



Bundesministerium für Arbeit,  
Soziales, Gesundheit und  
Konsumentenschutz  
Arbeitsrecht und Zentral-Arbeitsinspektorat  
Stubenring 1  
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER  
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
wien.arbeiterkammer.at  
DVR 0063673  
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel <b>501 65</b>	Fax <b>501 65</b>	Datum
464.102/003 SP/GSt		Ruth Ettl	DW 12166	DW 412166	20.11.2018
0-VII/B/ 10a/2018					

## Internationale Arbeitsorganisation (IAO); Berichte über nicht ratifizierte Übereinkommen 2018/2019: Fragebogen zu Instrumenten betreffend Beschäftigung

Die Bundesarbeitskammer (BAK) dankt für die Übermittlung des Fragebogens. Im Hinblick auf die komplexe und umfassende Themenstellung beschränkt sich die Stellungnahme der BAK auf grundsätzliche sowie einige punktuelle themenspezifische Anmerkungen.

### **Übereinkommen (Nr 159) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983 sowie Empfehlung (Nr 168) betreffend die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983**

Die BAK befürwortet seit Jahren die Ratifizierung des Übereinkommens.

#### **Zur Frage 22:**

Berufsausbildungsdienste für Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit Artikel 3 und 7 des Übereinkommens 159, Abs 11 und 12 der Empfehlung 168

Für Jugendliche mit Behinderung sind zwei Ausbildungsmöglichkeiten im Berufsausbildungsgesetz vorgesehen: Zur Verbesserung der Eingliederung von benachteiligten Personen mit persönlichen Vermittlungshindernissen in das Berufsleben kann eine Ausbildung im Rahmen eines Lehrverhältnisses mit Verlängerung der Lehrzeit oder eine Ausbildung im Rahmen eines Ausbildungsverhältnisses mit Teilqualifikation, absolviert werden. Die Ausbildungen können entweder in Betrieben oder auch im Rahmen der überbetrieblichen Ausbildung absolviert werden.

Beide Ausbildungsmöglichkeiten stellen eine Maßnahme für die berufliche Integration dar, werden auch gut angenommen und haben gesamt gesehen eine steigende Anzahl an Lehrlingen (Verlängerung der Lehrzeit) und Auszubildenden (Teilqualifikation) zu verzeichnen.

So fand von 2015 bis 2017 folgende Entwicklung statt:

Jahr	insgesamt	Verlängerung der Lehrzeit (§ 8b Abs 1 BAG)	Teilqualifizierung (§ 8b Abs 2 BAG)
2015	6.787	5.149	1.638
2016	7.163	5.558	1.605
2017	7.702	6.075	1.627

(Quelle: Wirtschaftskammer Österreich, Stand jeweils Dezember)

Im Jahr 2017 wurden rund 64 % der Jugendlichen in Betrieben und rund 36 % in überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen ausgebildet.

### **Zur Frage 23:**

Menschen mit Behinderungen müssen uneingeschränkt am beruflichen Leben teilhaben können. Nur dadurch ist es ihnen möglich, selbstständig und selbstbestimmt ihren Lebensunterhalt aufzubringen und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben zu können. Österreich hat sich durch die Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung verpflichtet, dafür Sorge zu tragen.

Für den Bereich Arbeit und Beschäftigung bestimmt Artikel 27 der UN-Konvention, dass Menschen mit Behinderung das gleiche Recht auf Arbeit wie alle anderen Menschen haben. Nach dem Konzept des Artikel 27 werden Menschen mit Behinderungen grundsätzlich in einem offenen, inklusiven und für Menschen mit Behinderungen barrierefrei zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld beschäftigt und es wird ihnen die Möglichkeit geboten, einen angemessenen Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen.

Menschen mit Behinderung sind aber deutlich schlechter in den Arbeitsmarkt integriert als Menschen ohne Behinderungen und Arbeitslosigkeit trifft Menschen mit Behinderungen besonders hart. ArbeitgeberInnen kommen ihrer Beschäftigungspflicht gegenüber begünstigten behinderten Menschen nur in sehr geringem Ausmaß zur Gänze nach und zahlen stattdessen vorzugsweise die Ausgleichstaxe.

Im Bereich Beschäftigung ist insgesamt noch viel zu tun, damit die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung verwirklicht wird:

Die Gesamtarbeitslosigkeit geht zwar erfreulicherweise gegenüber dem Vorjahr zurück – allerdings können vom Beschäftigungsaufschwung Menschen mit Behinderung nur unterdurchschnittlich profitieren. Die BAK begrüßt, dass sie seit Ende 2017 zu einer der besonders zu betreuenden Zielgruppen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik gehören. Wichtig ist, dass möglichst viele Menschen mit Behinderung durch passende Arbeitsmarkt-Förderungen

eine Beschäftigung finden können. Insbesondere geht es darum, dass dem Arbeitsmarktser-vice (AMS) ein entsprechendes Förderbudget insgesamt zur Verfügung steht und dass – im Fall der Menschen mit Behinderung – die für diese Personengruppe spezialisierten Beratungseinheiten im AMS bestehen bleiben. Zudem muss auch sichergestellt werden, dass Unterstützungsangebote, wie Jobcoaching, Arbeitsassistenten, Entgeltbeihilfen ua flächendeckend und ausreichend angeboten werden.

Zudem sind für Beschäftigte in sogenannten „geschützten Werkstätten“ weitere Verbesserungen dringend nötig: Seit 1.1.2011 sind die in Werkstätten tätigen Personen zumindest unfall-versichert. Wünschenswert wäre eine eigenständige sozialversicherungsrechtliche Absiche-rung von Menschen mit Behinderungen in der Beschäftigungstherapie.

Nach Ansicht der BAK wäre das Übereinkommen 159 vom Mitgliedstaat Österreich längst zu ratifizieren gewesen, sieht doch schon die von Österreich im Jahr 2008 ratifizierte UN-Kon-vention über die Rechte von Menschen mit Behinderung die Verpflichtung zur Verwirklichung der gleichberechtigten Teilhabe in der Gesellschaft im Allgemeinen, und in Arbeit und Be-schäftigung im Besonderen, sehr umfassend vor.

#### **Empfehlung (Nr 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmun-gen), 1984**

Die letzte Novelle des Arbeitszeitgesetzes (AZG; BGBl I Nr 53/2018) dehnt unter anderem die zulässigen Höchstarbeitszeiten generell auf 12 Stunden täglich und 60 Stunden wöchentlich aus und verschiebt die Regelungsmöglichkeit der Zulässigkeit von Überstunden von der Be-triebsratsebene auf die Einzelvereinbarungsebene. Dies schwächt die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats und wird aufgrund des Machtungleichgewichts zwischen ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen de facto zu einer Ausweitung der tatsächlichen Arbeitszeit führen. Dadurch wird Punkt 11c konterkariert, der als mögliche beschäftigungspolitische Maßnahmen Arbeitszeitverkürzung durch Gesamtarbeitsverträge (Kollektivverträge) vorsieht.

Die Auswirkungen der neuen Arbeitszeitregelungen auf die Beschäftigung lassen sich noch nicht quantifizieren. Unter restriktiven Annahmen, wie

(1) die erlaubten Überstunden werden zum vollen Ausmaß ausgeschöpft und zwar in dersel-ben Proportion zum Arbeitsvolumen wie das vor der Ausweitung der Höchstarbeitszeitgrenzen geschehen ist und

(2) die Maßnahmen haben keinen weiteren Einfluss, beispielsweise auf die Produktivität der Arbeitskräfte, Investitionsentscheidungen der Unternehmen, etc ...

kann die Auswirkung auf die Beschäftigung jedoch abgeschätzt werden. Diese beträgt dann in etwa einen Rückgang der Arbeitskräftenachfrage in der Höhe von etwa 50.000 Arbeitskräf-ten (die Zahlen sind mit entsprechender Vorsicht zu behandeln und gelten nur unter den ge-troffenen Annahmen).

Ebenso werden durch die neuen Regelungen die bereits bestehende Schieflage der Verteilung von bezahlter Erwerbsarbeit und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen verschärft und Entwicklungsmöglichkeiten von Frauen eingeschränkt.

Um die in der Praxis vereinbarte Arbeitszeit statistisch erfassen zu können, sollte der österreichische Gesetzgeber die ArbeitgeberInnen verpflichten, neben den Einkommen auch die vereinbarte Normalarbeitszeit an den Sozialversicherungsträger zu melden. In Folge sollte auch die tatsächlich geleistete Arbeitszeit gemeldet werden. All dies wäre essentiell für die Möglichkeit einer umfassenden Bewertung der tatsächlichen Arbeitsbedingungen in Österreich.

In Hinblick auf die bereits durchgeführten Kürzungen des AMS-Budgets bei den Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird beschäftigungspolitischen Empfehlungen der ILO entgegen gewirkt.

Insbesondere folgende Punkte der Empfehlung 169 sind betroffen:

Punkt 10a besagt, dass Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik darauf abzielen sollten, eine Wiederbeschäftigung von ArbeitnehmerInnen zu erleichtern, die ihren Arbeitsplatz infolge struktureller Veränderungen verloren haben. Insbesondere für Langzeitarbeitslose ergibt sich das Problem, dass es auf Grund struktureller Veränderungen am Arbeitsplatz (neue Technologien und damit einhergehend neue Anforderungen an die Beschäftigten) zu einer Entwertung ihrer erlernten beruflichen Fähigkeiten kommen kann. Um dem entgegenzuwirken bedient sich die aktive Arbeitsmarktpolitik unter anderem Weiterbildungsmaßnahmen. Die österreichische Bundesregierung verfolgt jedoch bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik einen klaren Einsparungskurs, mit der Folge geringerer Finanzmittel für notwendige Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitssuchende.

Durch die Verknappung der budgetären Mittel wird eine „Neuverteilung“ dieser Mittel notwendig. Darauf reagiert das AMS mit der Einführung einer softwaregestützten Maßnahmenvergabe, die Arbeitssuchende in unterschiedliche Gruppen, abhängig von der berechneten Wiedereingliederungschance, unterteilt. Für Langzeitarbeitslose werden dabei die niedrigsten Wiedereingliederungschancen berechnet. Das wirkt sich auf die Vergabe von Maßnahmen aus und es besteht die Gefahr, dass speziell bei diesem Segment gespart wird. Das würde der Punkt 7 entgegenwirken, wonach „Pläne und Programme“ darauf abzielen sollen, jegliche Diskriminierung zu beseitigen und allen ArbeitnehmerInnen Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Bezug auf den Zugang zur Beschäftigung zu sichern.

Auch die Punkte 15, 16 und 17 spiegeln sich nicht im AMS-Budget wieder.

Insbesondere Punkt 15, der besagt, dass Maßnahmen für bestimmte Gruppen getroffen werden sollen, die es besonders schwer am Arbeitsmarkt haben, wurde durch die Bundesregierung entgegengearbeitet: Das Ende der Aktion 20.000 (durch diese Initiative wurden geförderte Stellen im gemeinnützigen Bereich für Menschen über 50 Jahre, die bereits länger als ein Jahr auf Jobsuche oder in AMS-Schulungen waren, geschaffen) sowie die Kürzungen des Budgets für das Integrationsjahr sowie der Mittel des AMS für vorgemerkte Asylberechtigte (Budget für Deutschkurse) sind hier hervorzuheben.

Im Zusammenhang mit den Fragen im Berichtsformular betreffend Maßnahmen für Personengruppen, denen es schwerfällt, eine dauerhafte Beschäftigung zu finden, wie zB junge Frauen und Männer, und hinsichtlich der Abs 15 bis 17 der Empfehlung 169, nach denen unter anderem Maßnahmen für die Ausbildung und Beschäftigung Jugendlicher getroffen werden sollen, wird zudem folgendes festgehalten:

Die Lehrlingszahlen sind seit Jahren rückläufig, da immer weniger Betriebe Lehrlinge ausbilden. Für Jugendliche, die keine betriebliche Lehrstelle finden, wurde daher im Jahr 1998 die Möglichkeit geschaffen, einen Lehrberuf im Rahmen der überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA), organisiert vom Arbeitsmarktservice (AMS), zu erlernen.

Unterschieden wird dabei zwischen der „ÜBA 1“ und der „ÜBA 2“. Die Ausbildung in der „ÜBA 1“ findet in einer Ausbildungseinrichtung (zB einer Lehrwerkstätte) für die Dauer der Lehrzeit eines Lehrberufes statt. In den einzelnen Lehrjahren werden auch Praktika in Betrieben absolviert. Die „ÜBA 2“ ist einjährig, die Jugendlichen werden fortlaufend zu Praktika in verschiedene Betrieben geschickt. Die Ausbildungseinrichtung schult die Jugendlichen und administriert die Praktika. Sollten die Jugendlichen in diesem einen Jahr nicht auf eine betriebliche Lehrstelle vermittelt werden können, kann diese Maßnahme verlängert werden.

Die Ausbildung in der „ÜBA 1“ ist auf die Dauer der Lehrzeit im betreffenden Lehrberuf ausgerichtet. Es finden zwar auch hier Praktika in Betrieben statt und es wird intensiv versucht, die Jugendlichen auf betriebliche Ausbildungsplätze zu vermitteln, gelingt dies aber nicht, so können die Jugendlichen die Ausbildung in der „ÜBA 1“ abschließen, um zur Lehrabschlussprüfung antreten zu können.

Die Lehrlingszahlen und die Anzahl der Jugendlichen, die in der überbetrieblichen Berufsausbildung ausgebildet werden, haben sich wie folgt entwickelt:

Jahr	Lehrlinge in Betrieben	Jugendliche in der überbetrieblichen Berufsausbildung	Insgesamt
2010	120.437	9.462	129.899
2015	100.635	9.328	109.963
2017	97.512	9.101	106.613

(Quelle: Wirtschaftskammer Österreich, Stichtag jeweils der 31.12.)

Die Zahlen der Tabelle zeigen, dass die überbetriebliche Berufsausbildung für Jugendliche eine wichtige berufliche Ausbildungsmöglichkeit zusätzlich zur Lehrausbildung darstellt.

Derzeit steht die ÜBA allerdings in politischer Diskussion. Es gibt Tendenzen, diese Ausbildung einzuschränken und – anstatt einer qualifizierten Lehrausbildung in der auf die Lehrberufsdauer ausgelegten „ÜBA 1“ – „Low Level“-Kurse (wie Bewerbungstraining, Coaching) durchzuführen bzw der nur jeweils für ein Jahr geplanten „ÜBA 2“ den Vorrang zu geben. Für 2018/2019 wird das Budget des AMS für die ÜBA mit einigen Einschränkungen noch erhalten

bleiben, eine Finanzierung der Ausbildungsplätze für 2019/2020 ist hingegen völlig offen. Seitens der Politik wird davon ausgegangen, dass durch die Schaffung neuer Lehrberufe die Betriebe ausreichend Lehrstellen anbieten werden und die ÜBA in weiterer Folge nicht mehr oder nur mehr in geringerem Ausmaß benötigt wird. In den vergangenen Jahren hat sich allerdings gezeigt, dass neue Lehrberufe das Entstehen neuer betrieblicher Lehrstellen nicht in dem Ausmaß bewirken konnten, dass damit die ÜBA überflüssig geworden wäre; dies lässt sich aus den sinkenden Lehrlingszahlen und der nach wie vor hohen Anzahl von Jugendlichen in der ÜBA ersehen.

#### **Allgemein zu X. Internationale Wanderungen und Beschäftigung:**

Tragen WanderarbeitnehmerInnen zum Wirtschaftsaufkommen sowie zum Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen bei, muss sichergestellt werden, dass auch der Zugang zum Sozialsystem diskriminierungsfrei sichergestellt wird.

Die Koordinierung der Sozialsysteme innerhalb der Europäischen Union ist durch das Regelwerk der EG VO 883/2004 sowie des Diskriminierungsverbotes des AEUV Artikel 18 reguliert. Sie legen fest, wann welches Rechtssystem auf zu- und abwandernde UnionsbürgerInnen anzuwenden ist, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat der EU eine Erwerbstätigkeit ausüben.

Für WanderarbeitnehmerInnen gilt auf Ebene der Europäischen Union, abgesichert durch das Primärrecht (AEUV), das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ und dies findet auch auf Abgaben und Beihilfen Anwendung.

Auf einzelstaatlicher inländischer Ebene hat die österreichische Bundesregierung die Indexierung der Familienbeihilfe nach dem Wohnstaat der Kinder durchgesetzt (Anpassung der Familienbeihilfe an die Kaufkraft des Wohnstaates des Kindes). Diese Gesetzesänderung bewirkt, dass die Familienbeihilfe an die Kaufkraft des Wohnstaates der Kinder angepasst werden soll, obwohl der Elternteil auf dem Niveau des Beschäftigungsstaates zum Wirtschaftsaufkommen beiträgt und seine Beiträge in die Systeme Österreichs leistet. Dieses System der Indexierung diskriminiert UnionsbürgerInnen und jene Staaten, denen weder Steuern noch Sozialversicherungsbeiträge der betreffenden WanderarbeitnehmerInnen zufließen.

#### **Empfehlung (Nr 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006**

Allgemein zur Bestimmung des Vorliegens eines Arbeitsverhältnisses:

Es ist wichtig, dass bei der Bestimmung, ob ein Arbeitsverhältnis vorliegt, der Fokus darauf zu legen ist, wie die Dienstleistung erbracht wird und die Entlohnung erfolgt. Die Benennung des zugrundeliegenden Vertrags soll dabei eine untergeordnete Rolle spielen.

Im Sinne der Rechtssicherheit ist es jedenfalls zu begrüßen, wenn klare Methoden zur Bestimmung des Vorliegens eines Arbeitsverhältnisses gefördert werden. In Anbetracht der Vielfaltigkeit der Erbringung einer Dienstleistung ist jedoch eine Vielzahl von Indikatoren heranzuziehen, um das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses zu prüfen (Weisungsunterworfenheit, Kontrollbefugnisse, persönliche Abhängigkeit, Arbeitsorganisation, Einsatz der Arbeitsmittel,

etc). In der Praxis gilt es, diese Indikatoren in einem flexiblen System zu einer passenden Methode zusammenzufügen.

Insbesondere im Hinblick auf den starken Wandel in der Arbeitswelt und dem Entstehen neuer Beschäftigungsformen (nicht zuletzt durch die fortschreitende Digitalisierung) sind klare Bestimmungsmethoden notwendig.

Zur Gewähr einer rechtlichen Absicherung der ArbeitnehmerInnen und zum Hintanhalten von Umgehungsmöglichkeiten wäre eine innerstaatliche „Rechtsvermutung des Vorliegens eines Arbeitsverhältnisses“ dringend erforderlich.

**Zu Frage 19 (Punkt 22 der Empfehlung):**

Hier wird angeregt, mit anderen Ländern systematisch Kontakte zu unterhalten und Informationen auszutauschen. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass es in den letzten Jahren durch das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) wesentliche Fortschritte gegeben hat. Andererseits zeigen aber die Erfahrungen, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden noch in den Kinderschuhen steckt und die Kooperationsbereitschaft häufig aus verschiedenen Gründen überaus beschränkt ist. Ohne eine Instanz, die hier lenkend agiert und im Bedarfsfall auch im Sinne einer Ordnungsmacht eingreift, wird die Zusammenarbeit der Behörden über die Grenzen hinweg weiterhin nur bruchstückhaft, holprig und unzureichend funktionieren. Der Vorschlag der Europäischen Kommission eine Europäische Arbeitsbehörde einzurichten, um EU-Vorschriften zur Arbeitskräftemobilität auf gerechte, einfache und wirksame Art und Weise durchzusetzen, wird daher ausdrücklich begrüßt und als erforderlich – ja geradezu „notwendig“ im wahrsten Sinne des Wortes – erachtet, um die Arbeitsbedingungen von WanderarbeitnehmerInnen zu verbessern.

**Empfehlung (Nr 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft, 2015**

Die Empfehlung erwähnt die in den Leitgrundsätzen (Punkt 7i) an, dass denjenigen besondere Beachtung zu schenken ist, *„die für die schwerwiegendsten Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit in der informellen Wirtschaft besonders anfällig sind“* und nennt unter anderem die Hausangestellten. Die BAK merkt erneut und auch in diesem Zusammenhang kritisch an, dass Österreich nach wie vor das Übereinkommen (189) über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte nicht ratifiziert hat.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung und Weiterleitung der Stellungnahme.

Renate Anderl  
Präsidentin  
F.d.R.d.A.

Alice Kundtner  
iV des Direktors  
F.d.R.d.A.