



Anlaufstelle zur  
gewerkschaftlichen  
Unterstützung  
UNDOkumentiert  
Arbeitender

## Diskussionspapier (Stand Herbst 2022)

### **Zugang zu unselbstständiger Arbeit erleichtern – Bewilligungspflicht in Anmeldeverfahren umwandeln**

Heiß begehrt und doch ungewollt: Während in der Öffentlichkeit ein Mangel an Arbeitskräften laut beklagt wird, sind zahlreiche Arbeitnehmer\*innen beim Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt mit Hindernissen konfrontiert. Eine große Hürde ist die Beschäftigungsbewilligung, die viele brauchen – vor allem Lohnabhängige mit Papieren aus Ländern außerhalb der EU –, um einer unselbstständigen Arbeit nachgehen zu dürfen.

Selbst Personen, deren Aufenthaltsstatus ausdrücklich erlaubt, dass sie unselbstständig arbeiten, müssen das hürdenreiche Verfahren durchlaufen: Sie ist Voraussetzung für beispielsweise Studierende, die im Rahmen ihrer Aufenthaltsgenehmigung bis zu 20 Wochenstunden arbeiten können. Genauso wie für Asylwerber\*innen, die nach drei Monaten im Asylverfahren in jedem Job arbeiten dürfen – theoretisch. Denn das AMS führt für fast jeden Fall ein sogenanntes Ersatzkraftverfahren durch und hat sechs Wochen Zeit um zu prüfen, ob es österreichische bzw. EWR-Bürger\*innen oder niederlassungsberechtigte Drittstaatsangehörige gibt, die stattdessen diese Arbeit ausüben können. Daher wird häufig gar keine Beschäftigungsbewilligung ausgestellt.

Schon das Verfahren an sich wirkt als Ausschlussmechanismus. Denn in der Beschäftigungsbewilligung zeigen sich eine rassistische Gesetzgebung und Praxis, die es Drittstaatsangehörigen so schwer wie möglich machen, Zugang zu unselbstständiger Arbeit zu finden.

In historischer Perspektive ist die Beschäftigungsbewilligung eine anachronistische Regelung. Ihr ursprünglicher Zweck, zur „Stabilisierung des Arbeitsmarkts“ im Sinne der Sicherung etablierter Lohn- und Sozialstandards beizutragen, indem das Angebot potenzieller Arbeitskräfte kontrolliert und reguliert wird, ist in einem Kontext, in dem weit über 90 Prozent der migrantischen Arbeitskräfte (v.a. EU-Bürger\*innen, aber auch Drittstaatsangehörige) auf Wegen jenseits der Beschäftigungsbewilligung auf den österreichischen Arbeitsmarkt kommen, infrage gestellt. Anstatt also, wie (vermeintlich) intendiert, der „Stabilisierung des Arbeitsmarkts“ dient sie im aktuellen Kontext nur noch der Drangsalierung einer kleinen (und volkswirtschaftlich gesehen unbedeutenden) Zahl Betroffener.

Der\*die Arbeitgeber\*in muss für den\*die Lohnabhängige\*n eine Beschäftigungsbewilligung beim AMS beantragen, so das Gesetz. Zusätzlich baut das AMS als umsetzende Behörde im Verfahren weitere Barrieren auf, die die Aufnahme einer Beschäftigung erschweren bis verhindern. Im Folgenden skizzieren wir die größten Hürden und Stolpersteine und formulieren Vorschläge, wie sich diese mit einfachen Verfahrensänderungen aus dem Weg räumen lassen.

Immer wieder argumentiert das AMS die Beschäftigungsbewilligung mit dem Ziel, Arbeitnehmer\*innen vor Lohn- und Sozialdumping zu schützen. In der Realität wird aber der gegenteilige Effekt erzielt: So werden Arbeitnehmer\*innen in ein persönliches Abhängigkeitsverhältnis von dem\*der Arbeitgeber\*in gedrängt, das Lohn- und Sozialdumping befördert.

Mit den Folgen sind wir nicht nur wir in der UNDOK-Anlaufstelle wiederholt konfrontiert, für die Betroffenen sind sie nicht selten existenzbedrohend. UNDOK schlägt daher vor, das Beschäftigungsbewilligungsverfahren abzuschaffen und durch eine einfache Anzeige bei der Sozialversicherung zu ersetzen.

## **Hochschwelliges und hürdenreiches Verfahren**

Die Regelungen rund um die BB sind hochschwellig und kompliziert. Zahlreiche Stolpersteine führen dazu, dass Kolleg\*innen unwissentlich oder wegen Druck bzw. Täuschung seitens der Arbeitgeber\*innen ohne Beschäftigungsbewilligung arbeiten.

Arbeitnehmer\*innen fehlt es an einem einfachen Zugang zu Informationen über ihren rechtlichen Status am Arbeitsmarkt. Wenn sie zum ersten Mal ein Beschäftigungsbewilligungs-Verfahren durchlaufen, wissen sie nicht, dass sie eine Durchschrift der Bewilligung erhalten. Nicht immer erreicht sie die Bewilligungskopie tatsächlich, und dann wissen sie auch im nächsten Verfahren nicht, dass sie eine solche erhalten müssten. Weil die Beantragung bei den Arbeitgeber\*innen liegt, ist das Verfahren für die betroffenen Arbeitnehmer\*innen intransparent. Die Kolleg\*innen sind abhängig von den Informationen, die sie von ihren Arbeitgeber\*innen erhalten.

Konkrete Stolpersteine sind: Der\*die Kollegin muss für die Beantragung persönliche Dokumente bei dem\*der Arbeitgeber\*in abliefern. Er\*sie wird verpflichtet, dem\*der Arbeitgeber\*in persönliche Daten zu überlassen und erfährt nicht, was damit passiert – das ist auch ein Datenschutzproblem. Der Ablauf im Verfahren ist nicht klar, und der\*die Kolleg\*in kann nicht beurteilen, wann welche Schritte im Verfahren erfolgen müssen.

Derart haben Arbeitgeber\*innen die Macht, Abhängigkeiten auszuspielen oder zu täuschen. Die Folge ist, dass Arbeitnehmer\*innen gegebenenfalls ohne Bewilligung arbeiten, entweder ohne es zu wissen, oder weil sie Arbeitgeber\*innen nicht vergrämen wollen, die nicht bereit sind, das Verfahren abzuwarten, oder weil sie aufgrund Vorspiegelung falscher Tatsachen durch Arbeitgeber\*innen davon ausgehen, dass bereits eine Beschäftigungsbewilligung für sie erteilt wurde

## **Arbeitgeber\*innen versäumen Pflichten – Arbeitnehmer\*innen werden bestraft**

Ein massives Problem, mit dem die UNDOK-Beratung häufig konfrontiert ist, ist dass Arbeitnehmer\*innen für die Nichteinhaltung von Pflichten der Arbeitgeber\*innen rund um die Beschäftigungsbewilligung sanktioniert werden. Das AMS erteilt z. B. keine Beschäftigungsbewilligung für Arbeitnehmer\*innen, wenn deren frühere Arbeitgeber\*innen die Einholung einer solchen „vergessen“ haben, weswegen die betroffenen Arbeitenden mehrfach ohne Bewilligung gearbeitet haben.

Konkret: Wenn im letzten Jahr mehr als eine Beschäftigung ohne Bewilligung vorliegt, wird für den\*die Betroffene\*n keine Bewilligung ausgestellt, bis seit dem vorletzten Verstoß ein Jahr vergangen ist. Für diesen Zeitraum gibt es keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, selbst wenn Versicherungsbeiträge einbezahlt wurden, während der\*die Arbeitnehmer\*in ohne Beschäftigungsbewilligung gearbeitet hat. Die Betroffenen fallen also um das Arbeitslosengeld und ihre Versicherungsbeiträge um. Ein Beispiel sind Kolleg\*innen, die im Catering arbeiten, die tageweise an- und abgemeldet werden – in ihrem Fall kann es schnell zu mehreren Verstößen pro Monat kommen.

***Arbeitnehmer\*innen dürfen nicht für die Nichteinhaltung von gesetzlichen Pflichten der Arbeitgeber\*innen bestraft werden. Es ist dringend erforderlich, diesen Missstand zu beheben, der Menschen in existenzbedrohende Situationen bringt.***

## **Ersatzkraftverfahren, das zermürbt**

Beim Ersatzkraftverfahren versucht das AMS anstatt der Person, für die um eine Beschäftigungsbewilligung angesucht wurde, eine Person mit österreichischen oder EWR-Papieren oder eine\*n niederlassungsberechtigte\*n Drittstaatsangehörige\*n zu finden, um die Stelle anders zu besetzen. Das Ersatzkraftverfahren wirkt damit nicht als Schutz von Beschäftigten vor Lohn- und Sozialdumping, sondern wird als Schutz des österreichischen Arbeitsmarkts vor unerwünschten migrantischen Arbeitnehmer\*innen eingesetzt und schafft Lohnabhängige zweiter Klasse.

Wie erwähnt stellt das Ersatzkraftverfahren eine massive Hürde beim Zugang zu unselbstständiger Arbeit dar. Erschwert wird diese Hürde durch die Art und Weise, wie das AMS als umsetzende Behörde das Ersatzkraftverfahren ausgestaltet. Auch in der Umsetzung ist die Arbeitsmarktprüfung ein zeitaufwändiges Prozedere, das keine Unterstützung vorsieht und viel Verfahrenswissen voraussetzt, um erfolgreich zu sein. Teilweise schlägt das AMS eine große Anzahl an Ersatzkräften vor, die nicht immer die Voraussetzungen der Stellenbeschreibung erfüllen. Und es kommt vor, dass das AMS noch nach Fristablauf weitere Ersatzkräfte vorschlägt.

***Eine zeitliche Begrenzung für das AMS auf zwei Wochen, Ersatzkräfte vorzuschlagen, sowie eine Beschränkung auf eine einmalige Vorschlagsliste mit Ersatzkräften könnte das Verfahren für alle Beteiligten erleichtern und transparenter machen.***

## **Überziehen der maximalen Verfahrensdauer**

Eine weitere Erschwernis ist die lange Verfahrensdauer: Das AMS muss den Antrag auf Beschäftigungsbewilligung binnen sechs Wochen erledigen. Schon diese Verfahrensdauer ist an sich so lang, dass manche Arbeitgeber\*innen nicht bereit sind, eine Bewilligung zu beantragen. Aber auch diese maximale Verfahrensdauer hält das AMS nicht immer ein und behindert damit die beidseitige Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses. In der Praxis darf die Beschäftigung zwar aufgenommen werden, wenn binnen sechs Wochen keine Entscheidung getroffen wird, sie muss aber bei späterer abweisender Entscheidung wieder beendet werden.

***Anträge müssen zumindest fristgerecht vom AMS erledigt werden oder automatisch als bewilligt gelten, wenn die Verfahrensdauer überschritten wird.***

## **Zu wenig Flexibilität bei Beschäftigungsbewilligungen**

Die Beschäftigungsbewilligungen, die das AMS erteilt, geben einen zu starren Rahmen vor: Das AMS schreibt darin das genehmigte Wochenstundenausmaß vor, das über den gesamten Zeitraum der BB einzuhalten ist.

Hingegen erlischt die Beschäftigungsbewilligung, wenn es Unterbrechungen gibt – diese Regelung wurde während der Corona-Pandemie eine Zeit lang außer Kraft gesetzt. Die Beschäftigungsbewilligung erlischt, wenn binnen sechs Wochen das Dienstverhältnis nicht aufgenommen wird. Gerade in Pandemie- bzw. wirtschaftlich unsicheren Zeiten ist diese kurze Frist ein zusätzliches Hindernis und bedeutet mitunter, dass ein Beschäftigungsverhältnis nicht zustande kommt.

Der Schutzgedanke, der hinter diesen Regelungen steht, greift in der Realität nicht, in der Praxis stellen die Regelungen damit weitere Hürden für die Beschäftigten dar.

***Die Beschäftigungsbewilligung darf nicht erlöschen – weder im Fall von Unterbrechungen noch wenn sich der Beginn des Arbeitsverhältnisses verzögert. Änderungen des Stundenausmaßes müssen möglich sein.***

## **Fehlende Transparenz**

Es fehlen jegliche Informationen dazu, wie viele Anträge auf Beschäftigungsbewilligungen jährlich gestellt und wie viele davon mit welcher Begründung abgewiesen werden. Ebenso ist unbekannt, wie lange die Verfahren jeweils dauern.

***Diese Informationen sollen im Jahresbericht des AMS abrufbar sein.***

## **Beschäftigungsbewilligung abschaffen: Anzeigepflicht statt Bewilligungspflicht**

Wie wir oben gezeigt haben, schafft die erforderliche Beschäftigungsbewilligung viele Hürden beim Zugang zu unselbstständiger Arbeit. Das vermeintliche Ziel, Lohn- und Sozialdumping zu vermeiden, kann damit in keinsten Weise erfüllt werden, u. a. weil das AMS nur sehr rudimentär überprüft, ob der zutreffende Kollektivvertrag (KV) angewendet und die richtige Einstufung in diesen eingehalten wird. Wesentlich effektiver für die Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping wäre eine verpflichtende Angabe von Einstufungen im Rahmen der Anmeldung bei den Sozialversicherungsträgern anstelle der Beantragung von Beschäftigungsbewilligungen.

Damit die Einhaltung der Kollektivverträge geprüft werden kann, soll die Anmeldung bei der Sozialversicherung die Auswahl des KV und die Einstufung in diesem vorsehen. Sie kann von Arbeitnehmervertreter\*innen bei der Anmeldung abgefragt und geprüft werden, und Gewerkschaften können zur Anwendung von Kollektivverträgen informieren. Arbeitsmarktquoten werden faktisch bereits jetzt über die Visa-Erteilung für Saisonarbeitskräfte geregelt – ein Wegfall der BB würde diesen Menschen den Betriebswechsel im Aufenthaltszeitraum ermöglichen.

Die einfache Anzeige und Überprüfung verringert die Abhängigkeit von Arbeitgeber\*innen und vereinfacht die Möglichkeit, Jobs zu wechseln und besser bezahlte Arbeit anzunehmen. Diese Variante würde nicht nur die zahlreichen Hürden des Verfahrens der Beschäftigungsbewilligung abbauen, sie erscheint zudem konform mit dem VfGH-Erkenntnis vom 15. Dezember 2021 und würde auch zur Umsetzung der ÖGB-Beschlusslage aus 2018 beitragen, den Arbeitsmarkt für alle Asylwerber\*innen zu öffnen, die sich bereits sechs Monate in Österreich aufhalten, um Integration zu ermöglichen.