



Hochqualifizierte und qualifizierte Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen

Rechtslage, Maßnahmen und Statistiken in Österreich



Theresa Bittmann

Kofinanziert durch die
Europäischen Union



BM.I



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDEMINISTERIUM FÜR INNERES

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wird von der Europäischen Kommission koordiniert und besteht aus Nationalen Kontaktpunkten (NKP) in jedem Mitgliedstaat sowie Norwegen. Der Nationale Kontaktpunkt Österreich im EMN wird von der Europäischen Kommission und dem österreichischen Bundesministerium für Inneres finanziert.

Theresa Bittmann

Hochqualifizierte und qualifizierte
Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen –
Rechtslage, Maßnahmen und Statistiken
in Österreich

Theresa Bittmann

**HOCHQUALIFIZIERTE UND QUALIFIZIERTE
ZUWANDERUNG VON DRITTSTAATS-
ANGEHÖRIGEN – RECHTSLAGE, MASSNAHMEN
UND STATISTIKEN IN ÖSTERREICH**

Die Meinungen, die in dieser Studie geäußert werden, sind die der AutorInnen und reflektieren nicht unbedingt die Position des österreichischen Bundesministeriums für Inneres, der Europäischen Kommission und/oder der Internationalen Organisation für Migration.

Covergestaltung: Mandelbaum Verlag
Druck: Primerate, Budapest

Herausgeber: Internationale Organisation für Migration,
Länderbüro Wien
Nationaler Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk
Nibelungengasse 13/4 1010 Wien
ncpaustria@iom.int
<http://www.emn.at>

© Oktober 2013, Internationale Organisation für Migration,
Länderbüro Wien

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Publikation darf ohne schriftliche Erlaubnis der Herausgeber in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, elektronische Datenträger, oder in einem anderen Verfahren) reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

INHALTSVERZEICHNIS

Das Europäische Migrationsnetzwerk	7
Hintergrund, Ziele und Methodologie	9
Zusammenfassung	12
1. Nationale Strategien und Maßnahmen zur Gewinnung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen	14
1.1. Das kriteriengeleitete Zuwanderungssystem – „Rot-Weiß-Rot – Karte“: Hintergrund, Entwicklung und Funktion	14
1.2. Klassifizierung der RWR-Karte	19
1.3. Zielgruppe der RWR-Karte	20
1.4. Begleitende und zusätzliche Maßnahmen zur Förderung der Attraktivität für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige	25
1.4.1. <i>Bereitstellung von Informationen</i>	26
1.4.2. <i>Anerkennung beruflicher Qualifikationen</i>	28
1.4.3. <i>Familienzusammenführung</i>	29
1.5. Integration von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen und ihren Familienangehörigen	30
1.6. Umsetzung von EU-Richtlinien und Einfluss auf nationale Gesetzgebung	31
1.6.1. <i>Studierenden-Richtlinie</i>	32
1.6.2. <i>Blaue Karte EU und RWR-Karte</i>	33
1.7. Beziehungen mit Drittstaaten	34
1.7.1. <i>Mobilitätspartnerschaften</i>	35
1.7.2. <i>Brain Drain und Brain Circulation</i>	37
1.8. Öffentliche Debatte	39
2. Auswertung und Wirksamkeit der Maßnahmen zur Gewinnung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen	42
2.1. Entwicklung der Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten	42
2.2. Nachweis der Wirksamkeit des kriteriengeleiteten Zuwanderungssystems anhand von Statistiken	43
2.2.1. <i>Gültige Aufenthaltstitel</i>	43
2.2.2. <i>Erteilte Erstaufenthaltstitel</i>	45
2.3. Charakteristika der (hoch-)qualifizierten Zuwanderung	47
2.4. Sonstige Bewertungsmethoden	53

2.5. Erfahrung von EntscheidungsträgerInnen oder sonstigen Interessengruppen	55
3. Herausforderungen und Barrieren zur Gewinnung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen	56
Charakteristika des Arbeitsmarktes	56
Sprachkenntnisse	57
Vergütung und Besteuerung	59
Anerkennung von Qualifikationen und De-Qualifikation	60
Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit	61
Image, Signalwirkung und Informationsverarbeitung	62
Umsetzungspraxis zur Erteilung einer Rot-Weiß-Rot – Karte	64
4. Zusammenfassung	65
Anhang	66
1. Bibliographie	66
2. Interviewleitfaden	75
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	
Abbildung 1: Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für vergütete Erwerbstätigkeit, insgesamt und Hochqualifizierte, 2008-2012	43
Abbildung 2: Gültige Aufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige, 2008-2012	45
Abbildung 3: Erteilte Erstaufenthaltstitel für (hoch)qualifizierte Drittstaatsangehörige, 2008-2012	47
Abbildung 4: Gültige Rot-Weiß-Rot – Karten nach Geschlecht, 2012	48
Abbildung 5: Gültige Rot-Weiß-Rot – Karten nach Alter, 2012	49
Abbildung 6: Gültige Rot-Weiß-Rot – Karten nach Staatsangehörigkeit, 2012	50
Abbildung 7: Gültige Rot-Weiß-Rot – Karten nach Bundesland, 2012	51
Abbildung 8: Gültige Rot-Weiß-Rot – Karten nach Aufenthaltszweck, 2012	52
Abbildung 9: Gültige Rot-Weiß-Rot – Karten nach Berufsgruppen, 2012	53
Tabelle 1: Gültige Aufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige, 2008-2012	44
Tabelle 2: Erteilte Erstaufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige, 2008-2012	46

DAS EUROPÄISCHE MIGRATIONSNETZWERK

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission (EK) im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Seit 2008 bildet die Ratsentscheidung 2008/381/EG die Rechtsgrundlage des EMN und es wurden Nationale Kontaktpunkte (NKP) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahme Dänemarks, welches Beobachterstatus hat) und in Norwegen geschaffen.

Aufgabe des EMN ist es, die Organe der Europäischen Union (EU) sowie nationale Institutionen und Behörden mit aktuellen, objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Informationen über Migration und Asyl im Hinblick auf eine Unterstützung der Politik in diesem Bereich zu versorgen. Aufgabe des EMN ist es auch, diese Informationen der allgemeinen Öffentlichkeit bereitzustellen.

Der österreichische NKP ist in der Abteilung für Forschung und Migrationsrecht der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Wien angesiedelt. IOM Wien wurde 1952 eingerichtet, als Österreich eines der ersten Mitglieder der Organisation wurde. Hauptaufgabe des IOM Länderbüros ist es, nationale Migrationsthemen und aufkommende Trends zu analysieren und entsprechende nationale Projekte und Programme zu planen und umzusetzen.

Zu den Hauptaufgaben der NKP im Rahmen der Umsetzung des jährlichen EMN-Arbeitsprogramms zählen die Erstellung der jährlichen Politikberichte, die Erstellung themenspezifischer Haupt- und Fokusstudien, die Beantwortung der von anderen NKP gestellten Ad-hoc-Anfragen, sowie die Umsetzung von Aktivitäten zur Förderung der Wahrnehmbarkeit und des Netzwerkes in verschiedenen Foren. Darüber hinaus richten die NKP jeweils nationale Netzwerke aus Organisationen, Institutionen und Einzelpersonen ein, welche im Bereich Migration und Asyl tätig sind.

Grundsätzlich betreiben die NKP keine Primärforschung, sondern sammeln und analysieren bereits vorhandene Daten und Informationen; bei Bedarf werden diese jedoch durch die eigenständige Erhebung von Daten und Informationen ergänzt. EMN-Studien werden nach einheitlichen

Spezifikationen erstellt, um innerhalb der EU und Norwegens vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Da die Vergleichbarkeit der Ergebnisse häufig mit Herausforderungen verbunden ist, hat das EMN ein Glossar erstellt, welches die Anwendung einheitlicher Definitionen und Terminologien in allen nationalen Berichten sicherstellt.

Nach der Fertigstellung der nationalen Berichte erstellt die EK mithilfe eines Dienstleisters einen Synthesebericht, welcher die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst. Zusätzlich werden themenspezifisch sogenannte EMN-Infors erstellt, die knapp und präzise die ausgewählten Themen präsentieren und miteinander vergleichen. Alle nationalen Studien, Syntheseberichte und das Glossar sind auf der Webseite der EK Generaldirektion Inneres verfügbar (www.emn.europa.eu).

HINTERGRUND, ZIELE UND METHODOLOGIE

Die EU-Mitgliedstaaten sehen sich zunehmend mit der Herausforderung konfrontiert, den Bedarf an Arbeitskräften mit bestimmten Fähigkeiten und Kompetenzen zu decken, welche nicht unmittelbar in der inländischen Erwerbsbevölkerung vorhanden sind bzw. durch Änderung nationaler Bildungs- und Ausbildungssysteme rechtzeitig erworben werden können. Bedingt durch vergleichbare demographische Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten – gekennzeichnet durch eine alternde und schrumpfende Erwerbsbevölkerung – ist auch die Gewinnung von erforderlichen Arbeitskräften innerhalb des EU-Raums zunehmend problematisch. Wenn Europa im „globalen Wettbewerb um Talente“ wettbewerbsfähig bleiben möchte, werden Strategien und konkrete Maßnahmen benötigt, um (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte auch aus Drittstaaten anzusprechen und zu gewinnen. Vor diesem Hintergrund wurde die Studie „Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals“ vom EMN-Lenkungsausschuss für das EMN-Arbeitsprogramm 2013 ausgewählt. Der vorliegende Bericht wurde vom NKP Österreich im EMN erstellt und stellt den österreichischen Beitrag zu dieser Studie dar. Basierend auf den gemeinsamen Studienspezifikationen sind die Ziele dieser Studie zum einen:

- Verschaffung eines Überblicks über nationale Politiken, welche auf die Gewinnung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen zu Beschäftigungszwecken abzielen;
- Darstellung konkreter Maßnahmen, die zur Erreichung der festgesetzten Ziele innerhalb der nationalen Politiken umgesetzt werden (z.B. Gesetze, die Zusammenarbeit mit Institutionen/Organisationen in Drittländern, Bereitstellung von Informationen, etc.);
- Untersuchung der Sachverhalte, um Nachweise über die Wirksamkeit (oder Nicht-Wirksamkeit) verschiedener praktischer Maßnahmen, zur Gewinnung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen zu erbringen;
- Darstellung und Analyse der Wirksamkeit von Arbeitsmigrationsabkommen, auch im Zuge von Mobilitätspartnerschaften, mit dem spezifischen Ziel der Gewinnung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen;

- Identifizierung der Herausforderungen und Barrieren, welche die Anziehungskraft von Mitgliedstaaten für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige potentiell negativ beeinflussen.

In Einklang mit der Methodologie des EMN wurde diese Studie auf Basis von gemeinsamen Spezifikationen und anhand von Sekundärforschung erstellt. Demzufolge basiert dieser Bericht vor allem auf nationaler und internationaler Literatur, Medienberichterstattung, aktuellen Statistiken, gesetzlichen Bestimmungen sowie Internetressourcen. Die öffentliche Debatte zur Gewinnung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen im ersten Abschnitt der Studie wurde im Rahmen einer fortlaufenden Medienbeobachtung von Presseartikeln der wichtigsten Tages- und Wochenzeitungen¹ vom NKP Österreich erstellt und durch Korrespondenzen der relevanten Ausschusssitzungen des Nationalrats komplettiert. Auch die Darstellung der Diskussion zu Mobilitätspartnerschaften in Österreich im selben Abschnitt basiert Großteils auf Medienberichterstattung.

Die graphischen Darstellungen und Tabellen der Statistiken im zweiten Abschnitt wurden für den Referenzzeitraum 2008-2012 anhand von Statistiken von Eurostat, dem Bundesministerium für Inneres sowie dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz erstellt.

Ergänzend dazu wurden qualitative halb-strukturierte Interviews durchgeführt um Bereiche abzudecken die durch Literaturrecherche nicht erfasst werden konnten. Ein Interviewleitfaden ist exemplarisch im Anhang dieser Studie angeführt. Vor allem der dritte Abschnitt der Studie über Barrieren für die Gewinnung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen basiert auf den von den befragten ExpertInnen identifizierten Herausforderungen. Mit folgenden fünf ExpertInnen wurden Interviews durchgeführt:

- Kreuzhuber Margit, Abteilung für Sozialpolitik und Gesundheit, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013.
- Kutrowatz Heinz, Stabsstelle Internationales Arbeitsmarktrecht, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013.
- Peyrl Johannes, Abteilung Arbeitsmarkt und Integration, Arbeiterkammer Wien, Wien, 26. März 2013.

1 Tageszeitungen: Der Standard, Die Presse, Kleine Zeitung, Kurier, Kronenzeitung, Österreich, Salzburger Nachrichten, Wiener Zeitung; Wochenzeitungen: Falter, News, Profil, Format.

- Schöngrundner Alexandra, Abteilung Bildung und Gesellschaft, Österreichische Industriellenvereinigung, Wien, 5. April 2013.
- Völker Tamara, Abteilung für Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesen, Bundesministerium für Inneres, Wien, 10. April 2013.

Unter der Leitung von Mária Temesvári wurde die Studie von Theresa Bittmann mit Unterstützung von Saskia Koppenberg und Adel-Naim Reyhani verfasst. Saskia Koppenberg verfasste das zweite Kapitel der Studie. Die AutorInnen möchten sich bei allen befragten ExpertInnen und jenen Personen, die ihnen schriftliche Antworten und statistische Daten zur Verfügung gestellt haben, für ihre wertvollen Beiträge und ihre Expertise bedanken. Besonderer Dank geht an Lisa Epe, Philipp Freudenthaler und Petra Knall für die Unterstützung der AutorInnen bei der Recherchearbeit für die Studie und an Katie Klaffenböck für das Korrekturlesen der englischen Fassung.

ZUSAMMENFASSUNG

In Österreich geht die Orientierung hin zu (hoch-)qualifizierter Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen auf das Jahr 2002 zurück. Damals wurde die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu Erwerbszwecken auf (hoch-)qualifizierte Fachkräfte, sogenannte „Schlüsselkräfte“ ausgerichtet und durch die Verfügbarkeit von Quotenplätzen reguliert. Da dieses System die Bedürfnisse des österreichischen Arbeitsmarktes nicht exakt genug wiedergeben konnte, wurde mit 1. Juli 2011 das System der sogenannten „Rot-Weiß-Rot – Karte“ (RWR-Karte) eingeführt. Sie markierte den Wechsel von einem Quotensystem zu einem System mit definierten und qualitativen Kriterien, auf deren Basis die Möglichkeit der Zuwanderung nach Österreich bewertet wird.

Die RWR-Karte basiert auf einem Punktesystem, das personenbezogene Kriterien wie Alter, Sprachkenntnisse, Bildungsgrad und Berufserfahrung berücksichtigt. Sie beinhaltet sowohl arbeitgeber- als auch angebotsorientierte Elemente. Die RWR-Karte selbst ist eine „kombinierte Erlaubnis“, die den/die InhaberIn zum Aufenthalt im Lande und zur Erwerbstätigkeit berechtigt. Sie zielt auf verschiedene Kategorien von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen ab, darunter: besonders Hochqualifizierte; Fachkräfte in Mangelberufen; sonstige Schlüsselkräfte; StudienabsolventInnen österreichischer Universitäten, Fachhochschulen oder akkreditierten Privatuniversitäten sowie selbständige Schlüsselkräfte. Die RWR-Karte und ihre Spezifikationen können als das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses gesehen werden, in den die Sichtweisen der zuständigen Ministerien, der Sozialpartner und der Industriellenvereinigung eingeflossen sind.

Seit der Einführung dieses kriteriengeleiteten Zuwanderungssystems wurden mehrere begleitende und zusätzliche Maßnahmen zur Förderung der Attraktivität Österreichs für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige eingeführt. So wurden beispielsweise Informationsinitiativen in Form von Online-Portalen und Informationsbroschüren ins Leben gerufen. Neben der Bereitstellung von Informationen wurden weitere begleitende Maßnahmen gesetzt, die Aufschluss darüber liefern können, welche Faktoren als besonders wichtig im Zusammenhang mit der Gewinnung von (hoch-)qualifizierter Drittstaatsangehöriger erachtet werden, dazu gehören: die vereinfachte Anerkennung

von Qualifikationen, das erleichterte Recht auf Familienzusammenführung sowie der Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige.

Eine umfassende Evaluierung der RWR-Karte lag zum Zeitpunkt der Durchführung dieser Studie noch nicht vor. Die Statistiken zeigen, dass die allgemeine Entwicklung der Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten nach Österreich im Zeitraum 2008 bis 2012 positiv war. Während dieses Zeitraums machten (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige durchschnittlich etwa 25,8 Prozent der gesamten Zuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit aus Drittstaaten nach Österreich aus. Während die Gesamtzahl der gültigen Aufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige von 2008 bis 2012 leicht rückläufig war, fand eine positive Entwicklung bei den erteilten Erstaufenthaltstiteln für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige zwischen 2008 und 2012 statt. Der höchste Anstieg war zwischen 2010 und 2011 zu verzeichnen, als die RWR-Karte eingeführt wurde. Die Zahlen sanken dann jedoch geringfügig zwischen 2011 und 2012 – trotz der Tatsache, dass die Fachkräfteverordnung mit 16. Juni 2012 in Kraft trat und somit auch der Aufenthaltstitel für Fachkräfte in Mangelberufen ausgestellt werden konnte.

Betrachtet man Charakteristika von RWR-Karten-InhaberInnen im Detail, lässt sich feststellen, dass der/die typische (hoch-)qualifizierte ZuwandererIn in Österreich im Jahr 2012 männlich und zwischen 25 und 29 Jahre alt war, aus Bosnien-Herzegowina kam, in Wien lebte und als Schlüsselkraft in einem technischen Beruf tätig war.

Sowohl die bestehende Literatur als auch die im Rahmen der Studie durchgeführten Interviews mit ExpertInnen weisen darauf hin, dass folgende Faktoren Herausforderungen und Barrieren hinsichtlich der Zuwanderung und/oder des Verbleibs in Österreich für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige darstellen können: die Charakteristika des österreichischen Arbeitsmarktes mit hierarchischen Strukturen und internen Arbeitsmärkten; relativ geringes Einkommen im internationalen Vergleich; Sprache als Hindernis beim Zugang zu Informationen und als Arbeitsplatzanforderungen; Image und Signalwirkung von Österreich im In- und Ausland; Diskriminierung beim Zugang zu Beschäftigung und beim Berufsaufstieg sowie der erhöhte Verwaltungsaufwand aufgrund der Streuung von institutionellen Zuständigkeiten.

1. NATIONALE STRATEGIEN UND MASSNAHMEN ZUR GEWINNUNG VON (HOCH-)QUALIZIERTEN DRITTSTAATSANGEHÖRIGEN

1.1. Das kriteriengeleitete Zuwanderungssystem – „Rot-Weiß-Rot – Karte“: Hintergrund, Entwicklung und Funktion

In Österreich ist das kriteriengeleitete Zuwanderungssystem, das die sogenannte „Rot-Weiß-Rot – Karte“ (RWR-Karte) umfasst, gegenwärtig das Kernelement der nationalen Zuwanderungspolitik betreffend (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige. Die RWR-Karte wurde am 1. Juli 2011 im Rahmen des Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011² eingeführt. Sie ersetzte das Quotensystem im Bereich der Arbeitsmigration durch ein System, das auf bestimmten und qualitativen Kriterien basiert, mittels derer die Möglichkeit einer Zuwanderung bewertet wird (Kreuzhuber/Hudsky 2011: 85).

Seit 1993 wurde die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen, einschließlich der Zuwanderung zu Erwerbszwecken, vor allem durch jährliche Quotenplätze geregelt. Die Orientierung hin zu (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen geht auf das Jahr 2002 zurück. Grundsätzlich wurde damals die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu Erwerbszwecken auf (hoch-)qualifizierte Fachkräfte, sogenannte „Schlüsselkräfte“, mit Ausnahmen für besondere Kategorien³, beschränkt (Schumacher/Peyrl 2007: 68-69; Schumacher/Peyrl/Neugschwendtner 2012: 77-82; Biffll/Bock-Schappelwein 2012: 28). Als Schlüsselkräfte wurden jene Personen betrachtet, die über eine am Arbeitsmarkt nachgefragte Ausbildung verfügten oder spezielles Wissen oder Fähigkeiten, mit einschlägiger Berufserfah-

2 Mit Ausnahme der Zuwanderungsschiene für Fachkräfte in Mangelberufen, die erst am 16. Juni 2012 im Rahmen der sogenannten „Fachkräfteverordnung“ nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz (Art. 13) in Kraft trat. Siehe hierzu auch 1.3. „Zielgruppe der RWR-Karte“).

3 d. h. besondere Führungskräfte, langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, selbstständige Tätigkeit nach einem „Europaabkommen“, befristet zugelassene ausländische Arbeitskräfte und Erntehelfer, Betriebsentsandte, Künstler, Journalisten, Diplomaten und diplomatisches Personal, Volontäre und Praktikanten, Geistliche und Seelsorger, Pendler und Grenzgänger, Rotationsarbeitskräfte, Wissenschaftler, Forscher, Sexarbeiter, Au-pairs, Werkvertragnehmer, kurzfristig selbstständige und un-selbstständige Arbeitskräfte.

rung, mitbrachten, sowie ein festgelegtes Entgelt erhielten. Wer als Schlüsselkraft zuwandern wollte, musste neben diesen Voraussetzungen und den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für Aufenthaltstitel (d.h. Reisedokumente, gesicherter Lebensunterhalt, Krankenversicherungsschutz, Unterbringung, keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit etc.) auch einen Quotenplatz erhalten (Schumacher/Peyrl 2007: 44, 55-56, 69).

Mehrere Faktoren führten zu der Änderung des damaligen Systems, darunter die Unzufriedenheit mit dem vormaligen Schlüsselkräftesystem – da es den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften⁴ nicht decken konnte –, die Arbeitsmarktöffnung für die neuen EU-8-BürgerInnen⁵ sowie die Entwicklungen auf europäischer Ebene im Hinblick auf die arbeitsbezogene Zuwanderungspolitik⁶ (vgl. Blue-Card-Richtlinie⁷ und Rahmenrichtlinie⁸). Zusätzlich zur anvisierten Deckung des Arbeitsmarktbedarfs und der geplanten Modernisierung des seit langem bestehenden Schlüsselkräftemodells, um es für qualifizierte Arbeitskräfte⁹ attraktiver zu gestalten, nannten

- 4 Laut Margit Kreuzhuber (Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013) machte sich die Unzulänglichkeit des vormaligen Systems auf dem österreichischen Arbeitsmarkt um das Jahr 2006 bemerkbar, als ein Arbeitskräftemangel in der Fachindustrie (d. h. FräserInnen, DreherInnen, SchweißerInnen) auf dem gesamteuropäischen Arbeitsmarkt herrschte. Im österreichischen Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, Seite 106, wird in gleicher Weise festgestellt „Das bisherige Quotensystem konnte nicht präzise genug die Bedürfnisse des österreichischen Arbeitsmarktes und der Gesellschaft abbilden“.
- 5 Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013; Johannes Peyrl, Arbeiterkammer Wien, Wien, 26. März 2013.
- 6 Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013.
- 7 Amtsblatt der Europäischen Union L 155/17, *Richtlinie 2009/50/EG vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung*, 18. Juni 2009, verfügbar auf: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:de:PDF> (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).
- 8 Amtsblatt der Europäischen Union L 343/1, *Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten*, 23. Dezember 2011, verfügbar auf: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:DE:PDF> (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).
- 9 Tamara Völker, Bundesministerium für Inneres, Wien, 10. April 2013.

ExpertInnen weitere, teils unterschiedliche Gründe.¹⁰ Hierzu zählte unter anderem ein gesichertes Arbeitskräfteangebot, um der Überalterung der Gesellschaft entgegenzuwirken und das Sozialsystem zu schützen. Weiterhin wollte man die Akzeptanz von Zuwanderung in der breiten Bevölkerung fördern und ihr ein positiveres Image verschaffen.

Im November 2008 veröffentlichten die Industriellenvereinigung, die Internationale Organisation für Migration und die Wirtschaftskammern Österreich ein allgemeines Diskussionspapier für die Entwicklung eines zukunftsorientierten Zuwanderungsmodells nach dem Vorbild entsprechender Modelle in Kanada, Australien und dem Vereinigten Königreich.¹¹ Die damaligen Koalitionspartner – die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) und die Österreichische Volkspartei (ÖVP) – nahmen einige Vorschläge in das Regierungsprogramm (Legislaturperiode 2008–2013) auf und verpflichteten sich somit, die RWR-Karte ins Leben zu rufen.¹²

Die RWR-Karte zielt mit der Abschaffung des Quotensystems für Schlüsselkräfte auf die Zuwanderung von Arbeitskräften ab, an denen ein akuter Mangel herrscht und die nicht – unter Berücksichtigung der Entwicklungen am Arbeitsmarkt und der Wirtschaft, sowie der schulischen und betrieblichen Bildungsmaßnahmen – aus dem bestehenden Arbeitskräftepotential rekrutiert werden können.¹³ Das neue System will insbesondere (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörigen die Zuwanderung nach Österreich als attraktives Einwanderungsland ermöglichen.¹⁴ Ausbildung

10 Laut Johannes Peyrl (Arbeiterkammer Wien, Wien, 26. März 2013) sei dies der Fall, da sich die EntscheidungsträgerInnen beim Thema Zuwanderung nicht immer einig seien und verschiedene politische Grundsätze und Interessen verfolgten.

11 Österreichische Industriellenvereinigung, Internationale Organisation für Migration und Österreichische Wirtschaftskammer (2008). *Zuwanderung gestalten: Ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell*, verfügbar auf: http://www.iv-mitgliederservice.at/iv-all/publikationen/file_474.pdf (letzter Zugriff am 4. April 2013).

12 Österreichisches Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, Seiten 105-107, verfügbar auf: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32966> (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

13 Ausländerbeschäftigungsgesetz, Änderung, Ministerialentwurf, Vorblatt und Erläuterungen, Seite 9, verfügbar auf: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00250/fname_202076.pdf (letzter Zugriff am 24. September 2013).

14 *Arbeitsmarktöffnung. Ein Jahr danach. Kriteriengeleitetes Zuwanderungssystem Rot-Weiß-Rot-Karte*, verfügbar auf: http://www.arbeitsmarktoeffnung.at/servlet/ContentServer?pagename=S04/Page/Index&n=S04_80.2.3 (letzter Zugriff am 28. Mai 2013)

und Kenntnisse von ZuwandererInnen, die gemäß RWR-Karte als (hoch-) qualifizierte Arbeitskräfte gelten, sollen das vorhandene Wissen ergänzen und dadurch mehr Arbeitsplätze schaffen sowie Wachstum fördern; gleichwohl soll es dadurch zu keinem Verdrängungseffekt auf dem Arbeitsmarkt kommen.¹⁵ Diese Politik folgt dementsprechend dem Grundsatz, dass Zuwanderung nicht quantitativ erweitert, sondern qualitativ verbessert und zielgerichtet gesteuert werden muss (BMASK et al. 2011/2012).

Die RWR-Karte wurde auf drei Ebenen entwickelt. Zunächst legte das Bundesministerium für Inneres (BMI) das entsprechende Verfahren fest, dann wurde eine Kommission – unter Teilnahme der österreichischen Sozialpartner und der Industriellenvereinigung – mit der Aufgabe betraut, die konkreten Kriterien und Parameter für das neue System zu entwickeln. Und schließlich führte das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) Erhebungen zu dem nationalen Arbeitsmarktbedarf durch.¹⁶

Nach der offiziellen Bekanntgabe entwickelte die Kommission zunächst auf Basis des 2008 veröffentlichten Diskussionspapiers, das zu diesem Zeitpunkt noch nicht die Perspektive der ArbeitnehmerInnenvertretung einbezog, die Zulassungskriterien und das Punktevergabesystem, in die sämtliche Forderungen der Sozialpartner einfließen sollten.¹⁷ Zugleich wurden die verschiedenen Kategorien für die Zuwanderung von (hoch-) qualifizierten Drittstaatsangehörigen entwickelt und das Punktevergabesystem ausgearbeitet. Die RWR-Karte kann demnach als Kompromissergebnis aus den unterschiedlichen Ansprüchen und Forderungen verschiedener Interessengruppen verstanden werden.¹⁸

15 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, *Die Rot-Weiß-Rot-Karte – das neue Zuwanderungssystem Bessere Qualifikation, höheres Wirtschaftswachstum, raschere Integration*, Bundesminister Rudolf Hundstorfer, 9. Dezember 2010, verfügbar auf: http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/6/0/CH0016/CMS1291897740667/101209_rotweissrotcard_layoutiert.pdf (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

16 Bundesministerium für Inneres, *Start der Umsetzung der Rot-Weiß-Rot-Karte. Weitere Vorgangsweise bei der Neuregelung des humanitären Aufenthaltes*, Unterlage zur Pressekonferenz, 26. Jänner 2009, verfügbar auf: <http://www.bmi.gv.at/cms/cs03documents/bmi/636.pdf> (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

17 Margit Kreuzhuber, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013.

18 Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013; Margit Kreuzhuber, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013.

Die RWR-Karte basiert auf einem Punktesystem, in das individuelle Kriterien wie Alter, Sprachkenntnisse, Bildungsgrad und Berufserfahrung einfließen und das sowohl arbeitgeber- als auch angebotsorientierte Elemente beinhaltet (siehe hierzu auch Punkt 1.2.). Die RWR-Karte selbst ist eine „kombinierte Erlaubnis“, die den/die InhaberIn zur Erwerbstätigkeit und zum Aufenthalt im Lande berechtigt. Das jeweilige Zulassungsverfahren hängt von der Kategorie ab, für die die RWR-Karte beantragt wird.¹⁹

Grundsätzlich muss der Erstantrag für einen Aufenthaltstitel persönlich bei den zuständigen Vertretungen im Ausland vor der Einreise nach Österreich gestellt werden.²⁰ Bestimmte Hochqualifizierte sind von dieser Vorschrift ausgenommen. So können besonders Hochqualifizierte ein Aufenthaltvisum für sechs Monate zur Arbeitsuche erhalten und in Österreich eine RWR-Karte beantragen; vorausgesetzt, dass sie in diesem Zeitraum ein entsprechendes Arbeitsangebot erhalten haben. Auch StudienabsolventInnen österreichischer Universitäten, Fachhochschulen oder akkreditierten Privatuniversitäten aus Drittstaaten können eine RWR-Karte in Österreich beantragen (siehe hierzu Punkt 1.3.).

Ursprünglich – unmittelbar nach Einführung der RWR-Karte – mussten Fachkräfte in Mangelberufen und sonstige Schlüsselkräfte den Aufenthaltstitel bei der österreichischen zuständigen Vertretungsbehörde (Botschaft oder Konsulat) im Ausland beantragen.²¹ Im April 2013 vereinfachte eine Gesetzesänderung die Antragsstellung, sodass nun auch potenzielle ArbeitgeberInnen einen Antrag bei der zuständigen Niederlassungs- und Aufenthaltsbehörde in Österreich einreichen können.²²

Die RWR-Karte berechtigt den/die InhaberIn zum auf ein Jahr befristeten Aufenthalt und zur Aufnahme des Beschäftigungsverhältnisses bei dem/der im Antrag genannten ArbeitgeberIn. War der/die InhaberIn

19 Wirtschaftskammer Österreich, *Die Rot-Weiß-Rot – Karte: Zulassungsverfahren*, Mai 2013, verfügbar auf: http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=632560&dstid=0&titel=Die%2CRot-Wei%C3%9F-Rot-Karte%3A%2CZulassungsverfahren (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).

20 Art. 21 des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes.

21 Weitere Informationen zum Antragsverfahren und zu -formularen finden Sie auf der Migrationsplattform der österreichischen Bundesregierung unter: <http://www.migration.gv.at/en/> (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).

22 Ausländerbeschäftigungsgesetz (BGBl. I No. 2013/72), verfügbar auf: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2013_I_72/BGBLA_2st013_I_72.html (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).

der RWR-Karte gemäß den entsprechenden Kriterien innerhalb der letzten zwölf Monate mindestens zehn Monate beschäftigt, kann er/sie eine RWR-Karte plus beantragen, die ihn/sie zum befristeten Aufenthalt mit uneingeschränktem Arbeitsmarktzugang berechtigt.²³

Die Ausstellung einer RWR-Karte unterliegt keinen festgelegten Quoten. Im Allgemeinen müssen Drittstaatsangehörige vor ihrer Zuwanderung nach Österreich über Basiskenntnisse der deutschen Sprache verfügen. Zur Erlangung einer RWR-Karte sowie für Familienangehörige von besonders Hochqualifizierten ist dies nicht notwendig.²⁴

1.2. Klassifizierung der RWR-Karte

Der Literatur über politische Steuerungsinstrumente für die Auswahl von (hoch-)qualifizierten MigrantInnen (Boeri et al. 2012; Chaloff/Lemaitre 2009) zufolge, können Zuwanderungssysteme im Allgemeinen entweder als „auf das Arbeitskräfteangebot ausgerichtetes/zuwandererorientiertes“ oder als „auf den Arbeitskräftebedarf ausgerichtetes/arbeitgeberorientiertes“ System eingestuft werden. Erstere basieren auf der Auswahl von allgemein nachgefragten Humanressourcen, ohne dass dafür konkrete Jobangebote nachgewiesen werden müssten, während zweitere ZuwandererInnen nur dann einreisen lassen, wenn ein Arbeitsangebot vorliegt. Wie der Name schon sagt, richten sich „arbeitgeberorientierte“ Systeme nach dem jeweiligen Arbeitskräftebedarf und den aktuellen Anforderungen der ArbeitgeberInnen. Im „auf das Arbeitskräfteangebot ausgerichteten/zuwandererorientierten“ System bekräftigt das Aufnahmeland seine allgemeine Bereitschaft, potenzielle ZuwandererInnen unabhängig von einem spezifischen Arbeitskräftemangel aufzunehmen (Chaloff/Lemaitre 2009: 17).

23 Art. 12d des Ausländerbeschäftigungsgesetz.

24 Das Vorhandensein von Deutschkenntnissen gewann mit der Fremdengesetzänderung im Jahre 2011, die am 1. Juli 2011 wirksam wurde, an Bedeutung (Kreuzhuber/Hudsky 2011: 72). Seitdem folgt die österreichische Zuwanderungspolitik dem Grundsatz „Deutsch vor Zuzug“. Nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz müssen Drittstaatsangehörige Kenntnisse der deutschen Sprache auf A1-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen beim Erstantrag für bestimmte Aufenthaltstitel nachweisen (Art. 21a des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes). Drittstaatsangehörige, die eine RWR-Karte beantragen (d. h. Besonders Hochqualifizierte; Fachkräfte in Mangelberufen; sonstige Schlüsselkräfte; StudienabsolventInnen und selbstständige Schlüsselkräfte) und Familienangehörige von InhaberInnen einer RWR-Karte für besonders Hochqualifizierte sind von dieser Forderung ausgeschlossen (Kreuzhuber/Hudsky 2011: 73, 141).

Das System der RWR-Karte kann als hybrides System beschrieben werden, das sowohl angebots- als auch bedarfsorientierte Elemente beinhaltet (OECD 2012a: 62-63). Bei genauerer Betrachtung des Systems lässt sich feststellen, dass die RWR-Karte die „auf den Arbeitskräftebedarf ausgerichteten/arbeitgeberorientierten“ Aspekte mittels im Vorfeld festgelegter Mangelberufe (vgl. Kategorie für Fachkräfte in Mangelberufen) oder durch eine Arbeitsmarktprüfung (vgl. Kategorie für sonstige Schlüsselkräfte) in den Vordergrund rückt.

Für besonders Hochqualifizierte Arbeitskräfte wurde eine „angebotsorientierte“ Komponente in das Programm aufgenommen.²⁵ Auf Basis eines Visums zur Arbeitssuche bietet diese Kategorie eine Zuwanderungsmöglichkeit für die Kategorie der besonders Hochqualifizierten an, ohne dass ein konkretes Jobangebot für sie vorliegen muss. Außerdem können StudienabsolventInnen österreichischer Universitäten eine schriftliche Bestätigung beantragen, die es ihnen ermöglicht, sich nach ihrem Abschluss weitere sechs Monate im Land aufzuhalten, um einen Job zu suchen (OECD 2012a: 62-63).

1.3. Zielgruppe der RWR-Karte

Mit dem neuen Zuwanderungssystem wurde ein Kriteriensystem geschaffen, das festlegt, welche Drittstaatsangehörige als (hoch-)qualifiziert eingestuft werden und somit eine RWR-Karte erhalten können. Die Unterteilungen in verschiedene Kategorien (hoch-)qualifizierter Drittstaatsangehöriger ist das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses, in den die Sichtweisen der zuständigen Ministerien, der Sozialpartner und der Industriellenvereinigung eingeflossen sind.

Dieses System berücksichtigt sowohl die individuelle Situation des/der AntragstellerIn als auch die Arbeitsmarktsituation, was sich in der Bewertung mit Punkten niederschlägt (Kreuzhuber/Hudsky 2011: 85). Die festgelegten Kriterien und deren zugeordneter Wert unterscheiden sich je nach Kategorie in geringem Maße, beinhalten jedoch grundsätzlich folgende Parameter: besondere Qualifikationen, praktische Erfahrung im erlernten Beruf, Sprachkenntnisse (Deutsch oder Englisch), Alter und Studium oder Berufserfahrung in Österreich.

25 Diese Analyse wurde von Tamara Völker (Bundesministerium für Inneres, Wien, 10. April 2013) bestätigt.

Wenn die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel vorliegen, können folgende Personen eine RWR-Karte erhalten:

Besonders Hochqualifizierte

Diese Kategorie soll die internationale Spitze hochqualifizierter ZuwandererInnen erfassen (Kreuzhuber/Hudsky 2011: 86). Sie stellt den Paradigmenwechsel von einem rein bedarfsorientierten System zu einem hybriden System dar, das zur Zuwanderung berechtigt, ohne dass ein konkreter Bedarf auf dem Arbeitsmarkt vorliegt.²⁶ Folglich können Drittstaatsangehörige mit besonders hohen Qualifikationen ein Visum für sechs Monate zum Zwecke der Arbeitssuche beantragen, sofern sie die geforderte Mindestpunktzahl (70 von 100 Punkten) in Übereinstimmung mit den festgelegten Kriterien erreicht haben. Für die Zulassung als besonders Hochqualifizierter ist der jeweilige Bildungsgrad ausschlaggebend. Drittstaatsangehörige müssen die erste oder zweite Stufe des Tertiärbereichs, daher ein Studium von 4-jähriger Mindestdauer, abgeschlossen haben, was Level 5 und 6 der Internationalen Standardklassifikation für das Bildungswesen (ISCED) entspricht.²⁷

Laut Johannes Peyrl, von der Arbeiterkammer Wien, konzentrierte sich diese Kategorie weniger auf bestimmte Berufsgruppen, sondern wende sich eher allgemein an die Managerebene.²⁸ Basierend auf der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO), würde dies die ISCO-Berufshauptgruppen 1-3 umfassen.²⁹ Margit Kreuzhuber, von der Wirtschaftskammer Österreich zufolge, lege die Tatsache, dass der Abschluss in einem sogenannten „MINT-Fach“ (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) mit zusätzlichen Punkten belohnt werde, nahe, dass die

26 Johannes Peyrl, Arbeiterkammer Wien, Wien, 26. März 2013.

27 Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen (ISCED) 1997 der UNESCO, verfügbar auf: http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm (letzter Zugriff am 9. April 2013).

28 Laut Johannes Peyrl (Arbeiterkammer Wien, 26. März 2013) könne dies auch als das Ergebnis der Spaltung zwischen dem Bestreben sein, einerseits qualifizierte Arbeitsmigration zu erhöhen und andererseits österreichische Lohnstandards nicht zu umgehen; Drittstaatsangehörige auf Managerebene würden sich wahrscheinlich zu geringerem Maße unter Wert verkaufen.

29 Internationale Standardklassifikation der Berufe der Internationalen Arbeitsorganisation, verfügbar auf: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/docs/resol08.pdf> (letzter Zugriff am 9. April 2013).

Zuwanderungspolitik ihr Augenmerk auf Berufsgruppen in diesen Disziplinen richte.³⁰

Fachkräfte in Mangelberufen

Die Zuwanderung von Fachkräften in Mangelberufen wird von persönlichen und arbeitsmarktbezogenen Kriterien gelenkt (Kreuzhuber/Hudsky 2011: 97). Diese Kategorie wurde aufgrund konkreter Arbeitsmarktbedürfnisse geschaffen und spiegelt das bedarfsorientierte Element des Zuwanderungssystems wider (OECD 2012: 62). Der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz erlässt jedes Jahr in Absprache mit dem Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend eine Verordnung, die sogenannte „Fachkräfteverordnung“³¹, die relevante Mangelberufe auflistet. Ein Beruf gilt als Mangelberuf, wenn pro gemeldete offene Stelle höchstens 1,5 Arbeitsuchende beim Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) gemeldet sind. Dieser Indikator wird auch als Stellenandrangsziffer bezeichnet.³² Die Regelung gilt für ein Jahr, was eine flexible Reaktion innerhalb dieser Kategorie auf unterschiedliche Anforderungen des Arbeitsmarkts ermögliche.³³ Da der Arbeitsmarktbedarf bereits durch die Fachkräfteverordnung berücksichtigt wurde, wird für den Einzelfall keine Arbeitsmarktprüfung durchgeführt (Kreuzhuber/Hudsky 2011: 97).

Um in dieser Kategorie zugelassen zu werden, müssen Drittstaatsangehörige – unabhängig von einer höheren Qualifikation (Universitätsreife, Studienabschluss oder Fachhochschulabschluss) – immer (auch) über eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem Mangelberuf verfügen.³⁴ Somit lässt sich der Bildungsgrad innerhalb dieser Kategorie nicht eindeutig nach ISCED-Klassifizierung zuordnen, verlangt aber mindestens den Abschluss

30 Margit Kreuzhuber (Wirtschaftskammer Österreich, 28. März 2013) stellte fest, dass der MINT- Bereich eine bedeutende Rolle sowohl für AkademikerInnen als auch für Fachkräfte spiele; dies entspreche dem aktuellen Bedarf in Österreich. Die zusätzlichen Punkte werden wahrscheinlich auch langfristig zugewiesen werden, da es in Österreich erwartungsgemäß auch künftig nicht mehr Personen mit einem Abschluss in einem MINT-Fach geben werde.

31 Die Fachkräfteverordnung, gemäß Art. 13 des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, trat am 16. Juni 2012 in Kraft und war der letzte Schritt bei der Umsetzung eines neuen Zuwanderungssystems für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige, das am 1. Juli 2011 wirksam wurde.

32 Art. 13 des Ausländerbeschäftigungsgesetzes.

33 Tamara Völker, Bundesministerium für Inneres, Wien, 10. April 2013.

34 Art. 12a des Ausländerbeschäftigungsgesetzes.

der Pflichtschulzeit mit weiterführender berufsbildender Ausbildung³⁵; mit steigendem Bildungsgrad werden mehr Punkte vergeben. Es erfolgt keine allgemeine Festlegung bestimmter Berufsgruppen, sondern diese können je nach Jahr und aktueller Mangelberufsliste variieren. Im Jahr 2013 zählten beispielsweise folgende Berufe zu den Mangelberufen: FräserInnen, DreherInnen oder DachdeckerInnen, aber auch TechnikerInnen mit einer höheren Ausbildung für Maschinenbau (IngenieurInnen), LandmaschinenbauerInnen oder diplomierte Krankenpfleger, -schwestern.³⁶

Daraus folgt, dass innerhalb dieser Kategorie sowohl der Bildungsgrad als auch das Berufsfeld variieren können. Gemäß ISCO-Klassifizierung bedeutet das, dass Personen dieser Kategorie zusätzlich zu den Hauptgruppen 4-8 – zu denen allgemein Fachkräfte mit einer mittleren Qualifikation zugeordnet werden (Biffl et al. 2010: 28; OECD 2012b: 118) – auch unter den Hauptgruppen 1-3 gefunden werden können. Aus diesem Grund können Fachkräfte in Mangelberufen nicht grundsätzlich einer bestimmten ISCO-Gruppe zugeordnet werden.

Sonstige Schlüsselkräfte

Diese Kategorie wurde laut Margit Kreuzhuber von der Wirtschaftskammer Österreich eingeführt, um qualifizierten Drittstaatsangehörigen, die nicht als besonders Hochqualifizierte eingestuft werden, oder keinen Beruf ausüben, der als Mangelberuf gilt, die Möglichkeit zur Einwanderung anzubieten. Da die Mangelberufsliste nicht gänzlich als repräsentativ für die nachgefragten (oder potenziell nachgefragten) Fertigkeiten betrachtet werden könne, diene diese Kategorie als Anlaufstelle für sonstige potenzielle BewerberInnen und biete somit mehr Flexibilität.³⁷

35 Für nähere Information zum österreichischen Bildungssystem siehe: http://www.bic.at/downloads/at/brftipps/0_1_bildungssystem_de.pdf (letzter Zugriff am 13. September 2013).

36 Fachkräfteverordnung 2013, BGBl. II. Nr. 367/2012, 5. November 2012, verfügbar auf: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_II_367/BGBLA_2012_II_367.pdf (letzter Zugriff am 14. Juni 2013), lesen Sie hierzu: <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/fachkraefte-in-mangelberufen.html> (letzter Zugriff am 13. September 2013).

37 Margit Kreuzhuber, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013.

Um sich als sonstige Schlüsselkraft zu qualifizieren, müssen folgende Anforderungen erfüllt werden³⁸: (1) Der/die potenzielle ArbeitgeberIn zahlt das gesetzlich festgelegte monatliche Bruttoentgelt. Für sonstige Schlüsselkräfte im Alter von über 30 Jahren beläuft sich dieser Betrag im Jahr 2013 auf 2.664,00 EUR brutto monatlich und für Schlüsselkräfte unter 30 Jahren auf 2.220,00 EUR brutto pro Monat, zuzüglich Sonderzahlungen.³⁹ (2) Die Arbeitsmarktprüfung muss bestanden werden, d. h. keine beim AMS als arbeitssuchend gemeldete Person kann in die entsprechende Stelle vermittelt werden, und (3) der/die AntragstellerIn erreicht die geforderte Mindestpunktzahl gemäß den festgelegten Kriterien.

Das Punktesystem entspricht grundsätzlich dem System für Fachkräfte in Mangelberufen. Der zentrale Unterschied besteht jedoch darin, dass der Bedarf für Fachkräfte in Mangelberufen auf Basis der Fachkräfteverordnung bestimmt wird, für sonstige Schlüsselkräfte wird dieser Bedarf auf der Grundlage einer individuellen Prüfung des Arbeitsmarktes bestimmt (Kreuzhuber/Hudsky 2011: 102).

Diese Kategorie verfügt über die Besonderheit, dass Drittstaatsangehörige mit besonderen Fertigkeiten und Kenntnissen ohne formelle Berufsausbildung zur Zuwanderung berechtigt sind.⁴⁰ Es muss kein Nachweis über einen formellen Bildungsabschluss erbracht werden.⁴¹ Außerdem haben ProfisportlerInnen und ProfisporttrainerInnen die Möglichkeit, Zusatzpunkte zu erhalten.⁴² Aufgrund dieser Besonderheit kann kein klarer Bezug zur ISCED- oder ISCO-Klassifizierung hergestellt werden.

38 Art. 12b des Ausländerbeschäftigungsgesetzes.

39 Dieser Mindestbetrag für sonstige Schlüsselkräfte errechnet sich basierend auf 50% (für unter 30-jährige) oder 60% (für über 30-jährige) der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage gemäß Art. 108 Abs. 3 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG), siehe auch <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008147> (letzter Zugriff am 9. September 2013).

40 Kreuzhuber/Hudsky (2011: 103) führt hier das Beispiel eines international gefragten marokkanischen Designers an, der jedoch über keine formelle Berufsausbildung verfügt.

41 Lesen Sie hierzu: <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/sonstige-schluesselfkraefte.html> (letzter Zugriff am 14. Juni 2013).

42 Art. 12b, Anhang C des Ausländerbeschäftigungsgesetzes.

StudienabsolventInnen österreichischer Universitäten, Fachhochschulen oder akkreditierten Privatuniversitäten aus Drittstaaten

Aus Drittstaaten stammende StudienabsolventInnen österreichischer Universitäten, Fachhochschulen oder akkreditierten Privatuniversitäten können eine schriftliche Bestätigung über die Rechtmäßigkeit ihres Aufenthalt für weitere sechs Monate erhalten, um einen Arbeitsplatz zu suchen. Voraussetzung dafür ist der erfolgreiche Abschluss eines Masterstudiums oder, zumindest ab dem zweiten Studienabschnitt, eines Diplomstudiums (Musil/Reyhani 2012: 14). Falls StudienabsolventInnen ein Stellenangebot erhalten, das laut Arbeitsvertrag ihrem Bildungsniveau entspricht und der/die ArbeitgeberIn den Mindestbruttolohn von monatlich 1.998,00 EUR (2013) zuzüglich Sonderzahlungen zahlt, kann eine RWR-Karte ausgestellt werden.⁴³

Der geforderte Bildungsgrad für diese Gruppe hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger entspricht Level 5 und 6 der ISCED-Klassifizierung.

Selbstständige Schlüsselkräfte

Drittstaatsangehörige können innerhalb dieser Kategorie zugelassen werden, sofern sie eine entgeltliche Beschäftigung aufnehmen, die zum österreichischen Wirtschaftswachstum beiträgt, insbesondere wenn dabei Investitionskapital fließt und/oder Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden.⁴⁴ Die Entscheidung darüber, ob die ausgeübte Beschäftigung zum gesamtwirtschaftlichen Nutzen beiträgt, hängt von der Beurteilung der zuständigen Landesgeschäftsstelle des AMS ab (Kreuzhuber/Hudsky 2011: 110). Für selbstständige Schlüsselkräfte ist kein Punktesystem vorgesehen.

1.4. Begleitende und zusätzliche Maßnahmen zur Förderung der Attraktivität für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige

Bereits während der Entwicklung der RWR-Karte betonten die Sozialpartner, wie wichtig es sei, für ZuwandererInnen noch in ihrem Herkunftsland, also bevor sie sich für eine Auswanderung entscheiden, relevante Informa-

43 Dieser Mindestbetrag für StudienabsolventInnen aus Drittstaaten errechnet sich basierend auf 45% der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage gemäß Art. 108 Abs. 3 des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG), siehe auch <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008147> (letzter Zugriff am 9. September 2013).

44 Art. 24 des Ausländerbeschäftigungsgesetzes.

tionen zur Verfügung zu stellen. Ein Informationsportal solle ihnen vorab ein realistisches Bild über ihre Zuwanderungsmöglichkeiten, das Leben in Österreich und ihre Jobaussichten vermitteln.⁴⁵ Seit der Einführung des kriteriengeleiteten Zuwanderungssystems wurden mehrere Informationsinitiativen in Form von Online-Portalen und Informationsbroschüren gesetzt. Interessierte können auf Informationen zu folgenden Themen zugreifen: Leben und Arbeiten in Österreich; Auswahlkriterien für den Erhalt einer RWR-Karte; zuständige Behörden für die Anerkennung von Studienabschlüssen und Berufsausbildungen sowie Einrichtungen zur Sprachförderung.

Neben der Bereitstellung von Informationen wurden weitere begleitende Maßnahmen gesetzt, die Aufschluss darüber liefern können, welche Faktoren als besonders wichtig im Zusammenhang mit der Gewinnung von (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige erachtet werden, dazu gehören: die vereinfachte Anerkennung von Qualifikationen, das erleichterte Recht auf Familienzusammenführung sowie der Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige.

1.4.1. Bereitstellung von Informationen

Neben den neuen Rechtsvorschriften entwickelte die Bundesregierung eine offizielle Internetseite (www.migration.gv.at), die Informationen über die Zuwanderungsanforderungen, die RWR-Karte und die Arbeits- und Lebensbedingungen in Österreich bietet. Sämtliche Informationen sind in englischer und deutscher Sprache verfügbar. Diese Internetseite stellt auch einen Punkterechner zur Verfügung, mit dessen Hilfe Drittstaatsangehörige ihre Qualifikation für eine Zuwanderung als (Hoch-)qualifizierter bewerten können.

Zusätzlich wurde als Teil eines 5-Punkte-Programms⁴⁶ zur verbesserten Berufsanerkennung von AkademikerInnen aus Drittstaaten (siehe hierzu

45 Sozialpartner Österreich: Bad Ischler Dialog 2010, *Einigung der Österreichischen Sozialpartner zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping und zur Schaffung eines kriteriengeleiteten Zuwanderungsmodells (Rot-Weiß-Rot – Karte)*, Seite 6, verfügbar auf: [http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/badischl_2010/Sozialpartnerpraesidenten_einigung_Ischl-I%20zusammengefuehrt%20\(5\).pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/badischl_2010/Sozialpartnerpraesidenten_einigung_Ischl-I%20zusammengefuehrt%20(5).pdf) (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

46 Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, *BM Töchterle und StS Kurz: 5 Punkte-Programm zur verbesserten Berufsanerkennung von Akademikern aus Drittstaaten*, Pressemeldung, 5. März 2012, verfügbar auf: http://www.bmwf.gv.at/startseite/mini_menuue/presse_und_news/news_details/cHash/b99ca93cff9ef05fb957634e094e6992/article/bm-toechterle-und-sts-kurz-5-punkte-programm-zur-verbesserten-berufsanerkennung-von-akademikern-aus/ (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

auch 1.4.2.) eine Informationskampagne zum Thema Anerkennung beruflicher Qualifikationen umgesetzt und mehrere Webseiten sowie Informationsmaterial erstellt. Die Internetseite www.nostrifizierung.at beispielsweise bietet Informationen für StudienabsolventInnen aus Drittstaaten über die Anerkennung von Abschlüssen (Nostrifizierung)⁴⁷ in Österreich. Auch eine Broschüre „Anerkennung ABC – Anerkennung ausländischer Qualifikationen aus Beruf und Bildung“⁴⁸ wurde vom BMI in Zusammenarbeit mit dem BMASK veröffentlicht.

Die Internetseite www.berufsanerkennung.at, die seit April 2013 online zur Verfügung steht, stellt Information über das österreichische Annerkennungssystem von im Ausland erworbenen Qualifikationen zur Verfügung. Sie unterstützt außerdem durch einen online „Anerkennungs-Wegweiser“ die Suche nach den zuständigen Behörden und Beratungseinrichtungen zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen aus Beruf und Bildung.

Eine E-Learning-Plattform, das sogenannte „Sprachportal“ (www.sprachportal.at) des Österreichischen Integrationsfonds⁴⁹, versteht sich als erste Anlaufstelle für ZuwandererInnen, die dem Erwerb der deutschen Sprache aktiv nachgehen wollen. Das Sprachportal stellt Informationen über DeutschkursanbieterInnen, Prüfungstermine und Deutschlernangebote zur Verfügung. Außerdem werden online-Deutschkurse auf verschiedenen Niveaus sowie Alphabetisierungskurse samt entsprechendem Material für das Selbststudium angeboten. Alle Angebote sind in deutscher, englischer, französischer, türkischer, bosnischer, kroatischer und serbischer, polnischer, ungarischer sowie rumänischer Sprache verfügbar.⁴⁹

47 *„Nostrifizierung ist die Anerkennung eines ausländischen Studienabschlusses als gleichwertig mit dem Abschluss eines inländischen Bachelor-, Master-, Diplom- oder Doktoratsstudiums durch das für Studienangelegenheiten zuständige Organ einer Universität bzw. durch das Fachhochschulkollegium.“* (Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, ENIC NARIC AUSTRIA), lesen Sie hierzu auch: http://www.bmwf.gv.at/startseite/studierende/academic_mobility/enic_naric_austria/was_ist_eine_nostrifizierung/ (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).

48 *„Anerkennung ABC – Anerkennung ausländischer Qualifikationen aus Beruf und Bildung“*, verfügbar auf: <http://www.integration.at/media/files/berufsanerkennung/Anerkennungs-ABC.pdf> (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

49 Für nähere Information siehe: www.sprachportal.at; *Österreichischer Integrationsfonds (ÖIF) präsentiert „Mein Sprachportal“*, Pressemeldung, 13. November 2012, verfügbar auf: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20121113_OTS0164/oesterreicher-integrationsfonds-oeif-praesentiert-mein-sprachportal (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

1.4.2. Anerkennung beruflicher Qualifikationen

Grundsätzlich lässt sich das österreichische Zertifizierungssystem als stark fragmentiert bezeichnen (siehe hierzu Biffl et al.⁵⁰ für eine umfassende Analyse); so gibt es keine einheitlichen Regelungen hinsichtlich der formalen Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen.⁵¹ Formelle Verfahren können abhängig vom jeweiligen Bildungsgrad, der Branche oder dem Herkunftsland unterschiedlich ausfallen, das bedeutet, dass die Bearbeitung eines entsprechenden Antrags länger dauern und teurer werden kann (Weiss/Kapeller 2012: 13-14). In Fällen, in denen eine Nostrifizierung nicht erforderlich ist, kann eine Anstellung dadurch erschwert werden, dass der/die potenzielle ArbeitgeberIn die Fähigkeiten des/der BewerberIn nicht einschätzen kann.⁵² Für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige, die über ein Arbeitsuche-Visum, eine RWR-Karte oder die Blaue Karte EU verfügen, ist eine formelle Anerkennung von Studienabschlüssen nicht erforderlich. Die Vorlage eines entsprechenden Nachweises über den erfolgreichen Abschluss des Studiengangs sowie die Vorlage einer Bestätigung über den Status der jeweiligen Universität genügen in diesem Fall.⁵³

Des Weiteren wurde auf Basis des oben genannten 5-Punkte-Programmes ein Maßnahmenpaket geschnürt, das auf eine beschleunigte Anerkennung von Schul-, Hochschul- und Berufsabschlüssen abzielt.⁵⁴ Zu diesen

50 Biffl, Gudrun; Pfeffer, Thomas; Skrivanek, Isabella (2012). *Anerkennung ausländischer Qualifikationen und informeller Kompetenzen in Österreich*. Donau-Universität Krems. Department für Migration und Globalisierung.

51 Siehe auch: <http://www.berufsanerkennung.at/uebersicht/verfahren-zur-erkennung/> (letzter Zugriff am 9. September 2013).

52 Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, *BM Töchterle und StS Kurz: 5 Punkte-Programm zur verbesserten Berufsanerkennung von Akademikern aus Drittstaaten*, Pressemeldung, 5. März 2012, verfügbar auf: http://www.bmwf.gv.at/startseite/mini_menue/presse_und_news/news_details/cHash/b99ca93cff9ef05fb957634e094e6992/article/bm-toechterle-und-sts-kurz-5-punkte-programm-zur-verbesserten-berufsanerkennung-von-akademikern-aus/ (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

53 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, *Anerkennung von Studienabschlüssen für das Arbeitsuche-Visum, die Rot-Weiß-Rot – Karte und die Blaue Karte EU*, verfügbar auf: http://www.migration.gv.at/fileadmin/downloads/infoblaetter/erkennung_studienabschluesse.pdf (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).

54 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und Staatssekretariat für Integration, *Berufsanerkennung für Migrantinnen und Migranten Pressekonferenz*, Unterlagen zur Pressekonferenz, 29. März 2012, verfügbar auf: http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/1/2/8/CH0023/CMS1333093906635/presseunterlage_-_teil_1.pdf (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

Maßnahmen zählten Informationsplattformen und Ansprechstellen in den Bundesländern sowie ein verbesserter Internetauftritt einschließlich relevanter Informationen (siehe hierzu auch 1.4.1.). Sind ein akademischer Abschluss oder eine bestimmte Universität nicht im Klassifizierungssystem⁵⁵ erfasst, das für die offizielle Anerkennung der Abschlüsse von Universitäten und Fachhochschulen zuständig ist, kann man das Nationale Informationszentrum für akademische Anerkennung (NARIC) ersuchen, eine Beurteilung des Abschlusses abzugeben.⁵⁶

1.4.3. Familienzusammenführung

Neben der vereinfachten Zuwanderung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen sieht das neue Zuwanderungssystem auch Erleichterungen für Familienzusammenführung vor. Bereits während der Entwicklung der RWR-Karte unterstrichen die Sozialpartner die Bedeutung der Anerkennung der Rechte der Familienangehörigen. So heißt es in der „Einigung der Österreichischen Sozialpartner zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping und zur Schaffung eines kriteriengeleiteten Zuwanderungsmodells“: *„Da die Rahmenbedingungen für Familienangehörige oft ausschlaggebend sind, dass sich gut ausgebildete, international mobile Menschen für ein Land entscheiden, soll ein möglichst rascher Familiennachzug mit Arbeitsmarktzugang für Familienangehörige gewährleistet werden.“*⁵⁷

55 Nähere Informationen über anerkannte ausländische Hochschul- oder Fachhochschulabschlüsse bietet die Internetseite <http://www.anabin.de/> (letzter Zugriff am 9. September 2013).

56 Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, *Anerkennung von Studienabschlüssen für das Arbeitsuche-Visum, die Rot-Weiß-Rot – Karte und die Blaue Karte EU*, verfügbar auf: http://www.migration.gv.at/fileadmin/downloads/infoblaetter/erkennung_studienabschluesse.pdf (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).

57 Sozialpartner Österreich: Bad Ischler Dialog 2010. *Einigung der Österreichischen Sozialpartner zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping und zur Schaffung eines kriteriengeleiteten Zuwanderungsmodells (Rot-Weiß-Rot – Karte)*, Seite 6, verfügbar auf: [http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/badischl_2010/Sozialpartnerpraesidenteneinigung Ischl-I%20-zusammengefuehrt%20\(5\).pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/badischl_2010/Sozialpartnerpraesidenteneinigung%20Ischl-I%20-zusammengefuehrt%20(5).pdf) (letzter Zugriff am 7. April 2013).

Familienangehörige⁵⁸ von InhaberInnen einer RWR-Karte können eine RWR-Karte plus ohne Quotenbeschränkungen beantragen.⁵⁹ Falls Familienangehörige die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen erfüllen und Kenntnisse der deutschen Sprache auf A1-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen vor ihrer Einreise nachweisen, erhalten sie eine RWR-Karte plus, was zum Zuzug und sofortigen und uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt berechtigt. Familienangehörige von besonders Hochqualifizierten sind von dem Erfordernis, Deutschkenntnisse nachzuweisen, befreit (Kreuzhuber/Hudsky 2011: 141).

1.5. Integration von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen und ihren Familienangehörigen

Im Rahmen des Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 und der Einführung der RWR-Karte wurde auch das Thema der Integration von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen bzw. ihren Familienangehörigen berücksichtigt. So sollten bei der Ausarbeitung der Parameter des kriteriengeleiteten Zuwanderungssystems nicht nur Aspekte wie die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die wirtschaftlichen Entwicklungen etc. einbezogen werden, sondern auch „*die zu erwartende Integrationsfähigkeit*“ berücksichtigt werden.⁶⁰

Demgemäß können potentielle ZuwandererInnen Zusatzpunkte für Berufserfahrung in Österreich oder Deutschkenntnisse erhalten.⁶¹ Heinz Kutrowatz vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zufolge, sei die Möglichkeit, zusätzliche Punkte für Deutsch-

58 In diesem Zusammenhang werden Familienangehörige definiert als Ehegatten, eingetragene Partner oder minderjährige ledige Kinder, einschließlich Adoptivkindern und Stiefkindern. Ehegatten und eingetragene Partner müssen bei Antragsstellung das 21. Lebensjahr bereits vollendet haben (Art. 2 Abs. 1 (9) des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes).

59 Familienangehörige eines Zusammenführenden mit einer RWR-Karte plus unterliegen bestimmten Quoten, außer es handelt sich um eine RWR-Karte plus gemäß Art. 41a Abs.1 oder 4 des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (daher eine „erweiterte“ RWR-Karte oder „Aufenthaltsbewilligung – Forscher“).

60 Ausländerbeschäftigungsgesetz, Änderung, Ministerialentwurf, Vorblatt und Erläuterungen, Seite 1, verfügbar auf: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00250/fname_202076.pdf (letzter Zugriff am 24. September 2013).

61 Siehe auch Zulassungskriterien für besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen und sonstige Schlüsselkräfte, Anlage A, B und C des Ausländerbeschäftigungsgesetzes.

kenntnisse und Arbeitserfahrung in Österreich zu erhalten, das Resultat mehrerer Studien, die die Bedeutung von Arbeitserfahrung vor Ort und von Sprachkenntnissen aufzeigten.⁶²

Bei Betrachtung des bestehenden Punktesystems, zeigt eine einfache Rechnung auf, welchen Unterschied „die zu erwartende Integrationsfähigkeit“ machen kann: Im Fall der besonders Hochqualifizierten ist dies am deutlichsten sichtbar. Während bereits ein Jahr Arbeitserfahrung in Österreich die maximal mögliche Punktezahl für die Kategorie Arbeitserfahrung bringt (20 Punkte), müsste ein besonders Hochqualifizierter – ohne jegliche Arbeitserfahrung in Österreich – bereits über 10 Jahre Berufserfahrung verfügen, um die maximale Punktezahl zu erhalten.⁶³

Auch der unbeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige wird als wichtige Integrationsmaßnahme verstanden, so heißt es im Ministerialentwurf zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetz: *„Mit dieser Regelung wird eine im Regierungsprogramm und im Nationalen Aktionsplan für Integration angesprochene wichtige Integrationsmaßnahme verwirklicht. Für die Betroffenen werden dadurch die Möglichkeiten der Existenzsicherung durch eigene Erwerbstätigkeit wesentlich erweitert und so ihre Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben gegenüber der bisherigen Rechtslage deutlich verbessert.“*⁶⁴

1.6. Umsetzung von EU-Richtlinien und Einfluss auf nationale Gesetzgebung

Das EU-Recht hinsichtlich legaler Zuwanderung sieht die Harmonisierung der Zulassung und der Rechte von MigrantInnen – unter anderem, von StudentInnen, ForscherInnen und (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften – vor. Die EU-Rechtsvorschriften sind darauf ausgerichtet, die Zulassung dieser Personen, durch die Harmonisierung ihrer Einreise- und Aufenthaltsbedingungen in der gesamten EU, zu erleichtern sowie Zulassungsverfahren zu vereinfachen. Im direkten Zusammenhang mit (hoch-)

62 Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013.

63 Siehe Zulassungskriterien für besonders Hochqualifizierte, Anlage A des Ausländerbeschäftigungsgesetzes.

64 Ausländerbeschäftigungsgesetz, Änderung, Ministerialentwurf, Vorblatt und Erläuterungen, Seite 11, verfügbar auf: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00250/fname_202076.pdf (letzter Zugriff am 24. September 2013).

qualifizierten Drittstaatsangehörigen ist die Blue-Card-Richtlinie das erste Instrument, das nationale Regelungen hinsichtlich der Zuwanderung dieser MigrantInnengruppe vereinheitlichen soll. Angesichts des europaweiten Mangels an (hoch-)qualifizierten ArbeitnehmerInnen, verfolgt diese Richtlinie das Ziel, die EU für (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten attraktiver zu machen, aber auch Brain Drain zu reduzieren.

Da EU-Gesetzgebung bestimmte Mindestanforderungen stellt, die von den EU-Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen, ist es im Rahmen dieser Studie besonders interessant zu untersuchen, ob die Umsetzung der relevanten EU-Richtlinien in Bezug auf (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte (z.B. Blue-Card-Richtlinie, ForscherInnen-Richtlinie etc.), zu günstigeren Bestimmungen für spezifische Gruppen von (Hoch-)qualifizierten geführt hat oder die Entwicklung der nationalen Politik für diese Gruppe beeinflusst hat.⁶⁵

1.6.1. Studierenden-Richtlinie⁶⁶

Die österreichischen Vorschriften zum Arbeitsmarktzugang für Studierende, die den ersten Abschnitt eines Diplomstudiums oder ein Bachelorprogramm abgeschlossen haben, stellen ein Beispiel dafür dar, dass in Österreich für Studierende aus Drittstaaten teilweise vorteilhaftere Bestimmungen umgesetzt wurden als es durch EU-Recht als Minimum vorgeschrieben wird. Seit Juli 2011 kann ihnen eine Beschäftigungsbewilligungen ohne Arbeitsmarktprüfung im Ausmaß von 20 Wochenstunden erteilt werden; die Richtlinie schreibt ein Minimum von 10 Wochenstunden vor.⁶⁷ Diese Vorschriften wurden in Österreich eingeführt, nachdem die Kommission den Fall Österreichs an den Gerichtshof der Europäischen Union weitergeleitet hatte (Rechtssache C-568/10), da Österreich es verfehlt habe, seine Verpflichtungen unter Art. 17(1) der Richtlinie 2004/114/

65 Die befragten ExpertInnen wurden nach der Rolle von europarechtlichen Vorgaben bei der österreichischen Politik zu (Hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen befragt, und ob diese zu günstigeren Bestimmungen in Österreich geführt hätten. Als Beispiel wurden folgende Richtlinien genannt: ForscherInnen-Richtlinie, Blue-Card-Richtlinie, Studierenden-Richtlinie und Rahmen-Richtlinie.

66 Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst.

67 Art. 17(2) der Richtlinie 2004/114/EG.

EG des Rates zu erfüllen, indem Arbeitserlaubnisse erst nach einer Arbeitsmarktprüfung ausgestellt wurden (Musil/Reyhani 2012: 61-62).

1.6.2. Blaue Karte EU und RWR-Karte

Die Blaue Karte EU und die RWR-Karte wurden parallel zueinander entwickelt; zur selben Zeit, als die RWR-Karte in Kraft trat, wurde der Aufenthaltstitel „Blaue Karte EU“ eingeführt.

Der Einfluss der Blue-Card-Richtlinie und ihrer Spezifikationen auf die Entwicklung der RWR-Karte kann nicht eindeutig bestimmt werden; beispielsweise wurde die Entwicklung der RWR-Karte laut Margit Kreuzhuber von der Wirtschaftskammer Österreich insofern beeinflusst, als die Richtlinie nicht alle Erwartungen erfüllt habe. Einer der Mängel, die sie erwähnte, war der festgesetzte Mindestlohn, der sehr hoch angesetzt sei und nicht die Realitäten des österreichischen Arbeitsmarktes wiedergebe, wo insbesondere das mittlere Segment nachgefragt werde.⁶⁸ Heinz Kutrowatz vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz wies darauf hin, dass der nationale Bedarf und seine Besonderheiten vermutlich ausschlaggebender gewesen seien für die Entwicklung der nationalen Politik als die Entwicklungen der Blue-Card-Richtlinie.⁶⁹ Tamara Völker vom Bundesministerium für Inneres bewertete die Dominanz der europäischen Gesetzgebung bei der RWR-Karte als unwesentlich, da die Karte ein rein nationales Produkt sei.⁷⁰

Personen, die die Erteilungsvoraussetzungen der Blauen Karte EU erfüllen, haben in den meisten Fällen auch Anspruch auf eine RWR-Karte. Die Vorteile der Blauen Karte EU im Vergleich zur RWR-Karte sind beschränkt. Leichte Vorteile ergeben sich, wenn es um die innereuropäische Mobilität geht und – aufgrund der Möglichkeit, die Dauer von Aufenthalten in mehreren EU-Mitgliedstaaten mit der Blauen Karte EU zu summieren – beim Erhalt eines Daueraufenthaltstitels (Schumacher/Peyrl/Neugschwendtner 2012: 92). Aus diesem Grund wurde die zu erwartende Zahl an BewerberInnen für die Blaue Karte EU bereits im Vorfeld als nicht sehr hoch eingeschätzt (ibid.; Kreuzhuber/Hudsky 2011: 114).

68 Margit Kreuzhuber, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013.

69 Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013.

70 Tamara Völker, Österreichisches Bundesministerium für Inneres, Wien, 10. April 2013.

Betrachtet man die Zahlen der erstmals erteilten RWR-Karten im Vergleich zu den erstmals erteilten Blauen Karte EU im Jahr 2011⁷¹ und 2012, lässt sich diese Prognose zum jetzigen Zeitpunkt bestätigen. So wurden im Jahr 2011, 375 RWR-Karten und 36 Blaue Karten EU ausgestellt, im Jahr 2012 beliefen sich die Zahlen der ausgestellten RWR-Karten auf 1.077 im Vergleich zu 116 Blauen Karten EU.⁷²

1.7. Beziehungen mit Drittstaaten

Historisch betrachtet pflegte Österreich eine aktive Anwerbepolitik von Arbeitskräften aus bestimmten Drittstaaten. In den 1960er Jahren unterzeichnete Österreich Rekrutierungsabkommen mit Spanien (1962), der Türkei (1964) und dem ehemaligen Jugoslawien (1966), um sogenannte „Gastarbeiter“ anzuwerben (Fassmann/Stacher 2003: 21). Anwerbung und Zuwanderung wurden mittels von vor Ort eingerichteter Büros organisiert (Matuschenk 1985:170 In: Fassmann/Stacher 2003: 22). Insbesondere Arbeitskräfte aus der Türkei und aus dem ehemaligen Jugoslawien trugen zu einer vermehrten Arbeitskräftewanderung nach Österreich bei (Fassmann/Stacher 2003: 21-32). Diese Politik wurde bis in die späten 1980er Jahre beibehalten. Die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften sank jedoch aufgrund des Konjunkturerinbruchs Mitte der 1970er-Jahre und mit dem Eintritt der Babyboom-Generation in den heimischen Arbeitsmarkt (Biffel et al. 2010: 19). Seit damals verfolgt Österreich keine offensive Anwerbepolitik von Arbeitskräften aus bestimmten Drittstaaten.

Heutzutage konzentriert sich Österreichs Zuwanderungspolitik laut dem Bundesministerium für Inneres und dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Allgemeinen und im Kontext der RWR-Karte nicht auf bestimmte Drittstaaten. Es gibt keine bilateralen Zuwanderungsabkommen.⁷³ In diesem Zusammenhang erklärte Tamara

71 Die Aufenthaltstitel „Rot-Weiß-Rot – Karte“ und „Blaue Karte EU“ wurden mit 1. Juli 2011 eingeführt.

72 Bundesministerium für Inneres, Fremdenstatistik, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistiken 2011 und 2012. Siehe auch http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2011/Niederlassungs_und_Aufenthaltsstatistik_2011.pdf und http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2013/Niederlassungs_und_Aufenthaltsstatistik_Jahr_2012.pdf (letzter Zugriff am 27. September 2013).

73 Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013.

Völker vom Bundesministerium für Inneres, dass es nach dem Prinzip der Gleichbehandlung Fremder untereinander verboten sei, Drittstaatsangehörige auf Basis ihrer speziellen Nationalität unterschiedlich zu behandeln.⁷⁴

Margit Kreuzhuber von der Wirtschaftskammer Österreich befand, dass, wenngleich es aus rechtlicher Sicht keine Unterscheidung zwischen Drittstaatsangehörigen gebe, sollte in bestimmten Regionen eine gezielte Informationspolitik betrieben werden, die einen indirekten Regulierungseffekt auf die Zuwanderung nach Österreich aus diesen Ländern haben könne.⁷⁵ Laut Alexandra Schöngrundner von der Industriellenvereinigung wäre es wünschenswert, bestimmte Drittstaaten intensiver anzusprechen. Insbesondere mittel- und osteuropäische Länder, aber auch Länder aus der Schwarzmeerregion – wo österreichische Unternehmen zunehmend investieren – sollten adressiert werden.⁷⁶

1.7.1. Mobilitätspartnerschaften

Reguläre Zuwanderung, einschließlich Arbeitsmigration, ist ein wesentlicher Bestandteil der EU-Zusammenarbeit und Dialog mit Drittstaaten, und ein zentraler Bereich der externen EU-Migrationspolitik die durch den Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) definiert ist.⁷⁷ Die Organisation und Erleichterung der legalen Migration und Mobilität, unter anderem von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen, stellt eine der vier thematischen Prioritäten des GAMM dar: Mobilitätspartnerschaften sind in diesem Zusammenhang ein wichtiges Instrumentarium. Es sind bilaterale Abkommen zwischen der EU und interessierten Mitgliedstaaten einerseits und ausgewählten Drittstaaten andererseits. Diese Abkommen basieren auf beiderseitigen Zusagen, sind jedoch nicht formal bindend. Im Rahmen solcher Mobilitätspartnerschaften sollen beispielsweise Migrations- und Mobilitäts-Ressourcententren in Partnerländern eingerichtet werden um als zentrale Anlaufstelle für Drittstaatsangehörige

74 Tamara Völker, Bundesministerium für Inneres, Wien, 10. April.

75 Margit Kreuzhuber, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 26. März 2013.

76 Alexandra Schöngrundner, Österreichische Industriellenvereinigung, Wien, 5. April 2013.

77 Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Gesamtansatz für Migration und Mobilität*, KOM(2011) 743 endgültig, 18. November 2011, verfügbar auf: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_DE_ACT_part1_v2.pdf (letzter Zugriff am 13. September 2013).

bereits im Herkunftsland über die Anerkennung ihrer Qualifikationen oder den Erwerb nachgefragter Kompetenzen innerhalb der EU zu informieren; aber auch Maßnahmen zur Vorbereitung der Zuwanderung, der Rückkehr oder der Wiedereingliederung sollen etwa angeboten werden (KOM(2011) 743 endgültig: 7-17). Zum jetzigen Zeitpunkt werden Mobilitätspartnerschaften zwischen der EU und verschiedenen Mitgliedstaaten mit Cap Verde, Republik Moldau, Georgien, Armenien und Marokko durchgeführt.⁷⁸

Bis dato hat Österreich noch keine Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten abgeschlossen. Benita Ferrero-Waldner, vormalige EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik, veranlasste im Zuge dieser Tätigkeit im September 2007 die ersten Diskussionen darüber, sich dieser Initiative anzuschließen. Laut Ferrero-Waldner verfolgten Mobilitätspartnerschaften die Absicht, irreguläre Zuwanderung einzudämmen, legale Zuwanderung zu fördern und dem Arbeitskräftemangel in bestimmten Wirtschaftsbranchen entgegenzuwirken. Von nationalen EntscheidungsträgerInnen wurde die Initiative damals jedoch zurückhaltend aufgenommen. Christine Marek (ÖVP), zu dieser Zeit Arbeitsstaatssekretärin, stellte klar, dass das Abschließen von Mobilitätspartnerschaften mit Anrainerstaaten von Osteuropa und Nordafrika für Österreich kein Thema sei. Unter dem Aspekt der schrittweisen Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes für die BürgerInnen der neuen EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa sei es für einen solchen Schritt noch zu früh. Erst nach der Öffnung des Arbeitsmarktes müsse man beurteilen, ob zur Deckung des heimischen Arbeitsmarktbedarfs noch entsprechend qualifizierte Arbeitskräfte fehlten.⁷⁹

Dementsprechend wurde Österreichs Herangehensweise an die Mobilitätspartnerschaften auch von den befragten ExpertInnen als eher zurückhaltend beschrieben. Dies wurde einerseits mit der allgemeinen Ablehnung

78 Siehe auch http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/index_en.htm (letzter Zugriff am 13. September 2013).

79 Diese Information basiert ausschließlich auf Medienberichterstattung, lesen Sie hierzu: <http://www.welt.de/politik/article1152822/Zuzug-in-die-EU-soll-erleichtert-werden.html>; http://news1.orf.at/070903-16136/?href=http%3A%2F%2Fnews1.orf.at%2F070903-16136%2F16137txt_story.html; http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/archiv/96509_EU-will-sich-den-Nachbarn-oeffnen.html (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

von bevorzugter Behandlung eines Landes gegenüber einem anderen⁸⁰ erklärt, und andererseits damit, dass man Mobilitätspartnerschaften mit dem Gastarbeitermodell aus den 1970er Jahren⁸¹ assoziierte. Obgleich bisher keine Mobilitätspartnerschaften geschlossen wurden, bestehe die Möglichkeit, dass Österreich in der Zukunft einen anderen Zugang verfolge, sofern sich dieses Instrument auf europäischer Ebene weiter positiv entwickle.⁸²

1.7.2. Brain Drain und Brain Circulation

Die EU-Politik im Bereich der (hoch-)qualifizierten Zuwanderung, verfolgt einerseits den Ansatz, zunehmend attraktiv für (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte zu sein, will aber andererseits den Aspekt des „Brain Drain“ in den Herkunftsländern dieser ArbeitnehmerInnen berücksichtigen. So heißt es beispielsweise in der Mitteilung der Kommission über Einwanderung, Integration und Beschäftigung: „Der Rückgriff auf Zuwanderer darf den Entwicklungsländern nicht schaden, insbesondere im Hinblick auf den ‚Brain Drain‘“.⁸³ Auch, wie oben erwähnt, will die EU-Blue-Card-Richtlinie Brain Drain reduzieren. Im Folgenden wird dargestellt, ob und inwieweit die österreichische Politik hinsichtlich der Gewinnung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörige diesen Aspekt in Betracht zieht.

Laut Margit Kreuzhuber wurde „ethical recruitment“⁸⁴ oder Brain Drain auf Bundesebene noch nicht ausführlich diskutiert, da die RWR-Karte nicht als Anwerbesystem verstanden werde.⁸⁵ Tamara Völker unter-

80 Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013.

81 Margit Kreuzhuber, Wirtschaftskammer Österreich, 28. März 2013 und Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013.

82 Tamara Völker, Bundesministerium für Inneres, 10. April 2013.

83 Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung*, KOM (2003) 336 endgültig, 3. Juni 2003, Seite 17, verfügbar auf: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:DE:PDF> (letzter Zugriff am 25 September 2013).

84 Dieser Begriff wurde aus der englischen Version der *Richtlinie 2009/50/EG vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung* (Siehe Art. 3 Abs. 3 und Art. 7 Abs. 4) herangezogen und von den Befragenden während der ExpertInneninterviews aufgegriffen. Die deutsche Übersetzung laut Richtlinie ist „Anwerbung unter ethischen Gesichtspunkten“.

85 Margit Kreuzhuber, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013.

strich dies durch ihre Aussage, dass Österreich nicht aktiv bestimmte Berufsgruppen in den Herkunftsstaaten rekrutiere (z.B. Diplom-KrankenpflegerInnen von den Philippinen), wodurch Motive für Überlegungen zu Brain Drain entsprechend klein gewesen wären.⁸⁶ Johannes Peyrl fügte dem hinzu, dass das Ausmaß der Zuwanderung (hoch-)qualifizierter Drittstaatsangehöriger nach Österreich kaum auf einem Niveau sei, dass es eine bedeutende Auswirkung haben könnte.⁸⁷

Selbst wenn solche Überlegungen nicht in der RWR-Karte miteinbezogen wurden, wiesen die befragten ExpertInnen darauf hin, dass es grundsätzliche dennoch den Ansatz gebe, Arbeitskräfte nicht aus anderen Ländern zu absorbieren, wo sie lokal benötigt würden.

Bezugnehmend auf ausländische StudienabsolventInnen erörterte Heinz Kutrowatz, dass es der prinzipielle Zugang sei, lokal benötigte Arbeitskräfte nicht abzuziehen und verwies in diesem Zusammenhang auf besondere Stipendienverträge, welche garantieren sollten, dass das erlangte Wissen in den jeweiligen Herkunftsländern eingesetzt werden kann.⁸⁸

Margit Kreuzhuber erklärte, dass das Thema Brain Drain bei der Wirtschaftskammer Österreich berücksichtigt werde; 2012 habe diese über ihre Außenwirtschaftscenter eine Analyse in ausgewählten Drittstaaten durchgeführt.⁸⁹ Ziel dieser Analyse sei es gewesen, herauszufinden, welche Drittstaaten besonders interessant seien in Hinblick auf Qualifikationen, die am österreichischen Arbeitsmarkt nachgefragt sind. Drittstaaten wurden unter den Gesichtspunkten der demografischen Entwicklung, der Qualifikationsstruktur, der Verfügbarkeit von Qualifikationen, der Arbeitslosenrate, der Nachfrage des heimischen Arbeitsmarktes sowie der Verfügbarkeit von Sprachkursen, geprüft. Würden Drittstaaten über ähnliche Strukturen bei der Nachfrage von Qualifikationen verfügen, wäre die Rekrutierung problematischer und weniger attraktiv. Ergänze sich die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt jedoch und die Drittstaaten hätten eine geringe Beschäftigungsquote, dann würde eine aktivere Rekrutierung einen erheblichen gegenseitigen Nutzen für beide Länder bringen. Das so gesammelte Wissen

86 Tamara Völker, Österreichisches Bundesministerium für Inneres, Wien, 10. April 2013.

87 Johannes Peyrl, Arbeiterkammer Wien, Wien, 26. März 2013.

88 Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013.

89 Laut Margit Kreuzhuber (Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013), war dies keine offizielle Studie, sondern eine interne Analyse, die nicht öffentlich verfügbar sei.

sollte anschließend dazu dienen, ArbeitgeberInnen zu zeigen, worauf besonders zu achten sei, wenn sie aus einem bestimmten Land rekrutieren wollten. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Argumente des bereits erwähnten Diskussionspapiers, werde das potentielle Problem eines Brain Drain vorab umgangen.⁹⁰

1.8. Öffentliche Debatte⁹¹

Das Thema (hoch-)qualifizierter Zuwanderung nach Österreich bekam nach dem offiziellen Start der Entwicklung der RWR-Karte durch das Bundesministerium für Inneres am 26. Jänner 2009 allgemein und im spezifischen Kontext der RWR-Karte verstärkt Aufmerksamkeit im medialen Diskurs.⁹² Während dieser frühen Entwicklungsphase hielten die Medien vor allem die unterschiedlichen Meinungen der relevanten AkteurInnen, Oppositionsparteien und AkademikerInnen zur Einführung der RWR-Karte fest. Während VertreterInnen von Industrie und Wirtschaft die Initiative der österreichischen Regierung sehr positiv aufnahmen,⁹³ war die vorherrschende Stimmung unter VertreterInnen des Gewerkschaftsbundes eher skeptisch; sie stellten den Bedarf nach vermehrter Zuwanderung nach Österreich in Frage und unterstrichen die Gefahren von Lohn- und Sozial-

90 *ibid.*

91 Im Rahmen einer fortlaufenden Medienbeobachtung wurden über die letzten Jahre Presseartikel der wichtigsten Tages- und Wochenzeitungen (Tageszeitungen: Der Standard, Die Presse, Kleine Zeitung, Kurier, Kronenzeitung, Österreich, Salzburger Nachrichten, Wiener Zeitung; Wochenzeitungen: Falter, News, Profil, Format) zum Thema Migration und Asyl gesammelt. Diese Artikel wurden nun analysiert, um die öffentliche Debatte zur RWR-Karte von 2009 bis heute zu umreißen.

92 Bundesministerium für Inneres, *Pressekonferenz der Frau Bundesminister für Inneres Dr. Maria Fekter. Start der Umsetzung der Rot-Weiss-Rot Card. Weitere Vorgangsweise bei der Neuregelung des humanitären Aufenthaltes*. 26. Jänner 2009, Presseaussendung, verfügbar unter <http://www.bmi.gv.at/cms/cs03documentsbmi/636.pdf> (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).

93 Vgl. Falter, *Gesucht: jung weiß christlich. Die Regierung wagt mit der Rot-Weiß-Rot Card einen Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik. Wie schaut der perfekte Ausländer aus?*, Juli 2009, verfügbar unter http://www.falter.at/falter/2009/02/10/ge_sucht-jung-weiss-christlich; Wiener Zeitung, *Zuwanderer kommen nicht ohne Anreize, Warten auf die Rot-Weiß-Rot Card*, 27. Juli 2010, Seite 1/8; Salzburger Nachrichten, *Österreich fehlen Arbeitskräfte*, 28. Juli 2010, Seite 2; Profil, *Gescheit gescheitert*, 9. August 2010, Seite 22-26.

dumping.⁹⁴ Aufbauend auf den Argumenten, Österreich sei kein Zuwanderungsland, steigender Arbeitslosenzahlen, und aufgrund des steigenden Drucks auf Österreichs Sozial- und Gesundheitssysteme, bewerteten die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) und das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ) die RWR-Karte als zu weitreichend.⁹⁵ Im Gegensatz dazu lehnten die Grünen den Vorschlag als noch zu restriktiv ab.⁹⁶ 2009 wurde eher der allgemeine Nutzen der RWR-Karte in den Medien diskutiert.

In den folgenden Jahren waren es dann – mit zunehmender Kenntnis über die RWR-Karte und ihre Details – die Besonderheiten, welche politisch diskutiert wurden. Die Korrespondenzen der relevanten Ausschussitzungen des Nationalrats geben unter anderem Aufschluss darüber, welche Themen vor Beschluss der entsprechenden Gesetzesänderungen besonders intensiv diskutiert wurden. Dazu gehörten: die positiven Neuerungen im Hinblick auf den Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte mit der RWR-Karte als „Meilenstein“ (ÖVP/SPÖ), Kritik an der Differenzierung von (Hoch-) qualifizierten in unterschiedlichen Kategorien und das Fehlen einer Garantie auf unbefristeten Aufenthalt (Grüne), positive Entwicklungen hinsichtlich des vereinfachten Zugangs zum Arbeitsmarkt für Familienmitglieder (Grüne) sowie Forderungen nach Verlängerung der Übergangsfristen für

- 94 Vgl. Krone.at, *Fekter: Rot-Weiß-Rot-Card kommt schon 2010*, 27. Jänner 2009, verfügbar unter http://www.krone.at/Oesterreich/Fekter_Rot-Weiss-Rot-Card_kommt_schon_2010-Austro-Greencard-Story-130774 (letzter Zugriff am 2. Juli 2013); Die Presse, *„Rot-Weiß-Rot-Karte“ soll Zuwanderung neu regeln*, 26. Jänner 2009, verfügbar unter <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/447017/RotWeissRotKarte-soll-Zuwanderung-neu-regeln> (letzter Zugriff am 28. Mai 2013); Die Presse, *Kriterienkatalog für Zuwanderer: ÖGB skeptisch*, 15. Februar 2010, verfügbar unter <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/539673/Kriterienkatalog-fuer-Zuwanderer-OeGB-skeptisch> (letzter Zugriff am 28. Mai 2013); Österreich, *Rot-Weiß-Rot-Card für Ausländer, Ausländer sichern unser Sozialsystem*, 27. Juli 2010, Seite 4-5; Die Presse, *Koalition will um Migranten werben*, 27. Juli 2010, Seite 1; Österreich, *AK-Tumpel stellt sich strikt gegen Zuwanderung!*, 28. Juli 2010, Seite 5.
- 95 Die Presse, *„Rot-Weiß-Rot-Karte“ soll Zuwanderung neu regeln*, 26. Jänner 2009, verfügbar unter <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/447017/RotWeissRotKarte-soll-Zuwanderung-neu-regeln> (letzter Zugriff am 28. Mai 2013);
- 96 Salzburger Nachrichten, *„Brauchen Einwanderungsgesetz“*, 28. Juli 2010, Seite 2; Standard, *Die Besten geben dorthin, wo sie willkommen sind*, 28. Juli 2010, Seite 7; Wiener Zeitung, *Grüne kritisieren Rot-Weiß-Rot-Card*, 16. Dezember 2010, Seite 9.

die Öffnung des Arbeitsmarkts (FPÖ), um Verdrängungseffekte österreichischer Arbeitskräfte und Lohndumping zu vermeiden (BZÖ).⁹⁷

Trotz teilweise gegensätzlichen öffentlichen und politischen Debatten, fand die RWR-Karte, als neues kriteriengeleitetes Zuwanderungssystem, grundsätzlich breite gesellschaftliche Akzeptanz.

97 Parlamentskorrespondenz Nr. 243, Arbeitsmarktzugang für AusländerInnen wird neu geregelt, 15. März 2011, verfügbar unter http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2011/PK0243/index.shtml (letzter Zugriff am 26. Juni 2013); Parlamentskorrespondenz Nr. 242, Opposition kritisiert sozialpolitische Maßnahmen der Bundesregierung, verfügbar unter http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2011/PK0242/index.shtml (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).

2. AUSWERTUNG UND WIRKSAMKEIT DER MASSNAHMEN ZUR GEWINNUNG VON (HOCH-)QUALIZIERTEN DRITTSTAATSANGEHÖRIGEN

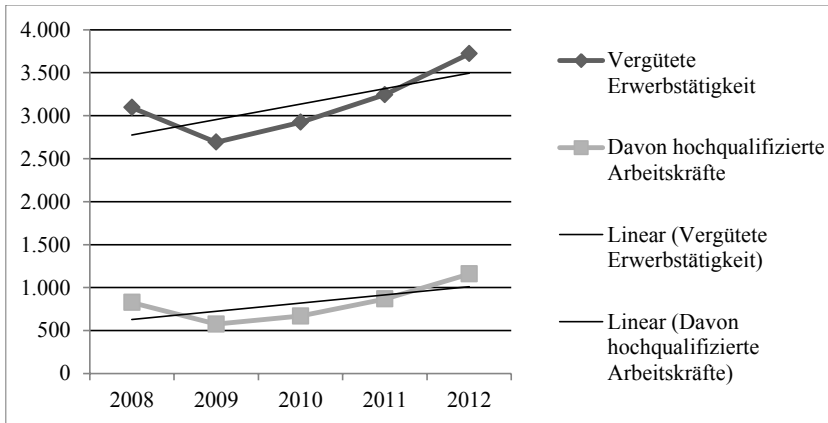
2.1. Entwicklung der Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten

Die allgemeine Entwicklung der Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten nach Österreich im Zeitraum 2008 bis 2012 war positiv. Betrachtet man erstmals erteilte Aufenthaltstitel für vergütete Erwerbstätigkeit – zu sehen in der untenstehenden Abbildung – ist zu erkennen, dass die Entwicklung der Zuwanderung (hoch-)qualifizierter Drittstaatsangehöriger die allgemeine Zuwanderung aus Drittstaaten zum Zwecke der vergüteten Erwerbstätigkeit (inklusive Hochqualifizierter, ForscherInnen und anderer vergüteter Erwerbstätigkeit) widerspiegelt. Während dieses Zeitraums machten (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige durchschnittlich etwa 25,8 Prozent der gesamten Zuwanderung zum Zwecke der vergüteten Erwerbstätigkeit aus Drittstaaten nach Österreich aus.

Die positive Entwicklung wurde jedoch 2009 unterbrochen als es zu einem Rückgang von erstmals erteilten Aufenthaltstiteln für sowohl vergütete Erwerbstätigkeit insgesamt als auch für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige kam (2008: 3.096 bzw. 827; 2009: 2.692 bzw. 575). Dieser Rückgang kann im Zusammenhang mit der weltweiten Wirtschaftskrise von Mitte 2008 gesehen werden, die sich negativ auf die Arbeitsmärkte der EU-Mitgliedstaaten auswirkte und zu einem Rückgang der Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften führte. Als Folge dessen ging die Zuwanderung zurück und die Zahl der registrierten ZuwandererInnen war 2009 niedriger als 2008. Dies trifft insbesondere auf Zuwanderung zum Zwecke der vergüteten Erwerbstätigkeit zu (IOM 2010: 3-4; 39). Doch nicht nur die Arbeitskräftezuwanderung ging zurück, sondern auch der Anteil der (Hoch-)qualifizierten an der gesamten Zuwanderung zum Zwecke der vergüteten Erwerbstätigkeit aus Drittstaaten nach Österreich nahm während dieses Zeitraums ab; von 27 Prozent in 2008 auf 21 Prozent in 2009 und 23 Prozent in 2010. Im Jahr 2011 erholte sich dieser negativer Trend und die Zahlen stiegen weiter bis 2012 (2011: 3.244 bzw. 868; 2012: 3.721 bzw. 1.158). Tatsächlich wurde

die RWR-Karte nach ihrer Einführung im Juli 2011 erst mit dem Inkrafttreten der Fachkräfteverordnung Mitte 2012 voll umgesetzt. Nun konnten auch Fachkräfte in Mangelberufen die RWR-Karte beantragen.

Abbildung 1: Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für vergütete Erwerbstätigkeit, insgesamt und Hochqualifizierte, 2008-2012



Quelle: Eurostat

2.2. Nachweis der Wirksamkeit des kriteriengeleiteten Zuwanderungssystems anhand von Statistiken

Um die Wirksamkeit des neu eingeführten, kriteriengeleiteten Zuwanderungssystems, wie im ersten Abschnitt der Studie beschrieben, zu ermitteln, stellt dieser Abschnitt Umfang und Ausmaß der Zuwanderung von (hoch-)qualifizierten Personen nach Österreich im Zeitraum von 2008 bis 2012 dar und greift dabei auf nationale Statistiken zu gültigen bzw. ausgestellten RWR-Karten zurück.

2.2.1. Gültige Aufenthaltstitel

Angesichts der Zahl der gültigen Aufenthaltstitel von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen in den vergangenen fünf Jahren, wie in Tabelle 1 und Abbildung 2 unten dargestellt, lassen sich folgende Aussagen treffen:

Die Gesamtzahl der gültigen Aufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige zeigte sich von 2008 bis 2012 leicht rückläufig. Die Zahl sank um rund 4 Prozent (58 Titel) von 1.559 im Jahr 2008 auf 1.501 im Jahr 2012. Während sich zwischen 2008 und 2010 die Zahl der Titel um rund 23 Prozent (355 Titel) verringerte, ist sie zwischen 2010

und 2011 um rund 33 Prozent (400 Titel) gestiegen, wobei der Höchststand (1.604 Titel) innerhalb des genannten 5-Jahres-Zeitraum im Jahre 2011 erreicht wurde. Zwischen 2011 und 2012 sank diese Zahl um rund 6 Prozent (103 Titel). Somit wurde lediglich im Jahr 2011 ein Anstieg verzeichnet, das Jahr in dem der neue Aufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige, die RWR-Karte, am 1. Juli 2011 eingeführt wurde. Im selben Jahr setzte sich die Gesamtzahl aller gültigen Aufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige aus mehr „alten“ als „neuen“ Titeln zusammen (der Aufenthaltstitel „Niederlassungsbewilligung – Schlüsselkraft“ stellte rund 63 Prozent aller Titel dar).⁹⁸

Tabelle 1: Gültige Aufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige, 2008-2012

Jahr /Aufenthaltstitel	2008	2009	2010	2011*	2012
Niederlassungsbewilligung - Schlüsselkraft (nicht-selbstständig und selbstständig)	1.559	1.300	1.204	1.004	1
Rot-Weiß-Rot-Karte	-	-	-	600	1.500
INSGESAMT	1.559	1.300	1.204	1.604	1.501

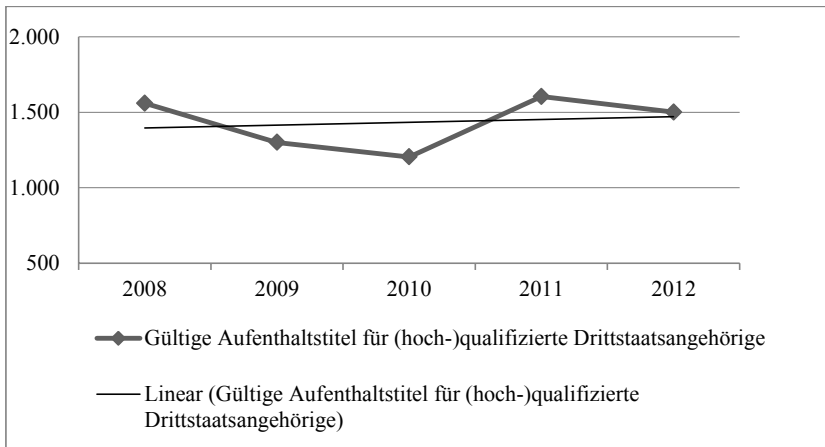
* Am 1. Juli 2011 wurde der Aufenthaltstitel „Niederlassungsbewilligung - Schlüsselkraft“ abgeschafft. Einige Titel galten jedoch noch weiter, da sie eine Gültigkeitsdauer von 18 Monaten hatten. Zugleich wurde der Aufenthaltstitel „Rot-Weiß-Rot – Karte“ eingeführt. Die Verordnung für Fachkräfte in Mangelberufen trat jedoch erst am 16. Juni 2012 in Kraft, weshalb der Titel erst von diesem Datum an ausgestellt wurde (mit sehr wenigen Ausnahmen).

Quelle: Bundesministerium für Inneres, Fremdenstatistik 2008-2010, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistiken 2011 und 2012.

Trotz des allgemeinen negativen Trends im Hinblick auf gültige Aufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige in den vergangenen fünf Jahren sollte hervorgehoben werden, dass es mit der Einführung des neuen Aufenthaltstitels für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige, der RWR-Karte, einen Anstieg in diesem Zeitraum gab. Auch die Zahl der Aufenthaltstitel war im Jahr nach der Einführung der neuen RWR-Karte (d.h. 2012) höher als im Jahr davor (d.h. 2010). Diese Zahl sank jedoch zwischen 2011 und 2012.

98 Zu beachten ist, dass der Aufenthaltstitel „Niederlassungsbewilligung – Schlüsselkraft“ eine Gültigkeitsdauer von 18 Monaten hatte. Somit waren die im Jahr 2010 ausgestellten Titel noch für 2011 gültig, während der „neue“ und für 2011 gültige Aufenthaltstitel ausschließlich neu ausgestellt wurde.

Abbildung 2: Gültige Aufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige, 2008-2012



Quelle: Bundesministerium für Inneres, Fremdenstatistik 2008-2010, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistiken 2011 und 2012.

2.2.2. Erteilte Erstaufenthaltstitel

Angesichts der Zahl der erteilten Erstaufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige zwischen 2008 und 2012, wie in Tabelle 2 und Abbildung 3 unten dargestellt, lassen sich folgende Aussagen treffen:

Grundsätzlich ist eine positive Entwicklung bei den erteilten Erstaufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige zwischen 2008 und 2012 festzustellen. Die Zahl der erteilten Erstaufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige stieg um rund 31 Prozent (254 Titel) von 823 im Jahre 2008 auf 1.077 im Jahr 2012. Während zwischen 2008 und 2009 die Zahl der erteilten Titel um rund 34 Prozent (278 Titel) sank, stieg sie um rund 98 Prozent (532 Titel) zwischen 2009 und 2012, wobei (mit 1.077 Titel) innerhalb des untersuchten 5-Jahres-Zeitraum im Jahr 2012 die meisten Titel ausgestellt wurden. Bei näherer Betrachtung dieses Zeitraums kann festgestellt werden, dass der höchste Anstieg erstmals erteilter Aufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige zwischen 2010 und 2011 zu verzeichnen war (ein Anstieg von rund 35 Prozent), während der Anstieg zwischen 2011 und 2012 geringfügig niedriger war (rund 30 Prozent).

Im Jahr 2011, als die RWR-Karte eingeführt wurde, setzte sich die Gesamtzahl der erteilten Erstaufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Dritt-

staatsangehörige aus mehr „alten“ als „neuen“ Titel zusammen (der Aufenthaltstitel „Niederlassungsbewilligung – Schlüsselkraft“ stellte rund 55 Prozent aller Titel dar).⁹⁹

Tabelle 2: Erteilte Erstaufenthaltstitel für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige, 2008-2012

Jahr /Aufenthaltstitel	2008	2009	2010	2011*	2012
Niederlassungsbewilligung – Schlüsselkraft (nicht-selbstständig und selbstständig)**	823	545	610	451	-
Rot-Weiß-Rot – Karte	-	-	-	375	1,077
INSGESAMT	823	545	610	826	1,077

* Am 1. Juli 2011 wurde der Aufenthaltstitel „Niederlassungsbewilligung - Schlüsselkraft“ abgeschafft. Die Titel „Rot-Weiß-Rot – Karte“ und „Blaue Karte EU“ wurden eingeführt.

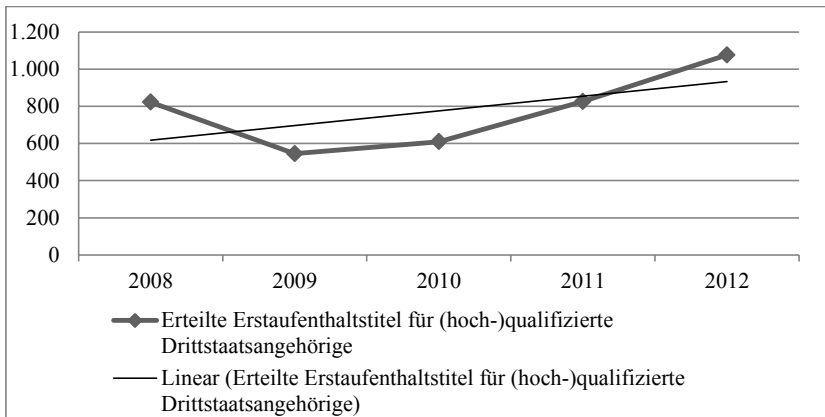
** Zu beachten ist, dass die Quoten für die Jahre 2008 bis 2011 nicht ausgeschöpft wurden.

Quelle: Bundesministerium für Inneres, Fremdenstatistik 2008-2010, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistiken 2011 und 2012.

Insgesamt zeichnet sich bei den erteilten Erstaufenthaltstiteln für (hoch-) qualifizierte Drittstaatsangehörige zwischen 2008 und 2012 eine positive Entwicklung ab. Der höchste Anstieg war zwischen 2010 und 2011 zu verzeichnen als die RWR-Karte eingeführt wurde, sank dann jedoch geringfügig zwischen 2011 und 2012, trotz der Tatsache, dass die Fachkräfteverordnung mit 16. Juni 2012 in Kraft trat und somit der Titel für Fachkräfte in Mangelberufen ausgestellt werden konnte.

99 Zu beachten ist, dass der Aufenthaltstitel „Niederlassungsbewilligung - Schlüsselkraft“ eine Gültigkeitsdauer von 18 Monaten hatte. Somit waren die im Jahr 2010 ausgestellten Bewilligungen noch für 2011 gültig, während der „neue“ und für 2011 gültige Aufenthaltstitel ausschließlich neu ausgestellt wurde.

Abbildung 3: Erteilte Erstaufenthaltstitel für (hoch)qualifizierte Drittstaatsangehörige, 2008-2012



Quelle: Bundesministerium für Inneres, Fremdenstatistik 2008-2010, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistiken 2011 und 2012.

2.3. Charakteristika der (hoch-)qualifizierten Zuwanderung unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen und den damit verbundenen Maßnahmen

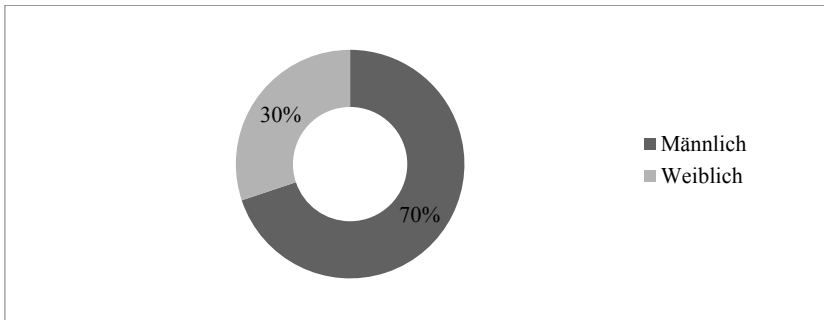
Anhand der für 2012 gültigen RWR-Karten können folgende Aussagen über die (hoch-)qualifizierten ZuwandererInnen nach Österreich getroffen werden.

Geschlecht:

Im Jahre 2012 waren von den 1.500 InhaberInnen einer RWR-Karte 1.048 männlich (d.h. rund 70 Prozent) und nur 452 weiblich (d.h. rund 30 Prozent).¹⁰⁰

100 Bundesministerium für Inneres, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik 2012.

Abbildung 4: Gültige Rot-Weiß-Rot-Karten nach Geschlecht, 2012



Quelle: Bundesministerium für Inneres, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik 2012.

Alter:

Abbildung 5 zeigt, dass die zwei größten Gruppen von InhaberInnen einer RWR-Karte die Gruppe der 25 bis 29-jährigen (575 Drittstaatsangehörige, rund 39 Prozent aller InhaberInnen einer RWR-Karte) und die Gruppe der 30 bis 34-jährigen (417 Karten oder rund 28 Prozent) ausmachen. Dies lässt sich damit erklären, dass diejenigen RWR-Karte AntragsstellerInnen, für die das Punktesystem gilt (d.h. besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen und sonstige Schlüsselkräfte) die meisten Punkte erhalten, wenn sie unter 30 Jahre alt sind (bzw. unter 35 im Falle der besonders Hochqualifizierten) und die zweitmeisten, wenn sie zwischen 30/35 und 40 Jahre alt sind. Dies wirkt sich wie beschrieben auch auf die Altersstruktur der InhaberInnen einer RWR-Karte aus.¹⁰¹

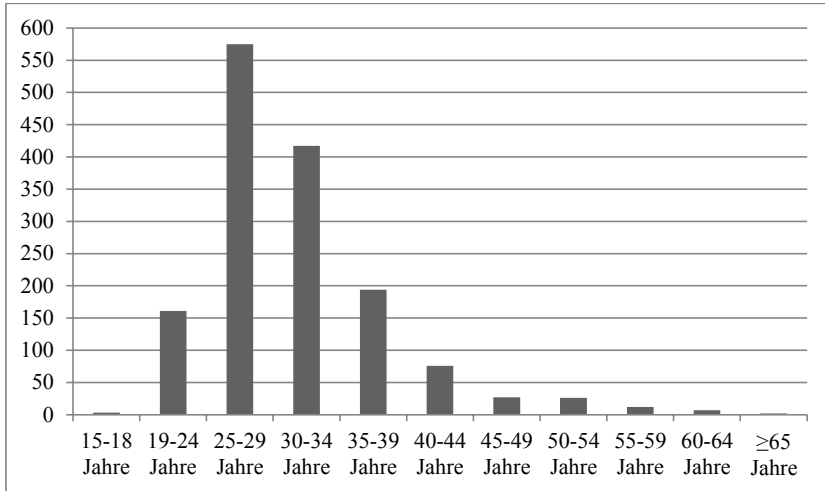
Laut Margit Kreuzhuber von der Wirtschaftskammer Österreich besäßen derzeit qualifizierte Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung (jedoch ohne Studienabschluss) über 40 im Grunde keine Möglichkeit, eine RWR-Karte zu erhalten, da sie die Mindestpunktzahl nicht erreichen könnten¹⁰² – ein Umstand der kritisiert wurde.¹⁰³

101 Siehe auch Zulassungskriterien für besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen und sonstige Schlüsselkräfte, Anlage A, B und C des Ausländerbeschäftigungsgesetzes.

102 Margit Kreuzhuber, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013.

103 Österreichische Industriellenvereinigung und Staatssekretariat für Integration, *Qualifizierte Zuwanderung attraktiv gestalten. Strategien für eine zukünftige Migrationspolitik*, Pressekonferenz, 6. Mai 2013, Seite 2, verfügbar auf: <http://www.iv-net.at/b3080> oder http://www.iv-net.at/d3745/qualifizierte_zuwanderung_attraktiv_gestalten.pdf (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).

Abbildung 5: Gültige Rot-Weiß-Rot-Karten nach Alter, 2012



Quelle: Bundesministerium für Inneres, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik 2012.

Staatsangehörigkeit:

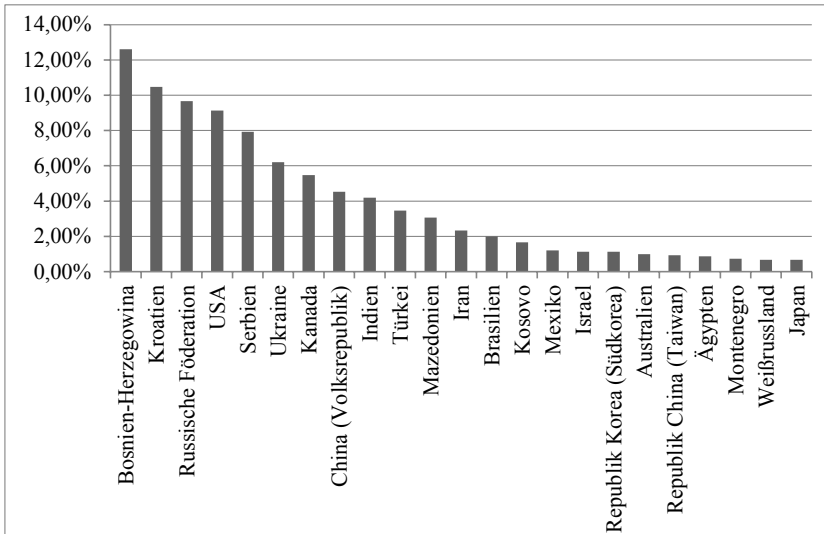
Wie Abbildung 6 zeigt, setzte sich die größte Gruppe der InhaberInnen einer RWR-Karte im Jahre 2012 aus Personen aus Bosnien-Herzegowina mit 12,6 Prozent, gefolgt von StaatsbürgerInnen Kroatiens¹⁰⁴ mit 10,47 Prozent zusammen. Beide Länder sind Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens und traditionelle Herkunftsländer, die mit Österreich eine lange Migrationsgeschichte teilen (siehe hierzu 1.7. „Beziehungen mit Drittstaaten“). Bereits in den 1960er-Jahren, als Österreich ein Abkommen mit dem ehemaligen Jugoslawien unterzeichnete und damit begann, aktiv Arbeitskräfte anzuwerben, trugen ZuwandererInnen aus dieser Region bedeutend zu einer verstärkten Arbeitsmigration in Österreich bei. Mit Ausbruch des Kriegs in Bosnien-Herzegowina und Kroatien stieg die erzwungene Migration nach Österreich drastisch an. Aber auch das Wirt-

104 Seit 1. Juli 2013 gehört die Republik Kroatien der Europäischen Union an. Für nähere Informationen zum Arbeitsmarktzugang für StaatsbürgerInnen aus Kroatien in Österreich siehe: WKO, *EU-Beitritt Kroatiens, Ausländerbeschäftigung*, 11. Juni 2013, verfügbar auf: http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=736029&cds tid=2686 (letzter Zugriff am 9. September 2013) oder BMASK, GZ: BMASK-435.006/0011-VI/B/7/2013, *Betreff: EU-Beitritt der Republik Kroatien; AuslBG-Novelle BGI. I Nr. 73/2013; Durchführungserlass*, 6. Juni 2013.

schaftswachstum in Österreich seit Ende der 1980er-Jahre führte zu einer verstärkten Arbeitsmigration. Gegen Ende der 1990er-Jahre stellten die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens mehr als ein Viertel der ZuwandererInnen nach Österreich dar (Fassmann/Stacher 2003: 21-32).

Im Jahr 2012 machten die StaatsbürgerInnen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens (Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien, Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Kosovo¹⁰⁵ und Montenegro) gemeinsam 36,47 Prozent aller InhaberInnen einer RWR-Karte aus.

Abbildung 6: Gültige Rot-Weiß-Rot-Karten nach Staatsangehörigkeit, 2012



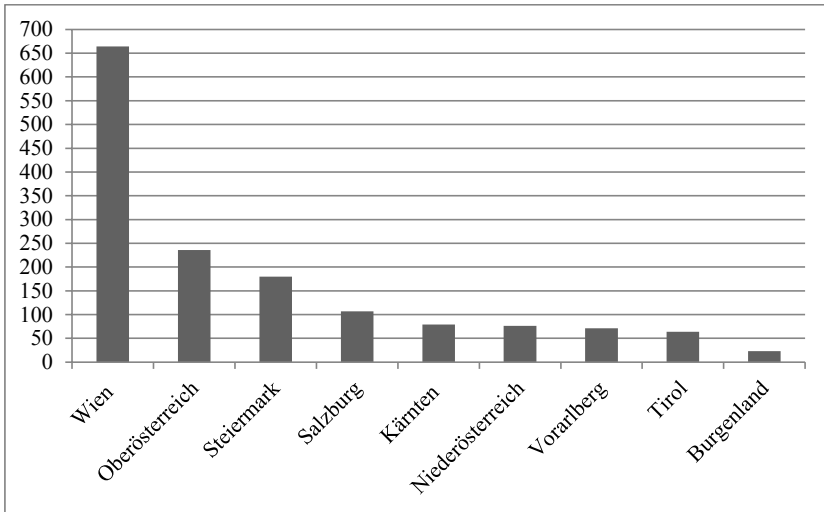
Quelle: Bundesministerium für Inneres, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik 2012.

Geografische Verteilung:

Der Großteil der InhaberInnen von RWR-Karten wohnte in Wien, dem wichtigsten Wirtschaftsraum Österreich, wie in Abbildung 7 dargestellt (664 InhaberInnen oder rund 44 Prozent). Oberösterreich (236 InhaberInnen oder rund 16 Prozent) und die Steiermark (180 Karten oder 12 Prozent) nahmen Platz 2 und 3 hinter Wien ein.

105 Gemäß UN-Resolution 1244, nachfolgend Kosovo genannt.

Abbildung 7: Gültige Rot-Weiß-Rot-Karten nach Bundesland, 2012



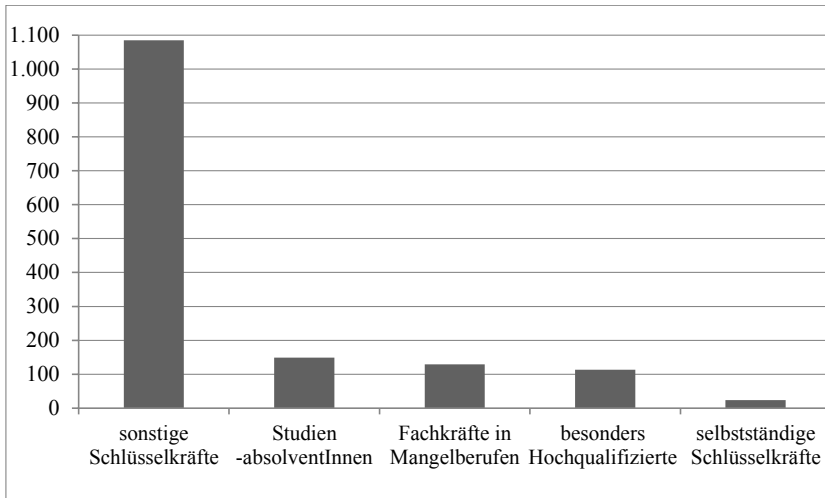
Quelle: Bundesministerium für Inneres, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik 2012.

Aufenthaltszweck:

Abbildung 8 zeigt, dass im Jahre 2012 der Großteil der InhaberInnen von RWR-Karten zu der Kategorie „sonstige Schlüsselkräfte“ gehörten (1.085 bzw. rund 72 Prozent). StudienabsolventInnen, Fachkräfte in Mangelberufen¹⁰⁶ und besonders Hochqualifizierte waren gleich stark vertreten (zwischen rund 8 und 10 Prozent). Unter RWR-Karten-InhaberInnen waren kaum selbstständige Schlüsselkräfte (nur 24 bzw. rund 2 Prozent).

106 Bitte beachten Sie, dass die Fachkräfteverordnung für Mangelberufe am 16. Juni 2012 in Kraft trat; erst von diesem Tag an wurde der Titel ausgestellt (mit sehr wenigen Ausnahmen).

Abbildung 8: Gültige Rot-Weiß-Rot-Karten nach Aufenthaltszweck, 2012



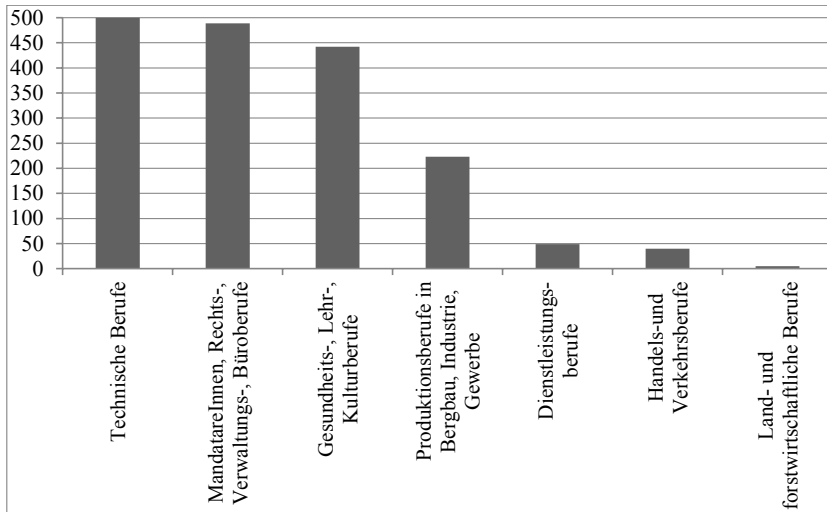
Quelle: Bundesministerium für Inneres, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik 2012.

Berufsgruppe:

Wie aus Abbildung 9 ersichtlich, wurden 2012 RWR-Karten hauptsächlich Drittstaatsangehörigen aus den Berufsgruppen (i) Technische Berufe, (ii) MandatarInnen, Rechts-, Verwaltungs- und Büroberufe, (iii) Gesundheits-, Lehr- und Kulturberufe erteilt.

Demnach war der typische (hoch-)qualifizierte Zuwanderer in Österreich 2012 männlich, zwischen 25 und 29 Jahre alt, kam aus Bosnien-Herzegowina, war als Schlüsselkraft in einem technischen Beruf tätig und lebte in Wien.

Abbildung 9: Gültige Rot-Weiß-Rot-Karten nach Berufsgruppen, 2012



Quelle: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, positiv erledigte Anträge – Rot-Weiß-Rot-Karte.

2.4. Sonstige Bewertungsmethoden

Die Donau-Universität Krems führte vor Einführung der RWR-Karte gemeinsam mit dem Institut für Höhere Studien (IHS) 2010 eine Studie¹⁰⁷ durch, um die potenziellen Auswirkungen der Änderung der österreichischen Migrationspolitik im Hinblick auf die qualifizierte Zuwanderung und ihre Folgen für das mittel- bis langfristige Wirtschaftswachstum zu untersuchen.

Diese Studie ergab, unter anderem, dass durch die Einführung eines kriteriengeleiteten Zuwanderungssystems die jährliche Zuwanderung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen von 1.000 im Jahr 2010 auf 8.000 im Jahr 2030 ansteigen könnte. Zunächst könnten bis 2015 jährlich 5.000 Personen zuwandern, wobei sich diese Zahl dann zwischen 2020 und 2030 auf 8.000 pro Jahr erhöhen würde (Biffel et al. 2010: 8, 28).

107 Biffel et al (2010). *Potentielle Auswirkungen einer Änderung der österreichischen Migrationspolitik in Richtung qualifizierte Zuwanderung auf das mittel- bis langfristige Wirtschaftswachstum (Prognosehorizont 2050)*, Krems September 2010, verfügbar auf: <http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/department/migrationglobalisierung/forschung/wko-duk-ihs-gesamtbericht-migrationspolitik.pdf> (Zugriff am 28. Mai 2013).

Ein derartiger Anstieg wäre jedoch nur möglich, falls das kriteriengeleitete Zuwanderungssystem von anderen Maßnahmen begleitet würde, wie einer standardisierten (d. h. Anpassung an den Europäischen Qualifikationsrahmen – EQR) und somit erleichterten Anerkennung von beruflichen Qualifikationen, einer Öffnung der heimischen Arbeitsmärkte sowie die Schaffung von Rahmenbedingungen für flexible Arbeits- und Beschäftigungsformen, Wohnmöglichkeiten sowie Kinderbetreuungs- und Altenbetreuungseinrichtungen. Außerdem wird die Unterstützung von Handelsdelegationen und österreichischen Vertretungen in Ländern, die als Wirtschaftspartner und Quelle von Humankapital betrachtet werden können, als notwendige Maßnahme beschrieben (Biffl et al. 2010: 8, 12, 27).

Eine umfassende Evaluierung der RWR-Karte lag zum Zeitpunkt der Durchführung dieser Studie noch nicht vor. Einzig eine Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Inneres lieferte, basierend auf zu diesem Zeitpunkt verfügbare Statistiken, einige Schlussfolgerungen.¹⁰⁸ Aus der Studie ging hervor, dass es ein Jahr nach der Einführung des neuen Aufenthaltstitels für (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörige, Ende Juni 2012, 1.233 RWR-Karte InhaberInnen gab. Im Juni 2011 waren es hingegen 1.417 gültige „Niederlassungsbewilligungen – Schlüsselkraft“ (Biffl / Bock-Schappelwein 2012: 63, 66).

Die Studie kam zu dem Schluss, dass die Einführung der RWR-Karte und der RWR-Karte plus zu einem vereinfachten Aufenthalt und Arbeitsmarktzugang für einige MigrantInnengruppen (hauptsächlich Familienangehörige und StudienabsolventInnen österreichischer Universitäten) geführt habe, es jedoch zu keinem Anstieg der Zuwanderung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen gekommen sei (Biffl/Bock-Schappelwein 2012: 66, 68). Dem hinzugefügt wurde jedoch, dass es wahrscheinlich zu früh wäre, um Mitte Juni 2012 eine Schlussfolgerung zu ziehen, da die Fachkräfteverordnung, die die Kategorie der Fachkräfte in Mangelberufen zum Erhalt der RWR-Karte berechtigte, nur zwei Wochen vor der Datenerfassung wirksam wurde, nämlich am 16. Juni 2012 (Biffl/Bock-Schappelwein 2012: 52).

108 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, *Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich*, August 2012, verfügbar auf: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2012/Endbericht_zur_NLV_2013.pdf (Zugriff am 4. März 2013).

2.5. Erfahrung von EntscheidungsträgerInnen oder sonstigen Interessengruppen

Insgesamt haben die befragten ExpertInnen die RWR-Karte als positiv beurteilt. In zwei Interviews zogen die Befragten die Statistiken zur RWR-Karte als Indikator für deren Wirksamkeit heran.¹⁰⁹ Die Aussagen der InterviewpartnerInnen ergaben jedoch auch, dass die Beurteilung rein basierend auf Statistiken und Zahlen relativiert zu betrachten sei. Zwei ExpertInnen betonten, dass man sich bei der Bewertung der Zuwanderung nicht ausschließlich auf Zahlen stützen sollte. Man sollte sich vielmehr darauf konzentrieren, nachgefragte Arbeitskräfte anzuziehen, für die auch freie Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.¹¹⁰ Außerdem wurde erwähnt, dass Aussagen über die Wirksamkeit davon beeinflusst werden könnten, dass viele ausländische Arbeitskräfte, die vormalig dem Schlüsselkräftesystem zugeordnet worden wären, in der Zwischenzeit freizügigkeitsberechtigt seien und deshalb aus dem System der RWR-Karte herausfallen würden.¹¹¹

109 Tamara Völker, Bundesministerium für Inneres, Wien, 10. April 2013 und Margit Kreuzhuber, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013.

110 Margit Kreuzhuber, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013 und Johannes Peyrl, Wien Arbeiterkammer, Wien, 26. März 2013.

111 Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013.

3. HERAUSFORDERUNGEN UND BARRIEREN ZUR GEWINNUNG VON (HOCH-) QUALIZIERTEN DRITTSTAATSANGEHÖRIGEN

Im Folgenden werden mögliche Herausforderungen und Barrieren dargestellt, die die Attraktivität Österreichs für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige negativ beeinflussen könnten. Es sei darauf hingewiesen, dass in Österreich bisher keine umfassende Evaluierung hierzu durchgeführt wurde. Während es Studien und Berichte gibt, denen Indikatoren zu allgemeinen Herausforderungen für MigrantInnen in Österreich entnommen werden können, ist die Analyse von solchen Barrieren für die spezifische Gruppe der (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen durch die begrenzte Literatur zu diesem Thema beeinträchtigt. Daher beziehen sich die folgenden Erkenntnisse vor allem auf die von den befragten ExpertInnen identifizierten Herausforderungen und Barrieren. Aufbauend auf diesen Beurteilungen wurde auch nationale und internationale Literatur verwendet, um die relevanten Themen besser kontextualisieren zu können und um ein vollständigeres Bild der potentiellen Herausforderungen und Barrieren zu liefern. Schließlich wurde – auf Basis einer Mediendiskursanalyse zu den verschiedenen Themen – auch die öffentliche Meinung berücksichtigt.

Die folgenden Erläuterungen sind nicht entsprechend ihrer Relevanz gewichtet. Für ein besseres Verständnis wurden die genannten Punkte in verschiedene Gruppen gefasst, wobei einige der angeführten Faktoren Querschnittselemente darstellen. So ist zum Beispiel das Thema Diskriminierung nicht nur als eigener Punkt angeführt, sondern findet sich auch bei der Signalwirkung Österreichs im In- und Ausland oder bei den Charakteristika des österreichischen Arbeitsmarktes wieder.

Charakteristika des Arbeitsmarktes

Laut Biffl (2000: 207-226) weisen die österreichischen Arbeitsmärkte eine Segmentierung der Arbeitskräfte in sogenannte „Insider“ (Privilegierte, ArbeitnehmerInnen mit betriebsspezifischen Wissen, höherer Beschäftigungssicherheit und Lohnstabilität) und „Outsider“ (Nichtprivilegierte, Arbeitslose, ArbeitnehmerInnen mit hoher Arbeitsplatzunsicherheit und Lohninstabilität, geringen Transaktionskosten) auf. Obwohl diese Differen-

zierung auch zwischen inländischen ArbeitnehmerInnengruppen existiere, sei die Problematik im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung besonders deutlich. Demnach würden ausländische ArbeitnehmerInnen unter anderem infolge der Rechtslage – die durch befristete Beschäftigungsbewilligungen höhere Arbeitsplatzunsicherheit und Lohninstabilität bedingt – eher an den Rand der Arbeiterschaft gedrängt und daher zum Beispiel weniger in Karriere- und Lohnleitern eingebunden (ibid.: 207).

Während sich die oben beschriebene Argumentation auf ausländische Arbeitskräfte im Allgemeinen bezieht, auch beeinflusst durch beispielsweise einer geringeren Qualifikation, weisen aktuellere Publikationen (Biffel/Bock-Schappelwein 2006: 26) auf eine ähnliche Problematik im direkten Zusammenhang mit (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen hin. Demzufolge können hierarchische Strukturen interner Arbeitsmärkte und Senioritätsregeln¹¹² Zugangshemmnisse für (hoch-)qualifizierte ArbeitnehmerInnen in höhere Karrierepositionen darstellen (vgl. Biffel et al 2010: 80).

Da die von Biffel und Biffel/Bock-Schappelwein beschriebene Segmentierung von ausländischen Arbeitskräften vor dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 argumentiert wurde, ist dieses Argument unter heutigen Voraussetzungen für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige mit Aussicht zu genießen.

Sprachkenntnisse

Die Mehrheit der befragten ExpertInnen identifizierte die Sprachbarriere als einflussreichen Faktor. So fungiere Sprache einerseits als Barriere beim Zusammentragen von Informationen und könne andererseits ein Hindernis darstellen, sobald professionelle Sprachkenntnisse für die Ausführung des Berufs notwendig werden.

Um der allgemeinen Sprachbarriere von nicht-deutschsprechenden Personen bei der Informationsbeschaffung zu begegnen, müsse Informa-

112 Das „Senioritätsprinzip“ in der Arbeitsmarktökonomie besagt, dass mit zunehmender Betriebszugehörigkeitsdauer steigende Leistungen einhergehen (höhere Gehälter, größere Arbeitsplatzsicherheit, Erwerb betrieblicher Zusatzleistungen, bevorzugte Berücksichtigung bei Weiterbildungsmaßnahmen, etc.), Online Gabler Wirtschaftslexikon, verfügbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/senioritaetsprinzip.html> (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

tionen in verschiedenen Sprachen angeboten werden.¹¹³ Laut einer Expertin sollten zusätzlich zu Informationen auf Englisch auch Informationen in anderen Sprachversionen zur Verfügung stehen, um für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige attraktiv zu sein.¹¹⁴

Des Weiteren wurde Sprache als besondere Herausforderung genannt, wenn Deutsch zur Ausführung des Berufs notwendig sei.¹¹⁵ Deutsch sei nach wie vor häufig die primäre Arbeitssprache. Dies ließe sich auch mit der österreichischen Unternehmensstruktur erklären; da diese sich vor allem aus Klein- und Mittelbetrieben (KMUs) zusammensetze, sei Deutsch noch immer häufiger Arbeitssprache als Englisch.¹¹⁶ Im Gegensatz dazu würden internationale ExpertInnen als Zweitsprache oft eher Englisch als Deutsch sprechen – ein Trend, von dem anzunehmen sei, dass er sich in der Zukunft noch verstärken werde.¹¹⁷

In internationaler Literatur werden Sprachkompetenz von (hoch-)qualifizierten MigrantInnen ebenso als ein bedeutendes Thema erwähnt (vgl. OECD 2009: 161-162, 164). Boeri et al (2012: 84) zufolge, kann Sprache ein wichtiger Faktor vor allem für (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte sein. Dies liege daran, dass gut ausgebildete Menschen in der Regel in Berufen arbeiten, in denen Kenntnisse der Muttersprache notwendig seien, im Vergleich zu ArbeiterInnen mit einem geringeren Ausbildungsniveau, die

113 Heinz Kutrowatz (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013) erwähnte in diesem Zusammenhang, dass zum Ausgleich der Sprachbarriere Informationen und Beratungsangebote auf Englisch verfügbar seien, welche auch auf der Migrationsplattform der österreichischen Bundesregierung (www.migration.gv.at) zu finden seien. Auch Informationsblätter des Arbeitsmarktservice Österreich seien in verschiedenen Sprachen verfügbar, vor allem in jenen der Hauptherkunftsländer qualifizierter Arbeitskräfte.

114 Margit Kreuzhuber (Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013) verwies in diesem Zusammenhang auf die verfügbaren Informationen auf der offiziellen Migrationsplattform der österreichischen Bundesregierung, welche neben Deutsch und Englisch auch in anderen Sprachen bereitgestellt werden könnten.

115 Alexandra Schöngrundner, Österreichische Industriellenvereinigung, Wien, 5. April 2013.

116 Heinz Kutrowatz, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013.

117 *ibid.*, erklärte in diesem Zusammenhang, dass die neuen EU-BürgerInnen – vor allem jene aus älteren Generationen – teilweise Deutsch sprachen, da es häufig an der Schule unterrichtet wurde. Da heute generell Englisch unterrichtet werde, zeige der Trend in Richtung Englisch als primäre Zweitsprache. Dies sei besonders ausgeprägt im Bereich neuer Technologien.

oftmals körperliche Arbeit leisten würden. Die Bedeutung, einer gemeinsamen Sprache wird folglich auch als Erklärung für die Attraktivität von englischsprachigen Ländern für (hoch-)qualifizierte MigrantInnen verwendet.

Vergütung und Besteuerung

Heinz Kutrowatz vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz unterstrich das Einkommen als entscheidenden Faktor; die im internationalen Vergleich niedrigeren Gehälter seien ein Faktor, der sich negativ auf die Attraktivität Österreichs auswirke.¹¹⁸ Seiner Einschätzung zufolge, könne dies auch vor dem Hintergrund der österreichischen Wirtschaftsstruktur betrachtet werden; diese bestehe vor allem aus KMUs¹¹⁹, welche häufig nicht in der Lage seien, gleich hohe Gehälter wie große Unternehmen zu zahlen.

In den Medien wurde Österreich vor allem mit anglosächsischen Staaten verglichen, wo Steuersätze generell niedriger seien und welche daher als attraktiver für (hoch-)qualifizierte Personen eingeschätzt werden.¹²⁰

Laut einer Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (Elschner et al. 2003) sind Steuern ein wichtiger Faktor im internationalen Wettbewerb um Talente. Basierend auf dem BAK Taxation Index¹²¹ liefert die Studie Informationen über die steuerliche Standortattraktivität von Ländern für (internationale) Unternehmen und gibt Hinweise darüber, warum einige Standorte potentiell attraktiver für hochqualifizierte Drittstaats-

118 In Bezug auf einen kürzlich veröffentlichten Artikel verglich Heinz Kutrowatz (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 17. April 2013) in diesem Zusammenhang die höheren Löhne für hochqualifizierte Personen in den Vereinigten Staaten mit den generell niedrigeren Löhnen für Hochqualifizierte in Österreich.

119 Folgt man der Unterscheidung der Unternehmensstruktur nach Größe, lässt sich feststellen, dass der Großteil österreichischer Unternehmen eine geringe Größe hat. Laut des vom Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend veröffentlichten Mittelstandsberichts 2012 wurden Ende 2011 etwa 408.100 Unternehmen als KMU eingestuft, was einem Anteil von 99,7 Prozent an allen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft entspricht.

120 Salzburger Nachrichten, *Es fehlen die Fachkräfte*, 19. Oktober 2010 S.13; Kronen Zeitung, *Die Suche nach echten Deppen*, 11. Juli 2011, S.W1.

121 Der BAK Taxation Index berechnet und untersucht die steuerliche Standortattraktivität für Unternehmen und (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte in über 80 internationalen Standorten, siehe hierzu <http://baktaxation.ch/> (letzter Zugriff am 9. September 2013).

angehörige sind als andere. Die Messung der effektiven Steuerbelastung auf den Einsatz (hoch-)qualifizierter Arbeitskräfte folgt der Grundidee, dass ArbeitgeberInnen im internationalen Wettbewerb um (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte stehen (ebd.: 5). Da (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte zunehmend mobiler sind, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass diese verschiedene Jobangebote auf der Grundlage des Einkommens nach Abzug der Steuern bewerten. Damit ArbeitgeberInnen attraktiv bleiben, müssen sie Abgaben auf das Arbeitseinkommen und steuerähnliche Sozialabgaben kompensieren. Zum Beispiel tragen ArbeitgeberInnen in Singapur, die eine/n (hoch-)qualifizierte/n ArbeitnehmerIn mit einem Netto-Einkommen von 100.000 EUR vergüten wollen, Lohnkosten in der Höhe von 113.122 EUR, ArbeitgeberInnen in Belgien auf der anderen Seite tragen mehr als die doppelten Kosten (228.885 EUR), um den/die MitarbeiterIn gleichwertig zu bezahlen (BAK Taxation Index 2009).

Der Steuerpolitikanalyse der OECD für das Jahr 2012 zufolge, liegt Österreich auf Platz 5 von den 34 OECD-Ländern, was die Steuer- und Abgabenbelastung auf das Arbeitseinkommen, von einer einzelnen Person ohne Kinder und einem Paar mit einem Einkommen mit zwei Kindern, anbelangt. Mit 48,9 Prozent auf das Arbeitseinkommen für eine/n einzige/n durchschnittliche/n ArbeitnehmerIn im Jahr 2012 haben lediglich Belgien (56,0 Prozent), Frankreich (50,2 Prozent), Deutschland (49,8 Prozent) und Ungarn (49,4 Prozent) höhere Steuersätze. Mit einer Steuerbelastung von 38 Prozent eines Paares mit einem Einkommen und mit zwei Kindern rangiert Österreich ebenfalls auf Rang fünf, nach Frankreich (43,1 Prozent), Griechenland (43,0 Prozent), Belgien (41,4 Prozent) und Italien (38,3 Prozent).¹²²

Anerkennung von Qualifikationen und De-Qualifikation

In den letzten Jahren haben mehrere Studien die Problematik der Anerkennung von Qualifikationen und praktischen Erfahrungen aufgegriffen (Manolakos/Sohler 2005: 111; FRA 2010: 42; OECD 2012a: 34) und die Notwendigkeit unterstrichen, Maßnahmen zur Verhinderung von Überqualifikation zu verstärken um bildungsadäquate Beschäftigung zu garantieren (Bock-Schappelwein et al. 2008: 172-183; Weiss/Kapeller 2012: 7-8). Huber

122 Siehe OECD. *Taxing Wages: Country note for Austria*, verfügbar auf: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxingwages-austria.htm> (letzter Zugriff am 9 September 2013).

et al. (2010: 188) verweisen in diesem Zusammenhang explizit auf die wichtige Rolle vereinfachter Anerkennungsprozeduren für die Attraktivität Österreichs als Zielland für (hoch-)qualifizierte ArbeitnehmerInnen.

Wie oben erwähnt (vgl. 1.4.2.), wurden Maßnahmen zur verbesserten Anerkennung der Qualifikationen (hoch-)qualifizierter Drittstaatsangehöriger ergriffen. Zu diesem Zeitpunkt lässt sich die Effektivität dieser Maßnahmen jedoch noch nicht feststellen. Alexandra Schöngrundner von der Industriellenvereinigung verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass für reglementierte Berufe noch immer restriktivere Zugangsbedingungen für (hoch-)qualifizierte Arbeitnehmer gelten.¹²³ Bichl (in: Biffel et al. 2012: 78) erwähnt ebenso, dass für ZuwandererInnen, die unter die RWR-Karte fallen, und die einen reglementierten Beruf ergreifen möchten, eine formale Anerkennung nach wie vor unumgänglich sei.

Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit

Laut einer vom European Centre for Social Welfare Policy and Research durchgeführten Studie (Manolakos/Sohler 2005: 112) sind ZuwandererInnen beim Zugang zu Beschäftigung regelmäßig indirekter Diskriminierung am Wiener Arbeitsmarkt ausgesetzt. Diskriminierung basiere in diesem Zusammenhang auf negativen Stereotypen und Vorurteilen, welche durch soziale Diskurse geprägt sind (vgl. *ibid.*: 50-51).¹²⁴ Die selbe Studie besagt, dass Diskriminierung bei Karriere und konzerninternem Aufstieg gleichfalls als Barriere betrachtet werden kann; so zeigen die Ergebnisse einer Gruppendiskussion die im Zuge der erwähnten Studie durchgeführt wurden, dass (hoch-)qualifizierte AkademikerInnen ihre Karrierechancen in Österreich generell schlecht einschätzen. Verwiesen wird auf die unterschiedlichen Faktoren, die den beruflichen Aufstieg bremsen können (z.B. hierarchische Strukturen, kleine Unternehmensstrukturen und das Fehlen persönlicher Netzwerke). Bessere Aufstiegsmöglichkeiten werden im Herkunftsland oder in anderen EU-Mitgliedstaaten gesehen (*ibid.*: 102-103)

123 Alexandra Schöngrundner (Österreichische Industriellenvereinigung, Wien, 5. April 2013) erwähnte hierzu die Anerkennungsregelungen im Pflegebereich für den – abhängig vom Bundesland – unterschiedliche Regeln gelten würden.

124 Dieses Argument wird möglicherweise dadurch eingeschränkt, dass sich die Studie nicht auf den gesamten österreichischen Arbeitsmarkt bezieht, sondern auf den Arbeitsmarkt Wiens beschränkt ist und dass keine Unterscheidung zwischen hochqualifizierten und qualifizierten ZuwandererInnen gemacht wird.

Während Studien beim Problem der Diskriminierung häufig auf ZuwandererInnen im allgemeinen verweisen – ohne zwischen EU- und Nicht-EU-BürgerInnen und zwischen Qualifikationsniveaus zu unterscheiden – wurde das Thema Diskriminierung von Johannes Peyrl von der Arbeiterkammer Wien auch für die Gruppe der (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen als problematisch eingeschätzt.¹²⁵

Ähnliche Argumente werden von den Medien zitiert. Fremdenfeindlichkeit sowie Diskriminierung am Arbeitsplatz werden hier als Faktoren erwähnt, warum sich (hoch-)qualifizierte ZuwandererInnen nicht in Österreich niederlassen wollen oder sich dafür entscheiden, wieder wegzuziehen.¹²⁶ In Bezug auf eine Publikation des Österreichischen Integrationsfonds (Potkanski 2010) – welche darauf hinweist, dass (hoch-)qualifizierte türkische ZuwandererInnen in steigendem Ausmaß aus Österreich emigrieren werden – erhielten die Diskriminierungserfahrungen türkischstämmiger MigrantInnen im medialen Diskurs besondere Aufmerksamkeit.¹²⁷

Image, Signalwirkung und Informationsverarbeitung

Des Weiteren wurde von Margit Kreuzhuber die Signalwirkung Österreichs auf (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige auf den unterschiedlichen Ebenen als Barriere bei der Gewinnung dieser genannt. Laut Kreuzhuber umfasse dies etwa den nationalen öffentlichen Diskurs, welcher auch im Ausland wahrgenommen werde, und man daher annehmen könne, dass sich dieser auf die Entscheidung zur Zuwanderung auswirke. Es könne zudem davon ausgegangen werden, dass Informationsbereitstellung und -verarbeitung sowie die Art und Weise, wie ZuwandererInnen behandelt werden, eine Signalwirkung haben. Hierzu wurde die offizielle Informa-

125 Johannes Peyrl, Arbeiterkammer Wien, Wien, 26. März 2013.

126 Kleine Zeitung, *Ausländer höchst begehrt*, 27. Juli 2010, verfügbar unter <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/2418955/auch-hundstorfer-fuer-geordnete-zuwanderung.story> (letzter Zugriff am 2. Juli 2013); OTS Presseaussendung, *Frauenberger: Rot-Weiß-Rot-Card verfehlt bisher ihr Ziel*, 16. August 2012, verfügbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120816_OTS0125/frauenberger-rot-weiss-rot-card-verfehlt-bisher-ihr-ziel (Letzter Zugriff am 2. Juli 2013); Kurier, *Sie kommen. Aber bleiben nicht*, 22. März 2013, verfügbar unter <http://kurier.at/meinung/kolumnen/worklife/sie-kommen-aber-bleiben-nicht/6.321.285> (letzter Zugriff am 2. Juli 2013).

127 Wiener Zeitung, *Qualifizierte Migranten zieht es in die alte Heimat*, Seite 1, *Die gut Integrierten gehen weg*, Seite 11, *Melih Gördesli: „Es gibt in Österreich eine Türkophobie*, Seite 11, 29. Juli 2011.

tions-Homepage der Bundesregierung zu Migration nach Österreich ,www.migration.gv.at‘ generell als positives Beispiel der Informationsbereitstellung genannt, jedoch wäre für eine Verstärkung der positiven Signalwirkung eine Informationsverarbeitung in weiteren Sprachen notwendig. In diesem Zusammenhang wurde die von der Wirtschaftskammer Österreich bereitgestellte Homepage ,www.advantageaustria.org‘ erwähnt. Sie bietet Informationen zu Arbeit und Leben in Österreich in 28 verschiedenen Sprachen.¹²⁸

Das Bild Österreichs im In- und Ausland wurde von den österreichischen Medien ebenfalls aufgegriffen. Basierend auf Aussagen zur ungleichen Verteilung von ZuwandererInnen und Einheimischen auf dem Arbeitsmarkt sowie Schätzungen zur Repräsentation von MigrantInnen im öffentlichen Dienst (Fernseh-/Radiosprecher, Feuerwehr, PolizistInnen, etc.) wird darin die defensive Haltung gegenüber ZuwandererInnen im Land kritisiert. Eine Imagekampagne der Behörden sei daher wünschenswert. Zum Bild Österreichs im Ausland wird auch festgestellt, dass Österreich nicht als gastfreundliches, sondern vielmehr als restriktives und relativ geschlossenes Land wahrgenommen werde, da falsche Signale gesendet würden (z.B. Deutsch als Voraussetzung vor Zuzug, ehemalige Quotensysteme).¹²⁹ Im Gegensatz dazu – und im Einklang mit den Aussagen der befragten ExpertInnen – werde das neue, durch die RWR-Karte

128 Margit Kreuzhuber, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, 28. März 2013.

129 Kurier, *Zuckerbrot und Peitsche für Fremde*, 20. Jänner 2010, S.2-3; Format, *Zuwanderer verzweifelt gesucht*, 16. Juli 2010, verfügbar unter <http://www.format.at/articles/1029/524/273652/wanted-qualifizierte-zuwanderer> (letzter Zugriff am 2. Juli 2013); Profil, *Gescheit gescheitert*, 9 August 2010, Seite 22-26 ; Kleine Zeitung, *In der Arbeit funktioniert Multikulti*, 22. Oktober 2010, verfügbar unter <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/asyl/2527016/arbeit-funktioniert-multikulti.story> (letzter Zugriff am 2. Juli 2013); Wiener Zeitung, *Visum-Hürden für Ansiedlungen*, 25. Februar 2012, verfügbar unter http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/archiv/60826_Visum-Huerden-fuer-Ansiedlungen.html (letzter Zugriff am 2. Juli 2013); Der Standard, *Migranten für Öffentlichen Dienst und Bildung*, 3. Februar 2011, verfügbar unter <http://derstandard.at/1295571350258/AK-Forderung-Migranten-fuer-Oeffentlichen-Dienst-und-Bildung> (letzter Zugriff am 2. Juli 2013); Die Presse, *Rare Erscheinung: Migranten im öffentlichen Dienst*, 17. Juli 2012, verfügbar unter http://diepresse.com/home/panorama/integration/1268548/Rare-Erscheinung_Migranten-im-oeffentlichen-Dienst (letzter Zugriff am 2. Juli 2013).

ausgesendete, Signal von den Medien ebenfalls wahrgenommen und als positives Signal an (Hoch-)qualifizierte bewertet.¹³⁰

Umsetzungspraxis zur Erteilung einer Rot-Weiß-Rot – Karte

Der rechtliche Rahmen wurde vonseiten der befragten ExpertInnen allgemein nicht als Barriere empfunden.¹³¹ Die Umsetzungspraxis wurde jedoch als mögliche Barriere identifiziert. Während einerseits argumentiert wurde, dass es in den Verfahren um das Aufenthaltsrecht ginge und Bürokratie daher bis zu einem gewissen Grad unumgänglich sei,¹³² wurde andererseits bemängelt, dass die Streuung der institutionellen Zuständigkeiten in Österreich den Verwaltungsaufwand zusätzlich steigern würde.¹³³ Die Verfahrensdauer von theoretisch maximal acht Wochen wurde positiv hervorgehoben.¹³⁴ Anhand der Einschätzungen der InterviewpartnerInnen ist davon auszugehen, dass die Frist von acht Wochen nicht in allen Fällen eingehalten wird. Ob ein Verzug jedoch auf falsche Anträge der AntragsstellerInnen oder auf Nachlässigkeit seitens der zuständigen Behörde zurückzuführen ist, kann nicht klar festgestellt werden. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass die Zahl der Anträge eine entscheidende Rolle bei einem möglichen Verzug des Verfahrens spiele.¹³⁵

130 Die Presse, *Zuwanderer: Wirtschaft drückt aufs Tempo*, 27. Juli 2010, verfügbar unter <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/583755/index> (letzter Zugriff am 2. Juli 2013); Wiener Zeitung, *Neue Signale bei Asyl und Zuwanderung, Migration à la carte*, 19. Oktober 2010, Seite 4; News, „Abschiebung von Kindern: ‚Ich will nicht in einem Land leben ...‘“ 21. Oktober 2010, Seite 46, „ÖVP-Schwenk bei Zuwanderung“, 4. November 2010, Seite 28-30; Österreich, „Endlich! Fekter wagt Neustart bei Zuwanderern“, 10. Dezember 2010, S.6; Format, „Zuwanderung wird leichter“, 17. Dezember 2010, Seite 19; Profil, *Interesse an Fremden*, 14. Februar 2011, Seite 22.

131 Laut Tamara Völker (Österreichisches Bundesministerium für Inneres, Wien, 10. April 2013) wurde der rechtliche Rahmen erheblich vereinfacht. Das Rechtsverfahren der RWR-Karte ist erheblich weniger kompliziert und – im Vergleich zu anderen Verfahren zum Aufenthalt – viel schneller, da es dem Grundsatz einer zentralen Anlaufstelle folgt.

132 Tamara Völker (Österreichisches Bundesministerium für Inneres, Wien, 10. April 2013)

133 Alexandra Schöngrundner (Österreichische Industriellenvereinigung, Wien, 5. April 2013) verglich hierzu die Bürokratie Österreichs mit jener Schwedens, wo Kompetenzen stärker bei einer Stelle zentriert seien.

134 Johannes Peyrl (Arbeiterkammer Wien, Wien, 26. März 2013) beurteilt die Dauer von acht Wochen auch im internationalen Vergleich als beachtlich kurz.

135 Laut Johannes Peyrl (Arbeiterkammer Wien, Wien, 26. März 2013) und Tamara Völker (Bundesministerium für Inneres, Wien, 10. April 2013) dauern Verfahren in Wien tendenziell länger als in anderen Bundesländern mit geringerer Auslastung.

4. ZUSAMMENFASSUNG

Die RWR-Karte stellt eine große Veränderung in der österreichischen Zuwanderungspolitik, von dem ehemaligen quotebasierten Schlüsselkräftesystem zu einem kriteriengeleiteten System, dar. Derzeit ist es das zentrale politische Instrument zur Gewinnung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen. Bisher wurde noch keine umfassende Evaluierung der RWR-Karte vorgenommen. Betrachtet man Statistiken zur RWR-Karte, lässt sich feststellen, dass das Ausmaß der (hoch-)qualifizierten Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen, seit der Einführung der RWR-Karte, bisher nicht die Erwartungen aller nationaler AkteurInnen erfüllen konnte, aber die RWR-Karte selbst grundsätzlich trotzdem als positive Entwicklung wahrgenommen wird. Im Jahr 2012 wurden 1.077 RWR-Karten ausgestellt. Selbst wenn der Anstieg der ausgestellten RWR-Karten im Jahr 2012 niedriger war als im Jahr 2011, stieg die Zuwanderung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen tendenziell seit 2009. Zukünftige Entwicklungen in Bezug auf das Ausmaß der (hoch-)qualifizierten Zuwanderung aus Drittstaaten nach Österreich können zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorhergesagt werden. In jüngster Zeit gab es zahlreiche Diskussionen und Bemühungen die RWR-Karte weiterzuentwickeln, konkrete zukünftige Entwicklungen bleiben jedoch abzuwarten.

ANHANG

1. Bibliographie

Literatur

Bichl, Norbert

- 2011 Österreich - Anerkennung von aus dem Ausland mitgebrachten Qualifikationen. Status: Juli 2011, unveröffentlichtes Manuskript. In: *Anerkennung ausländischer Qualifikationen und informeller Kompetenzen in Österreich* (Biffl, Gudrun; Pfeffer, Thomas Pfeffer; Skrivanek, Isabella; Hg.; 2012). Donau-Universität Krems, Department für Migration und Globalisierung.

Biffl, Gudrun

- 2000 Zuwanderung und Segmentierung des österreichischen Arbeitsmarktes. Ein Beitrag zur Insider-Outsider-Diskussion. In: *Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?* (Husa, Karl; Parnreiter, Christof; Stacher, Irene; Hg.). Brandes & Apsel, Frankfurt a.M.; Südwind, Wien. S.207-226.

Biffl, Gudrun; Bock-Schappelwein, Julia

- 2006 *Conditions of entry and residence of third country highly skilled migrant workers in Austria: Small scale study III*. Europäisches Migrationssnetzwerk, Wien, verfügbar auf http://www.emn.at/images/stories/TCN_AT.pdf (letzter Zugriff am 10. Mai 2013).

- 2012 *Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich*. Donau-Universität Krems, Department für Migration und Globalisierung und Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Krems, August 2012, verfügbar auf http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2012/Endbericht_zur_NLV_2013.pdf (letzter Zugriff am 24. Mai 2013).

Biffl, Gudrun; Pfeffer, Thomas Pfeffer; Skrivanek, Isabella

- 2012 *Anerkennung ausländischer Qualifikationen und informeller Kompetenzen in Österreich*. Donau-Universität Krems, Department für Migration und Globalisierung.

Biffl, Gudrun; Skrivanek, Isabella; Berger, Johannes; Hofer, Helmut;

Schuh, Ulrich; Strohner, Ludwig

- 2010 *Potentielle Auswirkungen einer Änderung der österreichischen Migrationspolitik in Richtung qualifizierte Zuwanderung auf das mittel- bis langfristige Wirtschaftswachstum (Prognosehorizont 2050)*. Donau-Universität Krems, Department für Migration und Globalisierung und Institut für Höhere Studien (IHS), Krems, verfügbar auf http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_18284_659495927.pdf (letzter Zugriff am 2. April 2013).

- Bock-Schappelwein, Julia; Bremberger, Christoph; Hierländer, Robert; Huber, Peter; Knittler, Käthe (WIFO); Berger, Johannes; Hofer, Helmut; Miess, Michael; Strohner, Ludwig (IHS)
- 2008 *Die ökonomischen Wirkungen der Immigration in Österreich 1989-2007*. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und Institut für Höhere Studien (IHS) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit.
- Boeri, Tito; Brücker, Herbert; Docquier Frédéric; Rapoport, Hillel
- 2012 *Brain Drain and Brain Gain. The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants*. Oxford University Press, Oxford.
- Chaloff, Jonathan; Lemaitre, Georges
- 2009 *Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 79, Paris (letzter Zugriff am 8. Mai 2013).
- Elschner, Christina; Lammersen, Lothar; Schwager, Robert
- 2003 *Der IBC Taxation Index - Die effektive Steuerbelastung von Unternehmen und hoch qualifizierten Arbeitskräften*. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, für International Benchmark Club from BAK Basel Economics, Mannheim.
- Fassmann, Heinz; Stacher, Irene (Hg.)
- 2003 *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen*. Drava, Klagenfurt.
- FRA
- 2010 *Migrants, minorities and employment. Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union*. Update 2003 – 2008.
- Huber, Peter; Nowotny, Klaus; Pennersdorfer, Dieter
- 2010 *Wirtschaftliche Integration in Mitteleuropa Eine Bestandsaufnahme am Beispiel der CENTROPE-Region*. WIFO Monatsbericht 2/2010.
- Kreuzhuber, Margit; Hudsky, Dietmar
- 2011 *Arbeitsmigration*. MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.
- Manolakos, Theodora; Sohler, Karin
- 2005 *Gleiche Chancen im Betrieb? Diskriminierung von MigrantInnen am Wiener Arbeitsmarkt*. Erstellt vom Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, verfügbar auf http://www.gleichechancen.at/down/M1_Endbericht_WienerAM.pdf (letzter Zugriff am 3. April 2013).
- Matuschek, Helga
- 1985 Familien von Arbeitsmigrant/innen und Asylwerber/innen in Österreich. In: *Lebenswelt Familie* (Gisser, Richard et al., Hg.). Institut für Ehe und Familie, Wien. S.545-567.
- Musil, Elisabeth; Reyhani, Adel-Naim
- 2012 *Die Zuwanderung internationaler Studierender aus Drittstaaten nach Österreich*. Europäisches Migrationsnetzwerk, Wien, verfügbar auf http://www.emn.at/images/stories/2013/Studien_/Students/Zuwan de-

- rung_internationaler_Studierender_aus_Drittstaaten_nach_sterreich_
 EMN-Studie.pdf (letzter Zugriff am 28. August 2013).
- Münz, Rainer; Zuser, Peter; Kytir, Josef
 2003 Grenzüberschreitende Wanderungen und ausländische Wohnbevölkerung: Struktur und Entwicklung. In: *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen* (Fassmann, Heinz; Stacher, Irene; Hg.). Drava, Klagenfurt.
- OECD
 2009 *International Migration Outlook 2009. Workers Crossing Borders: A Roadmap for managing labour Migration*. OECD Publishing.
 2012a *Jobs for Immigrants (Vol. 3)*. Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland. OECD Publishing.
 2012b *Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*. OECD Publishing.
- Potkanski, Monika
 2010 *Türkische Migrant/-innen in Österreich: Zahlen. Fakten. Einstellungen*. ÖIF-Dossier Nr.13, verfügbar auf http://www.integrationsfonds.at/oeif_dossiers/tuerkische_migrant_innen_in_oesterreich_zahlen_fakten_einstellungen/ (letzter Zugriff am 10. Mai 2013).
- Schumacher, Sebastian; Peyrl, Johannes (Hg.)
 2007 *Fremdenrecht – Asyl, Ausländerbeschäftigung, Einbürgerung, Einwanderung, Verwaltungsverfahren. 3. Auflage*. ÖGB Verlag, Wien.
- Schumacher, Sebastian; Peyrl, Johannes; Neuschwendtner, Thomas (Hg.)
 2012 *Fremdenrecht – Asyl, Ausländerbeschäftigung, Einbürgerung, Einwanderung, Verwaltungsverfahren. 4. Auflage*. ÖGB Verlag, Wien.
- Weiss, Silvana; Kapeller, Doris
 2012 *MIQUAM. Migrantinnen Qualifizierung Arbeitsmarkt. Forschungsbericht. PERIPHERIE – Institut für praxisorientierte Genderforschung*, Graz.

Zeitungsartikel

- Der Standard
 2010 *Die Besten gehen dorthin, wo sie willkommen sind*. 28. Juli 2010, S.7.
- Die Presse
 2010 *Koalition will um Migranten werben*. 27. Juli 2010, S.1.
- Format
 2010 „Zuwanderung wird leichter“. 17. Dezember 2010, S.19.
- Krone.at
 2011 *Die Suche nach echten Deppen*. 11. Juli 2011, S.W1.
- Kurier
 2010 *Zuckerbrot und Peitsche für Fremde*. 20. Januar 2010, S.2-3.
- News
 2010 *Abschiebung von Kindern: ‚Ich will nicht in einem Land leben ...‘*. 21. Oktober 2010, S.46.
 2010 *ÖVP-Schwenk bei Zuwanderung*. 4. November 2010, S.28-30.

- Österreich
- 2010 *Rot-Weiß- Rot-Card für Ausländer.* 27. Juli 2010, S.4.
 - 2010 *Ausländer sichern unser Sozialsystem.* 27. Juli 2010, S.5.
 - 2010 *AK-Tumpel stellt sich strikt gegen Zuwanderung!* 28. Juli 2010, S.5.
 - 2010 *Endlich! Fekter wagt Neustart bei Zuwanderern.* 10. Dezember 2010, S.6.
- Profil
- 2010 *Gescheit gescheitert.* 9. August 2010, S.22-26.
 - 2011 *Interesse an Fremden.* 14. Februar 2011, S.22.
- Salzburger Nachrichten
- 2010 *Österreich fehlen Arbeitskräfte.* 28. Juli 2010, S.2.
 - 2010 *Brauchen Einwanderungsgesetz.* 28. Juli 2010, S.2.
 - 2010 *Es fehlen die Fachkräfte.* 19. Oktober 2010, S.13.
- Wiener Zeitung
- 2010 *Zuwanderer kommen nicht ohne Anreize, Warten auf die Rot-Weiß-Rot Card.* 27. Juli 2010, S.1/8.
 - 2010 *Neue Signale bei Asyl und Zuwanderung, Migration à la carte.* 19. Oktober 2010, S.4
 - 2010 *Grüne kritisieren Rot-Weiß-Rot-Card.* 16. Dezember 2010, S.9.
 - 2011 *Qualifizierte Migranten zieht es in die alte Heimat.* 29. Juli 2011, S.1.
 - 2011 *Die gut Integrierten gehen weg.* 29. Juli 2011, S.11.
 - 2011 *Melih Gördesli: „Es gibt in Österreich eine Türkophobie“.* 29. Juli 2011, S.11.

Online-Zeitungsartikel

Der Standard

- 2011 *Migranten für Öffentlichen Dienst und Bildung.* 3. Februar 2011, verfügbar auf <http://derstandard.at/1295571350258/AK-Forderung-Migranten-fuer-Oeffentlichen-Dienst-und-Bildung> (letzter Zugriff am 2. Juli 2013).

Die Presse

- 2009 *„Rot-Weiß-Rot-Karte“ soll Zuwanderung neu regeln.* 26. Januar 2009, verfügbar auf <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/447017/RotWeissRotKarte-soll-Zuwanderung-neu-regeln> (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).
- 2010 *Kriterienkatalog für Zuwanderer: ÖGB skeptisch.* 15. Februar 2010, verfügbar auf http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/539673/Kriterienkatalog-fuer-Zuwanderer_OeGB-skeptisch (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).
- 2010 *Zuwanderer: Wirtschaft drückt aufs Tempo.* 27. Juli 2010, verfügbar auf <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/583755/index> (letzter Zugriff am 2. Juli 2013).
- 2012 *Rare Erscheinung: Migranten im öffentlichen Dienst.* 17. Juli 2012, verfügbar auf http://diepresse.com/home/panorama/integration/1268548/Rare-Erscheinung_Migranten-im-oeffentlichen-Dienst (letzter Zugriff am 2. Juli 2013).

- Die Welt
2007 *Zuzug in die EU soll erleichtert werden.* 2. September 2009, verfügbar auf <http://www.welt.de/politik/article1152822/Zuzug-in-die-EU-soll-erleichtert-werden.html> (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).
- Falter
2009 *Gesucht: jung weiß christlich. Die Regierung wagt mit der Rot - Weiß- Rot-Card einen Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik. Wie schaut der perfekte Ausländer aus?* Juli 2009, verfügbar auf <http://www.falter.at/falter/2009/02/10/gesucht-jung-weiss-christlich/> (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).
2010 *Zuwanderer verzweifelt gesucht.* 16. Juli 2010, verfügbar auf <http://www.format.at/articles/1029/524/273652/wanted-qualifizierte-zuwanderer> (letzter Zugriff am 2. Juli 2013).
- Kleine Zeitung
2010 *Ausländer höchst begehrt.* 27. Juli 2010, verfügbar auf <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/2418955/auch-hundstorfer-fuer-geordnete-zuwanderung.story> (letzter Zugriff am 2. Juli 2013).
2010 *In der Arbeit funktioniert Multikulti.* 22. Oktober 2010, verfügbar auf <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/asyl/2527016/arbeitsfunktioniert-multikulti.story> (letzter Zugriff am 2. Juli 2013).
- Kronen Zeitung
2009 *Fekter: Rot- Weiß- Rot- Card kommt schon 2010“.* 27. Januar 2009, verfügbar auf http://www.krone.at/Oesterreich/Fekter_Rot-Weiss-Rot-Card_kommt_schon_2010-Austro-Greencard-Story-130774 (letzter Zugriff am 2. Juli 2013).
- Kurier
2013 *Sie kommen. Aber bleiben nicht.* 22. März 2013, verfügbar auf <http://kurier.at/meinung/kolumnen/worklife/sie-kommen-aber-bleiben-nicht/6.321.285> (letzter Zugriff am 2. Juli 2013).
- ORF.at
2007 *„Mobilitätspartnerschaften‘ mit Drittstaaten.* Verfügbar auf http://news1.orf.at/070903-16136/?href=http%3A%2F%2Fnews1.orf.at%2F070903-16136%2F16137txt_story.html (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).
- Wiener Zeitung
2007 *EU will sich den Nachbarn öffnen.* 3. September 2007, verfügbar auf http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/archiv/96509_EU-will-sich-den-Nachbarn-oeffnen.html (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).
2012 *Visum-Hürden für Ansiedlungen.* 25. Februar 2012, verfügbar auf http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/archiv/60826_Visum-Huerden-fuer-Ansiedlungen.html (letzter Zugriff am 2. Juli 2013).

Presseaussendungen

Bundesministerium für Inneres

- 2009 *Pressekonferenz der Frau Bundesminister für Inneres Dr. Maria Fekter. Start der Umsetzung der Rot-Weiss-Rot Card. Weitere Vorgangsweise bei der Neuregelung des humanitären Aufenthaltes.* Presseaussendung, 26.

Januar 2009, verfügbar auf <http://www.bmi.gv.at/cms/cs03documents/bmi/636.pdf> (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).

Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

- 2012 *BM Töchterle und StS Kurz: 5 Punkte-Programm zur verbesserten Berufsanerkennung von Akademikern aus Drittstaaten*, Presseaussendung, 5. März 2012, verfügbar auf http://www.bmwf.gv.at/start-seite/mini_menuue/presse_und_news/news_details/cHash/b99ca93cff9ef05fb957634e094e6992/article/bm-toechterle-und-sts-kurz-5-punkte-programm-zur-verbesserten-berufsanerkennung-von-akademikern-aus/ (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

OTS Presseaussendung

- 2012 *Frauenberger: Rot-Weiß-Rot-Card verfehlt bisher ihr Ziel*, Presseaussendung, 16. August 2012, verfügbar auf http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120816_OTS0125/frauenberger-rot-weiss-rot-card-verfehlt-bisher-ihr-ziel (letzter Zugriff am 2. Juli 2013).

Österreichischer Integrationsfond

- 2012 *Österreichischer Integrationsfonds (ÖIF) präsentiert „Mein Sprachportal“*, Presseaussendung, 13. November 2012, verfügbar auf http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20121113_OTS0164/oesterreichischer-integrationsfonds-oeif-praesentiert-mein-sprachportal (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).

Österreichische Gesetzgebung und Materialien

Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. Nr. 218/1975 in der Fassung vom BGBl. Nr. 72/2013.

Fachkräfteverordnung 2013, BGBl. II. Nr. 367/2012.

Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, BGBl. I Nr. 100/2005 in der Fassung vom BGBl. I Nr. 144/2013.

Änderungen des Fremdengesetzes

- 2002 *Bundesgesetz, mit dem das Fremdengesetz 1997 (FrG-Novelle 2002) und das Asylgesetz 1997 (AsylG-Novelle 2002) und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden*, BGBl. I No. 69/2002.

EU-Gesetzgebung und Dokumente

Europäische Kommission

- 2003 *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung*, Brüssel, den 3.6.2003, KOM (2003) 336 endgültig, S. 17, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:DE:PDF> (letzter Zugriff am 25 September 2013).

- 2011 *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss*

der Regionen Gesamtansatz für Migration und Mobilität. Brüssel, den 18.11.2011, KOM (2011) 743 endgültig, 18. November 2011, verfügbar auf: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_DE_ACT_part1_v2.pdf (letzter Zugriff am 13. September 2013).

- Europäisches Parlament und Europäischer Rat
- 2011 *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.* 2011/98/EU, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:DE:PDF> (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).
- Europäischer Rat
- 2004 *Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst.* 2004/114/EG, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:DE:PDF> (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).
- 2009 *Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.* 2009/50/EG, verfügbar auf <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:DE:PDF> (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).

Internetressourcen

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

- 2010 *Die Rot-Weiß-Rot-Karte – das neue Zuwanderungssystem. Bessere Qualifikation, höheres Wirtschaftswachstum, raschere Integration.* Minister Rudolf Hundstorfer, 9. Dezember 2010, verfügbar auf http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/3/6/0/CH0016/CMS1291897740667/101209_rotweissrotcard_layoutiert.pdf (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).
- 2012 *Berufsanerkennung für Migrantinnen und Migranten.* Pressekonferenz mit Sozialminister Rudolf Hundstorfer, Integrationsstaatssekretär Sebastian Kurz. 29. März 2012.
- 2013 *Anerkennung von Studienabschlüssen für das Arbeitsuche-Visum, die Rot-Weiß-Rot-Karte und die Blaue Karte EU.* Verfügbar auf http://www.migration.gv.at/fileadmin/downloads/infoblaetter/anererkennung_studienabschluesse.pdf (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz; Arbeiterkammer; Österreichischer Gewerkschaftsbund; Europäische Kommission; Europäisches Parlament

- 2011/2012 *Arbeitsmarktöffnung. Ein Jahr danach. Kriteriengeleitetes Zuwanderungssystem Rot-Weiß-Rot-Karte.* Verfügbar auf <http://www.arbeits>

- marktoeffnung.at/servlet/ContentServer?pagename=S04/Page/Index
&n=S04_80.2.3 (letzter Zugriff am 15. April 2013).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz;
Bundesministerium für Inneres; Bundesministerium für europäische und
internationale Angelegenheiten
- 2013 *Sonstige Schlüsselkräfte*. Verfügbar auf <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/sonstige-schluesselkraefte.html> (letzter Zugriff am 14. Juni 2013).
- Bundesministerium für Inneres
- 2009 *Start der Umsetzung der Rot-Weiss-Rot Card. Weitere Vorgangsweise bei der Neuregelung des humanitären Aufenthaltes*. Material zur Pressekonferenz, 26. Januar 2009, verfügbar auf <http://www.bmi.gv.at/cms/cs03documentsbmi/636.pdf> (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).
- Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend
- 2012 *Mittelstandsbericht 2012. Bericht über die Situation der kleinen und mittleren Unternehmungen der gewerblichen Wirtschaft*. Verfügbar auf http://www.bmwfj.gv.at/Unternehmen/versicherungsvermittler/Documents/Entwurf%20Mittelstandsbericht_%202012.pdf (letzter Zugriff am 13. September 2013).
- Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
- 2013 *Was ist eine Nostrifizierung?* Verfügbar auf http://www.bmwf.gv.at/startseite/studierende/academic_mobility/enic_naric_austria/was_ist_eine_nostrifizierung/ (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).
- Die Sozialpartner Österreich – Bad Ischler Dialog 2010
- 2010 *Einigung der Österreichischen Sozialpartner zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping und zur Schaffung eines kriteriengeleiteten Zuwanderungsmodells (Rot-Weiß-Rot-Card)*. Verfügbar auf [http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/badischl_2010/Sozialpartnerpraesidenten/einigunglschl-1%20-zusammengefuehrt%20\(5\).pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/badischl_2010/Sozialpartnerpraesidenten/einigunglschl-1%20-zusammengefuehrt%20(5).pdf) (letzter Zugriff am 7. April 2013).
- ILO
- 2013 *International Standard Classification of Occupations*. Verfügbar auf <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/docs/resol08.pdf> (letzter Zugriff am 9. April 2013).
- IOM
- 2010 *Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy*. Verfügbar auf http://publications.iom.int/bookstore/free/Migration_and_the_Economic_Crisis.pdf (letzter Zugriff am 28. Juni 2013).
- Österreichische Bundesregierung
- 2008 *Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode*. Verfügbar auf <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32966> (letzter Zugriff am 12. April 2013).
- Österreichische Industriellenvereinigung, Internationale Organisation für Migration und Wirtschaftskammer Österreich
- 2008 *Zuwanderung Gestalten: Ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell*. Verfügbar auf http://www.iv-mitgliederservice.at/iv-all/publikationen/file_474.pdf (letzter Zugriff am 4. April 2013).

- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
 2012 *Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich.* August 2012, verfügbar auf http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2012/Endbericht_zur_NLV_2013.pdf (letzter Zugriff am 4. März 2013).
- Österreichisches Parlament
 2011 *Opposition kritisiert sozialpolitische Maßnahmen der Bundesregierung.* Parlamentskorrespondenz Nr. 242, 15. März 2011, verfügbar auf http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2011/PK0242/index.shtml (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).
 2011 *Arbeitsmarktzugang für AusländerInnen wird neu geregelt.* Parlamentskorrespondenz Nr. 243, 15. März 2011, verfügbar auf http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2011/PK0243/index.shtml (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).
- Staatssekretariat für Integration
 2012 *Anerkennungs-ABC – Anerkennung ausländischer Qualifikationen aus Beruf und Bildung.* Verfügbar auf <http://www.integration.at/media/files/berufsanerkennung/Anerkennungs-ABC.pdf> (letzter Zugriff am 28. Mai 2013).
- UNESCO
 1997 *International Standard Classification of Education (ISCED) 1997.* Verfügbar auf http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm (letzter Zugriff am 9. April 2013).
- Wirtschaftskammer Österreich
 2013 *Die Rot-Weiß-Rot-Karte: Zulassungsverfahren.* Mai 2013, verfügbar auf http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=632560&dstid=0&titel=Die%2CRot-Wei%C3%9F-Rot-Karte%3A%2CZulassungsverfahren (letzter Zugriff am 26. Juni 2013).
EU-Beitritt Kroatiens, Ausländerbeschäftigung. 11. Juni 2013, verfügbar auf http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=736029&dstid=2686 (letzter Zugriff am 9. September 2013).

Websites

- BAK Taxation Index.* Verfügbar auf <http://www.baktaxation.ch/>.
- Migrationsplattform der österreichischen Bundesregierung.* Verfügbar auf <http://www.migration.gv.at> (letzter Zugriff am 13. September 2013).
- OECD. Taxing Wages: Country note for Austria.* Verfügbar auf <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxingwages-austria.htm> (letzter Zugriff am 13. September 2013).

2. Interviewleitfaden

Nationale Politik und konkrete Maßnahmen

1. Wie würden Sie die österreichische Politik hinsichtlich der Anwerbung (hoch-)qualifizierter Drittstaatsangehöriger charakterisieren? Verstehen Sie das System der „Rot-Weiß-Rot – Karte“ (RWR-Karte) als Anwerbungsmodell für diese Gruppe?
2. Wenn ja, beschränkt sich die Politik der Anwerbung auf das System der „Rot-Weiß-Rot – Karte“ (RWR-Karte)?
3. Wenn nein (auf Frage 2), in wie weit geht die österreichische Politik über den Bereich der RWR-Karte hinaus (z.B. hinsichtlich den Personengruppen, die angesprochen werden)?
4. Welche Beweggründe/Motive bestimmen diese Politik und welche Ziele (neben der Gewinnung der Arbeitskraft) werden verfolgt?
5. Welche Rolle spielen europarechtliche Vorgaben (z.B. Forscher-Richtlinie, Blue-Card-Richtlinie, Studierenden-Richtlinie, Rahmen-Richtlinie)? Haben diese zu günstigeren Bestimmungen in Österreich geführt?
6. Was waren die entscheidenden Beweggründe, die zur Novellierung des Systems geführt haben?
7. Was sind die Beweggründe/Motive für die Unterteilung in die verschiedenen Gruppen, auf die die RWR-Karte abgestimmt ist?
8. Wie ist es zur Entscheidung über die Details der Kriterien bzw. der Punkteverteilung gekommen?
9. Inwieweit spielen die Aspekte „Brain Drain“ oder „Brain Circulation“ eine Rolle?
10. Inwieweit konzentriert sich die Politik auf bestimmte Berufsgruppen?
11. Neben dem Kernstück des neuen Zuwanderungsmodells wurden folgende andere begleitende/fördernde Maßnahmen* als relevant angesehen:
 - [1] Information und Beratung (Migrationsplattform);
 - [2] Gezielte Anwerbung (österreich. Botschaften/Konsulate, Bildungsträger, Austrian Business Agency etc.)
 - [3] Kompetenzen bündeln und Institutionen entwickeln (österreich. Expertenkommissionen, Sprach- und Orientierungsinstitutionen im Ausland, *one-stop-shop*);
 - [4] Anerkennung von Qualifikationen (Anlaufstellen zur Anerkennung auf regionaler Ebene);
 - [5] Bewusstseinsbildung und Internationalität (mehrsprachiges Kulturangebot fördern etc.);
 - [6] Schwerpunkt Integration (individuelle Unterstützung ab Ankunft etc.).

* Die Aufzählung dieser Maßnahmen stammt aus dem Diskussionspapier der Industriellenvereinigung, der Internationalen Organisation für Migration und der Wirtschaftskammer Österreich, Zuwanderung Gestalten: Ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell, 2008.

- 11.1. Wie weit geht die Verantwortung der Regierung, die Anwerbung (hoch-)qualifizierter Drittstaatsangehöriger zu fördern (mittels beispielsweise den oben genannten Maßnahmen)?
- 11.2. Wie beurteilen Sie die Relevanz/Gewichtung dieser Maßnahmen im Hinblick auf die Anwerbung (hoch-)qualifizierter Arbeitskräfte?
- 11.3. Wurden diese in Österreich aus Ihrer Sicht ausreichend umgesetzt?
- 11.4. Welche anderen (*good practice*) Maßnahmen sind Ihnen bekannt?
- 11.5. In welchen Bereichen bedarf es des Weiteren einer Verbesserung?
12. Wie beurteilen Sie den Einfluss des öffentlichen Diskurses auf die Politikentwicklung?
13. Zielt die österreichische Zuwanderungspolitik auf (hoch-)qualifizierte ArbeitnehmerInnen bestimmter Drittstaaten ab?
 - 13.1. Wenn ja, welche dementsprechend relevanten Abkommen mit Drittstaaten sind Ihnen bekannt?
 - 13.2. Wenn ja, welche (zusätzlichen) legislativen/sonstigen Maßnahmen sind Ihnen bekannt, die gesetzt werden, um die Anwerbung dieser Gruppen aus einem bestimmten Drittstaat zu fördern?
14. Wie würden Sie den österreichischen Zugang zu Mobilitätspartnerschaften beschreiben?

Evaluierung, Wirksamkeit der Maßnahmen

15. Sind Ihnen Statistiken bekannt oder stehen Ihnen Statistiken zur Verfügung, die eine Verbindung zwischen den gesetzten Maßnahmen und der Zuwanderung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen aufzeigen?
16. Wurden Ihrerseits (quantitative/qualitative) Analysen/Evaluierungen durchgeführt, welche die Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen verifizieren/falsifizieren?
 - 16.1. Wenn ja, bitte beschreiben Sie die genaue Vorgehensweise der Evaluierung.
 - 16.2. Wenn ja, welche Schlüsse kann man aus dieser Analyse ziehen?
 - 16.3. Wenn nein, ist eine derartige Analyse/Evaluierung geplant?
17. Sind Ihnen andere Quellen (Studien, ArbeitsgeberInnenbefragung etc.) bekannt, die eine Verbindung zwischen den gesetzten Maßnahmen und der Zuwanderung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen aufzeigen?
18. Wie schätzen Sie persönlich die Wirksamkeit der Maßnahmen ein?

Barrieren und Herausforderungen

19. Welche Barrieren können Sie identifizieren, die die Attraktivität Österreichs für (hoch-)qualifizierte Drittstaatsangehörige negativ beeinflussen (Einkommen, Arbeitskonditionen, Wirtschaftskrise, Sprache, Diskriminierung (am Arbeitsmarkt), bürokratischer Aufwand, unzureichende Informationen, etc.)?
 - 19.1. Haben Sie Analysen durchgeführt, die den Einfluss dieser Barrieren auf die Zuwanderung von (hoch-)qualifizierten Drittstaatsangehörigen betreffen?