

MonitoringAusschuss

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen



Oktober 2023

Stellungnahme zum Ministerialentwurf mit dem das Bundesgesetz über die höhere berufliche Bildung (HBB-Gesetz) eingeführt werden soll (293/ME)

Der Unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK)¹ vom 13. Dezember 2006 in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Er konstituierte sich auf der Grundlage von § 13 Bundesbehindertengesetz (BBG)² aF in Umsetzung der Konvention. Es obliegt dem Unabhängigen Monitoringausschuss gem. § 13g Abs 2 Z 1 und 2 BBG³ in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, Stellungnahmen von Organen der Verwaltung mit Bezug auf die Umsetzung der UN-Behindertenkonvention einzuholen und Empfehlungen und Stellungnahmen betreffend die Umsetzung der UN-BRK abzugeben. Nach § 13g Abs 4 BBG ist der Unabhängige Monitoringausschuss auch in Begutachtungen einzubeziehen.

Er bedankt sich für die Übermittlung des Ministerialentwurfs betreffend das Bundesgesetz über die höhere berufliche Bildung (HBB-Gesetz) und nimmt wie folgt Stellung:

Einleitend

Mit dem vorliegenden Entwurf soll ein neuer Bildungsweg eingeführt werden, der sich insbesondere wegen seiner **Praxisnähe** und der Möglichkeit, flexibel und schnell auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes eingehen zu können, auszeichnet. Es handelt sich um eine Weiterbildung, bei der Personen, die bereits eine berufliche Erstausbildung oder langjährige Berufserfahrung haben, auf Tätigkeiten spezialisiert werden, die der Arbeitsmarkt aktuell benötigt. Die Ausbildung fokussiert auf die unmittelbare berufliche Anwendung und vermittelt Kompetenzen, die zur unmittelbaren Berufsausübung erforderlich sind.⁴

¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD); UN-Generalversammlung, A/RES/61/106; BGBl III 2008/155 ratifiziert mit 26. Oktober 2008 BGBl III 2008/155, neue Übersetzung: BGBl III 2016/105.

² BGBl 1990/283 idF BGBl I 2008/109.

³ §§ 13g-13l eingefügt mit BGBl I 2017/155.

⁴ ErläutME 293 BlgNR 27. GP 1.

Die Praxisnähe wird etwa dadurch unterstrichen, dass die Ausbildung in der betrieblichen Praxis erfolgt und durch fachspezifische Angebote ergänzt wird.⁵

Die Weiterbildung befindet sich damit in der Schnittmenge zwischen dem Bildungsbereich und der Arbeit.

Die Schaffung eines neuen Ausbildungsweg, der international vergleichbar ist,⁶ womit auch die Freizügigkeit der Personen gefördert wird, und die Tätigkeiten von Fachkräften aufwertet, ist grundsätzlich zu begrüßen. Dabei ist aber zu beachten, dass sowohl die Bildung als auch der Arbeitsmarkt in Österreich **inklusiv** und **barrierefrei** ausgestaltet sein müssen, wodurch Menschen mit Behinderungen von keinem der Bereiche ausgeschlossen werden dürfen. Dazu hat sich Österreich mit der Unterzeichnung der UN-BRK vor 15 Jahren verpflichtet.

Berücksichtigung der Vorgaben durch die UN-BRK

Die Republik Österreich hat sich 2008 mit Ratifikation der UN-BRK⁷ zu deren Umsetzung verpflichtet. Zu den Umsetzungsverpflichtungen zählt u.a. die Umsetzung eines inklusiven Arbeitsmarktes gem. Art 27 UN-BRK und eines inklusiv ausgerichteten (Aus-)Bildungssystem gem. Art 24 UN-BRK.

In Hinblick auf den vorliegenden Entwurf ist daher von Relevanz, dass die Republik Österreich nach Art. 27 Abs. 1 UN-BRK die gleichberechtigte Ausübung des Rechts auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen anerkennt. Dies umfasst die Möglichkeit für Menschen mit Behinderungen, den eigenen Lebensunterhalt durch Arbeit in einem offenen, inklusiven und zugänglichen Arbeitsmarkt zu verdienen. Unter anderem sind geeignete Schritte zu setzen, um Menschen mit Behinderungen einen wirksamen Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsausbildung und Weiterbildung zu ermöglichen (Art. 27 Abs. 1 lit. d UN-BRK). Zudem hat die Republik Österreich geeignete Schritte zu setzen, um das Sammeln von Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Menschen mit Behinderungen zu fördern (Art. 27 Abs. 1 lit. j UN-BRK).

Mit Art. 24 Abs. 1 UN-BRK anerkennt die Republik Österreich das Recht auf Bildung von Menschen mit Behinderungen und gewährleistet ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen. Hierfür hat die Republik Österreich nach Art. 24 Abs. 5 UN-BRK sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner tertiärer Bildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zur Verwirklichung dieser Vorgaben, sind angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen zu setzen.

⁵ ErläutME 293 BlgNR 27. GP 1.

⁶ Siehe § 1 Abs 1 HBB-Gesetz.

⁷ BGBl III 2008/155 idF BGBl III 2016/105.

Sowohl die Umsetzung von Art. 27 UN-BRK als auch von Art. 24 UN-BRK ist in Verbindung mit dem in Art. 5 UN-BRK verankerten Diskriminierungsverbot umzusetzen. Menschen mit Behinderungen dürfen weder beim Zugang zum Arbeitsmarkt noch beim Zugang zu Bildung unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden. Die Verwirklichung eines barrierefreien Arbeitsmarktes und Bildungssystems im Sinne von Art. 9 UN-BRK ist hierfür eine unerlässliche Voraussetzung.

Zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die höhere berufliche Bildung

1. Definition der Grundvoraussetzungen

Nach § 1 HBB-Gesetz müssen die Personen, die die Ausbildung nach dem HBB-Gesetz wahrnehmen wollen, „*bereits über eine berufliche Erstausbildung oder qualifikationsbezogene Berufserfahrung verfügen*“.⁸ Nach § 3 Abs. 3 HBB-Gesetz muss Qualifikation „*inhaltlich auf beruflicher Praxis im Anschluss an eine berufliche Erstausbildung oder auf einer mehrjährigen qualifikationsbezogenen beruflichen Tätigkeit aufbauen*.“ Die geplante Höherqualifikation von Fachkräften soll auf dem Arbeitsmarkt stattfinden. Auch der primäre Lernort ist der Arbeitsort.⁹

Fraglich ist jedoch, wie dieser **Arbeitsmarkt** definiert wird. Fachlich wird u.a. zwischen dem regulären Arbeitsmarkt (1. Arbeitsmarkt), der befristeten Arbeit etwa auf einem geschützten Arbeitsplatz oder in einem Integrativen Betrieb, die kollektivvertraglich bezahlt wird und für die ein voller Versicherungsschutz besteht (2. Arbeitsmarkt) sowie der Arbeit in Tages- und Beschäftigungsstrukturen, für die es Taschengeld gibt und kein voller Versicherungsschutz besteht (3. Arbeitsmarkt) unterschieden. Der Entwurf nimmt auf diese verschiedenen Arbeitsmarktsegmente nicht Bezug. Auch wird nicht klargestellt, ob eine verlängerte Lehre oder eine Teilqualifizierung nach dem BAG¹⁰ ebenfalls als berufliche Erstausbildung i.S.d. HBB-Gesetzes zählt.

Aufgrund diverser Barrieren ist es vielen Menschen mit Behinderungen oft nicht möglich auf dem 1. Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Zwar gibt es immer wieder Bestrebungen, den **Zugang zum 1. Arbeitsmarkt** für Menschen mit Behinderungen zu verbessern, wie zuletzt mit der Novelle des ALVG¹¹, wonach die Feststellung der Arbeitsfähigkeit bis zum 25. Lebensjahr ausgesetzt wird sowie mit der verlängerten Lehre und der Teilqualifikation nach dem BAG.

Jedoch haben Menschen mit Behinderungen nach wie vor nicht den gleichen Zugang wie Menschen ohne Behinderungen. Es fehlt an Unterstützung und der allgemeinen gesellschaftlichen Anerkennung der Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen.

⁸ § 1 Abs. 2 HBB-Gesetz.

⁹ ErläutME 293 BlgNR 27. GP 1.

¹⁰ Berufsausbildungsgesetz, BGBl 1969/142 idF BGBl I 2023/62.

¹¹ Siehe Ministerialentwurf, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, das Arbeitsmarktservicegesetz und das Ausbildungspflichtgesetz geändert werden (283/ME).

Auch die Ausrichtung des Arbeitsmarktes, die nicht darauf abzielt, was ein Mensch einbringen kann, führt dazu, dass Menschen mit Behinderungen keine oder schwerer eine Anstellung auf dem 1. Arbeitsmarkt finden.

Es ist daher davon auszugehen, dass alle Arbeitsmarktsegmente und Ausbildungswege mitsamt des BAG vom vorliegenden Entwurf umfasst sind. Andernfalls würde dies Menschen mit Behinderungen aus den oben skizzierten Gründen besonders ausgrenzen, einen Verstoß gegen die UN-BRK darstellen und wäre zudem als **mittelbare Diskriminierung** zu qualifizieren.

Anregungen und Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschuss

Der Unabhängige Monitoringausschuss regt deswegen die Klarstellung an, dass die Grundvoraussetzungen der „berufliche Erstausbildung oder qualifikationsbezogene Berufserfahrung“ insofern zu definieren sind, dass auch Menschen mit Behinderungen diese Voraussetzungen wie Menschen ohne Behinderungen erfüllen können. Dazu ist sowohl der 2. als auch der 3. Arbeitsmarkt ausdrücklich in die geplante neue Ausbildungsschiene miteinzubeziehen und klarzustellen, dass auch eine verlängerte Lehre oder eine Teilqualifizierung nach dem BAG als berufliche Erstausbildung i.S.d. HBB-Gesetzes zu qualifizieren ist.

Dafür kann § 1 Abs. 2 HBB-Gesetz wie folgt geändert werden: „für Personen, die bereits über eine berufliche Erstausbildung oder qualifikationsbezogene Berufserfahrung **auf einem Arbeitsmarkt** verfügen, zum Ziel haben.“

In die Erläuterungen kann folgender Zusatz aufgenommen werden:

„Die Voraussetzungen der beruflichen Erstausbildung sowie der qualifizierten Berufserfahrungen umfassen ausdrücklich sowohl den regulären als auch den erweiterten Arbeitsmarkt (2. und 3. Arbeitsmarkt). Die Maßnahmen des BAG, wie die verlängerte Lehre oder die Teilqualifikation, sind ebenfalls ausdrücklich umfasst.“

2. Barrierefreiheit in der Ausbildung

Weder der Gesetzestext noch die Materialien gehen auf die zwingend notwendige Barrierefreiheit der Bildungswege in Österreich ein. Die Republik Österreich hat sich mit Ratifikation der UN-BRK dazu verpflichtet, das **gesamte Bildungssystem und den Arbeitsmarkt inklusiv** zu gestalten, worunter auch der geplante Ausbildungsweg nach dem HBB-Gesetz fällt.¹² Damit der im HBB-Gesetz vorgesehene Ausbildungsweg tatsächlich inklusiv ausgerichtet ist, bedarf es von vornherein **barrierefreier Rahmenbedingungen** sowie **angemessene Vorkehrungen** im Einzelfall.

¹² Siehe Kap II.

Anregungen und Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschuss

Der Unabhängige Monitoringausschuss empfiehlt, die zwingend notwendige Barrierefreiheit abzusichern und ein inklusives Bildungssystem zu gewährleisten. Dazu ist u.a. die Sicherung der umfassenden Barrierefreiheit in den Gesetzestext ausdrücklich aufzunehmen sowie entsprechende Verweise und Klarstellungen in den Erläuterungen anzubringen.

Für die Absicherung im Gesetzestext kann folgender Absatz 4 in § 1 HBB-Gesetz eingefügt werden: **„Die umfassende Barrierefreiheit ist während der gesamten Ausbildung inklusive der Prüfungen und anderer Formen der Validierung zu gewährleisten.“** Diese Klarstellung muss auch im Allgemeinen Teil der Erläuterungen zum HBB-Gesetz¹³ übernommen werden.

3. Hochschwellige Qualifikationsstufen

Nach § 1 Abs. 2 HBB-Gesetz müssen sich *„Qualifikationen, die gemäß diesem Bundesgesetz eingerichtet werden, [...] an den Qualifikationsniveaus **ab Stufe 5** des Nationalen Qualifikationsrahmens orientieren“*. Diese Niveaus beschreiben Inhalte, wie *„Kenntnisse, die die wirtschaftliche und organisatorische Leitung von Projekten ermöglichen“* (Stufe 5)¹⁴, *„Kenntnisse, um die Arbeitsorganisation im eigenen Betrieb letztverantwortlich zu gestalten“* (Stufe 6)¹⁵ oder *„Hoch spezialisierte wirtschaftliche Kenntnisse, die dazu befähigen, innovative Lösungen für neue Geschäftsmodelle, Produkte, Dienstleistungen oder Prozesse in wirtschaftlicher Hinsicht zu beurteilen“* (Stufe 7).¹⁶ Die anderen Qualifikationsstufen von Stufe 1 bis 4 sind nicht Inhalt des Ausbildungsvorhabens. Die Eingrenzung auf ein äußerst **komplexes und hochschwelliges Niveau** passt nicht zu den Ausführungen der Erläuterungen, wonach auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes eingegangen und der Fachkräftemangel behoben werden soll.¹⁷

Aus Sicht des Unabhängigen Monitoringausschuss ist diesbezüglich anzumerken, dass sich der derzeitige Mangel an Fachkräften nicht primär in einem Mangel an komplexen Führungs- und Managementfähigkeiten erschöpft. Zudem werden die derart hoch angesetzten Qualifikationsniveaus viele Menschen von der durch das HBB-Gesetz neu eingeführten Qualifizierungsschiene ausschließen, einschließlich viele Menschen mit Behinderungen.

¹³ ErläutME 293 BlgNR 27. GP 1.

¹⁴ Deskriptoren mit Bezug zu NQR 5, Anhang des Entwurf, 9.

¹⁵ Deskriptoren mit Bezug zu NQR 6, Anhang des Entwurf, 9.

¹⁶ Deskriptoren mit Bezug zu NQR 7, Anhang des Entwurf, 9.

¹⁷ ErläutME 293 BlgNR 27. GP 1.

Anregungen und Empfehlungen des Unabhängigen Monitoringausschuss

Der Unabhängige Monitoringausschuss regt an, auch die Qualifikationsstufen 1 bis 4 in den neu geplanten Ausbildungsweg aufzunehmen, damit ein leichter Zugang besteht und der Fachkräftemangel in Österreich wirksam bekämpft werden kann.

Dafür müssen in § 1 Abs. 2 und § 3 Abs. 1 HBB-Gesetz die Stufe „5“ zu Stufe „1“ geändert sowie die Anhänge ab Qualifikationsniveau Stufe 1 an den Text angeschlossen werden. Auch die Erläuterungen sind im Allgemeinen Teil,¹⁸ im Besonderen Teil zu § 1¹⁹ und zu § 14²⁰ entsprechend zu ändern.

Fazit

Wenn sich Arbeitnehmer*innen hinkünftig in einer berufspraktisch ausgerichteten Ausbildungsschiene höher qualifizieren können, ist dies zu begrüßen. Allerdings ist zwingend – in Umsetzung der UN-BRK – darauf Bedacht zu nehmen, dass die neue Qualifizierungsschiene und der Zugang dazu umfassend barrierefrei sind und angemessene Vorkehrungen für Arbeitnehmer*innen mit Behinderungen zur Verfügung stehen. Die derzeitige Konzeption der im HBB-Gesetz vorgesehenen Qualifizierungsschiene entspricht nicht einem inklusiven Ausbildungs- und Arbeitsmarktverständnis, wie in der UN-BRK vorgegeben.²¹

Damit die Schere zwischen Arbeitnehmer*innen mit Behinderungen und Arbeitnehmer*innen ohne Behinderungen zudem nicht noch weiter aufgeht, muss das Gesetz auch berufspraktische Ausbildungen i.S.d. des BAG anerkennen und den 2. bzw. 3. Arbeitsmarkt mitberücksichtigen.

Überdies ist fraglich, ob sich durch die im Entwurf vorgesehenen hochangesetzten Qualifikationsstufen der derzeit existierende Fachkräftemangel am österreichischen Arbeitsmarkt nachhaltig beseitigen lässt.

Für den Ausschuss

HS-Prof. Dr. Tobias Buchner und Daniela Rammel

(Vorsitz des Unabhängigen Monitoringausschuss)

¹⁸ ErläutME 293 BlgNR 27. GP 1.

¹⁹ ErläutME 293 BlgNR 27. GP 2.

²⁰ ErläutME 293 BlgNR 27. GP 7.

²¹ Siehe in Hinblick auf die Umsetzung eines inklusiven Ausbildungssystems und Arbeitsmarktes die umfassende Kritik und Handlungsempfehlungen des UN-Fachausschusses in Genf im Rahmen seiner aktuellen Abschließenden Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten Staatenbericht Österreichs, CRPD/C/AUT/CO/2-3 para 55 und 56.