden hat.

2.3 Cliff-Effekte und mangelnde Kontinuität für Ukraine-Vertriebene

Für Ukraine-Vertriebene entfällt ab 1. Juli 2026 zwar das bisherige Zusatzerfordernis der Erwerbstätigkeit bzw. AMS-Vormerkung – dies ist aus Kinderrechtsperspektive grundsätzlich zu begrüßen, da es den Zugang zu Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld erleichtert. Allerdings wird der Anspruch zugleich an den Nicht-Bezug von Grundversorgung geknüpft (§ 3 Abs. 6 und 6a FLAG). Damit entsteht eine neue Schwelle: Familien, die zwischen Grundversorgung und Erwerbstätigkeit wechseln – etwa bei befristeten Anstellungen, Saisonarbeit oder Arbeitsplatzverlust –, erleben wiederholte Unterbrechungen ihres Leistungsbezugs. Für Kinder bedeutet dies wiederkehrende Phasen finanzieller Unsicherheit, die dem in Art. 27 UN-KRK verankerten Recht auf kontinuierliche Entwicklungsbedingungen zuwiderlaufen. Zudem ist die Befristung des Aufenthaltsrechts bis 4. März 2027 (Durchführungsbeschluss 2025/1460) für die betroffenen Kinder mit fortbestehender Unsicherheit über ihre langfristige Lebensperspektive verbunden, die durch das Gesetz nicht adressiert wird.

2.4 Datenverarbeitung betreffend Kinder

Die im Entwurf beschriebene Ausweitung des Datenabgleichs zwischen Sozialversicherung, Grundversorgung und Finanzverwaltung (tagesaktueller Zugriff auf die zentrale

Versicherungsdatei) betrifft auch personenbezogene Daten von Kindern. Die Erläuterungen gehen auf datenschutzrechtliche Absicherungen speziell für Minderjährige – etwa Zweckbindung, Löschfristen oder Kindeswohlprüfung im Sinne des Rechts auf Privatsphäre nach Art. 16 UN-KRK – nicht ein. Eine ausdrückliche Auseinandersetzung damit wäre wünschenswert, insbesondere da die gewonnenen Daten unmittelbar über den Leistungsausschluss von Kindern entscheiden.

2.5 Schüler:innen-Freifahrt muss sichergestellt werden

Die Schüler:innen-Freifahrt eines Kindes ist an den Bezug der Familienbeihilfe für dieses Kind gekoppelt. Es muss gewährleistet sein, dass zu jeder Zeit, also auch mit Schulbeginn im September 2026 alle Kinder und Jugendlichen ihren Schulweg bestreiten werden können. Aktuell besteht die Gefahr, dass dies nicht gewährleistet ist.

2.6 Positiv zu vermerken

- Der Entfall des Erwerbstätigkeitserfordernisses für subsidiär Schutzberechtigte (infolge der Statusrichtlinie-Verordnung) verbessert grundsätzlich den Zugang zu Familienleistungen für diese Kindergruppe und ist kinderrechtlich zu begrüßen.
- Die Beibehaltung des Anspruchs für Kinder mit erheblicher Behinderung unabhängig vom Grundversorgungsbezug der Eltern anerkennt zumindest in diesem Teilbereich einen erhöhten Schutzbedarf.
- Die Ausnahmen von der bisherigen AMS-Vormerkungspflicht für unter 18-Jährige, über 65-Jährige sowie bei besonders berücksichtigungswürdigen Gründen im KBGG zeigen, dass der Gesetzgeber punktuell bereits kindbezogene bzw. vulnerabilitätsbezogene Differenzierungen vornimmt – dieser Ansatz sollte konsequent auf die Neuregelung zur Familienbeihilfe ausgeweitet werden.

3. Forderungen

1. **Einzelfallprüfung statt Pauschalausschluss:** Vorsehung einer Härtefallklausel, die eine Weitergewährung der Familienbeihilfe ermöglicht, wenn die Grundversorgung im Einzelfall den kindbezogenen Bedarf nachweislich nicht deckt.
2. **Erweiterung der Ausnahmetatbestände:** Ausdehnung der Ausnahme über "erheblich behinderte" Kinder hinaus auf weitere besonders schutzbedürftige Kinder (z. B. chronisch kranke Kinder, unbegleitete minderjährige Familienangehörige).
3. **Kindeswohl-Folgenabschätzung:** Durchführung und Veröffentlichung einer Kindeswohl-Folgenabschätzung vor Beschlussfassung, wie sie das Committee on the Rights of the Child empfiehlt.
4. **Übergangsregelungen gegen Cliff-Effekte (abrupte einschneidende Änderungen):** Einführung von Übergangs- bzw. Nachlaufrufen (z. B. befristete Fortzahlung) beim Wechsel zwischen Grundversorgung und Erwerbstätigkeit, um Leistungsunterbrechungen für Kinder zu vermeiden.
5. **Datenschutzrechtliche Klarstellung:** Explizite Regelung zu Zweckbindung, Speicherdauer und Kindeswohlprüfung im Rahmen des automatisierten Datenabgleichs, soweit Kinder betroffen sind.

6. **Lückenlose Sicherstellung der Schüler:innenfreifahrt** für alle Schüler:innen: unabhängig des Aufenthaltsstatus und der bezogenen Leistungen müssen alle Kinder und Jugendlichen die Möglichkeit haben, kostenlos ihre Bildungseinrichtung zu erreichen.
7. **Evaluierung:** Verpflichtende Evaluierung der Auswirkungen des Leistungsausschlusses auf die Armutsgefährdung von Kindern in Grundversorgung binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten.

Rückfragen:

BRin Mag.a Daniela Gruber-Pruner
Geschäftsführerin
Österreichische Kinderfreunde
Rauhensteing. 5
1010 Wien
daniela.gruber-pruner@kinderfreunde.at
www.kinderfreunde.at