



Internationale Organisation für Migration (IOM)



# IDENTIFIZIERUNG VON ARBEITSKRÄFTEMANGEL UND BEDARF AN ARBEITSMIGRATION AUS DRITTSTAATEN IN ÖSTERREICH



**August Gächter, Caroline Manahl, Saskia Koppenberg**

Kofinanziert durch die  
Europäische Union



**BM.I**



REPUBLIK ÖSTERREICH  
BUNDESMINISTERIUM 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.

August Gächter, Caroline Manahl, Saskia Koppenberg

**IDENTIFIZIERUNG VON ARBEITSKRÄFTEMANGEL  
UND BEDARF AN ARBEITSMIGRATION  
AUS DRITTSTAATEN IN ÖSTERREICH**



Internationale Organisation für Migration (IOM)

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. Die verwendeten Bezeichnungen und die Darstellung von Material in der gesamten Studie bedeuten keinerlei Stellungnahme seitens der IOM bezüglich des rechtlichen Status eines Landes, eines Territoriums, einer Stadt oder Region, dessen Behörden oder hinsichtlich ihrer Grenzen.

Die IOM ist dem Prinzip verpflichtet, dass menschenwürdige und geregelte Migration den MigrantInnen und der Gesellschaft zugutekommt. Als zwischenstaatliche Organisation zielt die IOM gemeinsam mit ihren PartnerInnen in der internationalen Gemeinschaft auf Folgendes ab: Unterstützung bei der Bewältigung von operationellen Migrationsherausforderungen; das Verständnis über Migration zu erhöhen; soziale und ökonomische Entwicklung durch Migration zu fördern; und die Menschenwürde und das Wohlergehen von MigrantInnen aufrechtzuerhalten.

Der vorliegende Bericht wurde ohne formale Editierung durch das IOM-Hauptquartier veröffentlicht.

Covergestaltung und Druck: AV+Astoria Druckzentrum

Herausgeber: Internationale Organisation für Migration,  
Landesbüro für Österreich  
Nationaler Kontaktpunkt Österreich im Europäischen  
Migrationsnetzwerk  
Nibelungengasse 13/4, 1010 Wien  
Tel: +43 1 585 33 22 0  
Fax: +43 1 585 33 22 30  
E-Mail: [iomvienna@iom.int](mailto:iomvienna@iom.int), [ncpaustria@iom.int](mailto:ncpaustria@iom.int)  
Internet: [www.iomvienna.at](http://www.iomvienna.at), [www.emn.at](http://www.emn.at)

© Mai 2015, Internationale Organisation für Migration (IOM)

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

# 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 analysiert 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 Netzwerks 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-Infoms 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 Migration und Inneres verfügbar.

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	8
<b>1. EINLEITUNG</b>	10
1.1 Hintergrund der Studie	10
1.2 Definitionen	11
1.3 Methodologie	13
<b>2. DIE ÖSTERREICHISCHE POLITIK DER ARBEITSMIGRATION</b>	15
2.1 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen	15
2.2 Migration als Antwort auf Arbeitskräftemangel	16
2.2.1 <i>Geschichtlicher Abriss</i>	16
2.2.2 <i>Politische und mediale Diskussion</i>	19
2.3 Instrumente zur Steuerung der Arbeitsmigration	23
2.3.1 <i>Kontingente</i>	23
2.3.2 <i>Quoten</i>	25
2.3.3 <i>Punktesystem</i>	25
2.3.4 <i>Arbeitsmarktprüfung</i>	27
2.3.5 <i>Sonstige Instrumente</i>	27
<b>3. ARBEITSKRÄFTEMANGEL UND BEDARF AN ARBEITSMIGRATION</b>	29
3.1 Bestimmung und Klassifizierung	29
3.1.1 <i>Die Bestimmung von Arbeitskräftemangel</i>	29
3.1.2 <i>Die Rolle der Sozialpartner</i>	32
3.1.3 <i>Kurzfristiger versus langfristiger Arbeitskräftemangel</i>	33
3.1.4 <i>Konjunktureller versus struktureller Arbeitskräftemangel</i>	34
3.2 Instrumente zur Identifizierung	35
3.2.1 <i>Mangelberufsliste</i>	40
3.2.2 <i>Andere Instrumente</i>	44
3.3 Aktuelle Analyseergebnisse	47
<b>4. MONITORING DER MIGRATIONSPOLITIK ZUR ABDECKUNG DES ARBEITSKRÄFTEMANGELS</b>	54
4.1 Monitoringmechanismen	54
4.2 Mechanismen zur Überprüfung der EU-Binnenmigration	55
4.3 Ein Beispiel: Die Evaluierung der Rot-Weiß-Rot – Karte	57

<b>5. SCHLUSSFOLGERUNGEN</b>	59
<b>ANHANG</b>	61
A.1 Statistiken	61
A.2 Liste der Übersetzungen und Abkürzungen	64
A.3 Literaturverzeichnis	66

# TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Instrumente zur Identifizierung von Arbeitskräftemangel und des Bedarfs an Arbeitsmigration in Österreich	36
Tabelle 2: Mangelberufe und ihr Rang in der Reihung in den Fachkräfteverordnungen 2012 bis 2015	48
Tabelle 3: Jahreshöchstzahl quotenpflichtiger Niederlassungsbewilligungen (2013)	51
Tabelle 4: Anzahl der Beschäftigten und der offenen Stellen nach ausgewählten ISCO-08-Berufsgruppen (2013)	61



# ZUSAMMENFASSUNG

Arbeitskräftemangel ist in Österreich ein Thema von geringer politischer Priorität. Erstens ist umstritten, ob es überhaupt einen Mangel gebe, und zweitens, dass Zuwanderung von außerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) nötig sei, um ihn zu beheben. Sehr hohe Priorität genießt dagegen die vorbeugende Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Der überwiegende Teil der Zuwanderung nach Österreich stammt aus EU/EFTA-Staaten oder betrifft Asylsuchende. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Betriebe bis auf weiteres in der Lage sein werden, so gut wie jeden Arbeitskräftebedarf auf allen Qualifikationsniveaus mit Hilfe von Arbeitskräften aus anderen EU-Mitgliedstaaten abzudecken.

Der Umgang mit Knappheiten am Arbeitsmarkt in Österreich hat sich in den letzten 20 Jahren mehr und mehr auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten der spezifischen, betroffenen Unternehmen ausgerichtet. Die treibende Kraft hierbei ist das Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), sowohl auf Bundesebene, wo es von den Sozialpartnern und der Bundesregierung gemeinsam gestaltet wird, als auch auf Länder- und Bezirksebene, wo die Sozialpartner allein bestimmend sind. Dabei genießt die Schulung und Umschulung von Beschäftigungssuchenden und teils auch von Beschäftigten als Antwort auf Arbeitskräftemangel höchste Priorität. Die Diagnose von Knappheiten und ihre Bearbeitung ist dadurch sehr stark auf den einzelnen Betrieb bezogen und auf das örtliche Arbeitskräftepotential.

Die Instrumente zur Bestimmung des Arbeitskräftemangels und des Bedarfs an Arbeitskräften, die noch nicht in der EU niedergelassen sind, sind dementsprechend wenig entwickelt. Seit 2012 gibt es beispielsweise eine jährlich neu erstellte Liste von Mangelberufen, auf deren Grundlage eine Zuwanderung aus Drittstaaten möglich ist. Sie umfasste anfänglich 26 Berufe, zwischenzeitlich aber nur mehr 12, wobei es sich weitgehend um Facharbeitstätigkeiten handelt. Es ist anzunehmen, dass die Anzahl der gelisteten Mangelberufe in Zukunft weiter abnehmen wird, weil Anstrengungen unternommen werden, im Inland verfügbare Arbeitskräfte für diese Berufe zu gewinnen. Erstellt wird die Mangelberufsliste im Zusammenspiel von Bundesregierung und Sozialpartnern.

Insgesamt ist die Lage am österreichischen Arbeitsmarkt, der eine hohe Beschäftigungsrate und eine niedrige Arbeitslosenquote ausweist, im internationalen Vergleich günstig. So zeigen die Ergebnisse der Instrumente zur Identifizierung des Arbeitskräftemangels und des Bedarfs an Arbeitsmigration, dass es zwischen 2012 und 2014 einen Rückgang in der Anzahl der offenen Stellen im Jahresdurchschnitt gab (von 69.500 im Jahre 2012 auf 62.400 im Jahre 2014). Dementsprechend hat sich auch die in der Fachkräfteverordnung erlassene Mangelberufsliste seit ihrer Einführung im Jahre 2012 um mehr als die Hälfte verkürzt. Während 2012 noch 26 Mangelberufe gelistet waren, waren es 2015 nur noch 12. Gleichzeitig hat sich das Kontingent für befristet beschäftigte Fremde und für ErntehelferInnen zwischen 2013 und 2014 verringert und ist 2015 gleichgeblieben.<sup>1</sup> Dies spiegelt die Erkenntnis wieder, dass in 2014 nur neun Prozent aller ausgeschriebenen Stellen saisonale Beschäftigungen waren. Was die Offene-Stellen-Erhebung aber auch zeigt, ist, dass die meisten offenen Stellen in 2014 (37%) lediglich einen Pflichtschulabschluss oder gar keine schulische Mindestqualifikationen erforderten und sich somit im niedrigqualifizierten Bereich befanden.

Ein formelles Monitoring, ob die österreichische Politik der Arbeitsmigration dem identifizierten Arbeitskräftemangel entgegenwirkt, findet nicht statt. Die öffentlich verfügbaren Daten stellen sich als unzureichend heraus. Soweit es die Datenlage erlaubte wurde lediglich eine Evaluierung der Rot-Weiß-Rot – Karte durchgeführt. So wurde beispielsweise festgestellt, dass der Umfang der Zuwanderung von (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten in 2013 (1.300 Personen) noch deutlich unter den Erwartungen (5.000 Personen im Jahre 2015) lag. Eine Analyse zum Beispiel darüber, wie viele Rot-Weiß-Rot – Karten in den einzelnen Berufen erteilt wurden, ist aufgrund der mangelhaften Datenlage nicht möglich.

1 Beschäftigte Fremde: 7.000 Beschäftigungsbewilligungen in 2013 und 4.500 in 2014; ErntehelferInnen: 2.500 Beschäftigungsbewilligungen in 2013 und 700 in 2014.

# 1. EINLEITUNG

## 1.1 Hintergrund der Studie

In einer kürzlich von der Europäischen Kommission (EK) beauftragten Studie wurde festgestellt, dass der europäische Arbeitsmarkt einige Herausforderungen zu bewältigen hat. Dazu gehören eine alternde Gesellschaft welche eine effektivere Nutzung der Arbeitskraft verlangt, schnelle technologische Entwicklungen, ein steigender Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften sowie eine Unsicherheit über das zukünftige Wachstum von Europas Volkswirtschaften (EK, 2014). Eine der größten Herausforderungen für politische EntscheidungsträgerInnen ist es daher, reale, strukturelle Engpässe, die nicht durch einheimische Arbeitskräfte gedeckt werden können, zu identifizieren, und angemessene Antworten darauf zu formulieren; Arbeitsmigration ist dabei ein wichtiger Teil dieser Antwort.

Vor diesem Hintergrund entschied das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) im Jahre 2015 eine Studie zum Thema „Identifizierung von Arbeitskräftemangel und des Bedarfs an Arbeitsmigration aus Drittstaaten“ durchzuführen. Ziel ist es, einen Überblick über die Instrumente zu geben, die in den EU-Mitgliedstaaten verwendet werden, um Arbeitskräftemangel und den Bedarf an Arbeitsmigration zu identifizieren. Außerdem soll eruiert werden, wie die Auswirkungen der Arbeitsmigration auf den nationalen Arbeitsmarkt überprüft werden und welche Instrumente zu diesem Zwecke verwendet werden. Der Fokus der Studie liegt dabei auf Arbeitsmigration aus Drittstaaten und umfasst alle Qualifikationsniveaus.

Der nationale Bericht Österreich analysiert die Politik und Instrumente der Arbeitsmigration in Österreich. Zunächst wird diesbezüglich in Kapitel 2 ein Überblick über nationale Politiken sowie die aktuellen öffentlichen und politischen Debatten gegeben und analysiert, ob und welcher Zusammenhang zwischen Politiken der Arbeitsmigration und ermitteltem Arbeitskräftemangel besteht. Kapitel 3 analysiert dann die Mechanismen zur Identifizierung von Arbeitskräftemangel und des Bedarfs an Arbeitsmigration. Dabei wird u.a. genauer darauf eingegangen, wie Mangelberufslisten erstellt werden und welche Rolle sie spielen. Ein besonderer Fokus wird dabei auf die Rolle der Sozialpartner gelegt. Dann

werden die Ergebnisse der Anwendung dieser Instrumente, d.h. der gegenwärtige Arbeitskräftemangel und Bedarf an Arbeitsmigration in Österreich dargestellt. Schließlich werden in Kapitel 4 Maßnahmen zum Monitoring der österreichischen Politik der Arbeitsmigration im Hinblick auf die Deckung des Arbeitskräfte-mangels besprochen. Im letzten Teil der Studie, in Kapitel 5, werden abschließend auf dieser Basis einige Schlussfolgerungen angestellt.

## 1.2 Definitionen

Die folgenden in dieser Studie verwendeten Begriffe werden in Anlehnung an das Glossar des EMN und anderer Glossare wie folgt definiert:

**Arbeitskräftemangel:** ein Engpass oder Mangel an qualifizierten KandidatInnen für die Beschäftigung (in einer Volkswirtschaft, einem Land).<sup>2</sup>

**Arbeitsmarktprüfung:** ein Mechanismus, der sicherstellen soll, dass ArbeitsmigrantInnen nur zugelassen werden, nachdem ArbeitgeberInnen erfolglos nach inländischen Arbeitskräften, EU-BürgerInnen (in EU-Mitgliedsstaaten bedeutet dies auch EWR-Arbeitskräfte) oder Drittstaatsangehörigen, die zur Niederlassung berechtigt sind und nach nationalem Recht Zugang zum Arbeitsmarkt haben, gesucht haben (EMN, 2014).

**Arbeitsmigration:** Wanderung von Personen von einem Staat in einen anderen oder innerhalb ihres eigenen Wohnsitzlandes für den Zweck der Beschäftigung (EMN, 2014).

**Berufsausbildung:** Bildungs- und Ausbildungsangebote, die Kenntnisse, Knowhow, Fähigkeiten und/oder Kompetenzen vermitteln, die für bestimmte berufliche Tätigkeiten oder allgemein auf dem Arbeitsmarkt benötigt werden (CEDEFOP, 2014).

**Beschäftigungsbewilligung:** Bewilligung, die es dem Arbeitgeber erlaubt, eine ausländische Arbeitskraft, die zwar einen Aufenthaltstitel besitzt oder Niederlassungsfreiheit genießt, aber zur Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nicht ohne eine zusätzliche Genehmigung berechtigt ist, zu beschäftigen.<sup>3</sup>

2 Collins, *English Dictionary*, verfügbar auf [www.collinsdictionary.com](http://www.collinsdictionary.com) (Zugriff am 2. April 2015).

3 AMS, *Beschäftigungsbewilligung*, verfügbar auf [www.ams.at/service-unternehmen/auslaenderinnen/zugangsberechtigungen/beschaefigungsbewilligung](http://www.ams.at/service-unternehmen/auslaenderinnen/zugangsberechtigungen/beschaefigungsbewilligung) (Zugriff am 28. April 2015).

**Fachkräftemangel:** bezieht sich auf Engpässe von bestimmten Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt. Fachkräftemangel kann zyklisch und strukturell sein. Einerseits sind Engpässe während Zeiten schnellen Wirtschaftswachstums üblich, wenn niedrige Arbeitslosigkeit herrscht und das Reservoir an verfügbaren Arbeitskräften auf ein Minimum reduziert ist. Diese Arten von Engpässen werden jedoch entlang des Konjunkturzyklus überwunden. Andererseits können einige strukturelle Veränderungen, wie etwa die Einführung neuer Technologien, die Nachfrage für bestimmte Qualifikationen und Fähigkeiten erhöhen, welche nicht unmittelbar auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, und verursachen somit Fachkräftemangel selbst bei hoher Arbeitslosigkeit.<sup>4</sup>

**Sozialpartner:** bezeichnet die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften, welche die zwei Parteien des sozialen Dialogs bilden (CEDEFOP, 2014). In Österreich wird die Sozialpartnerschaft von folgenden vier Sozialpartnern gebildet: Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB), Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), Arbeitskammer (AK) und Landwirtschaftskammer Österreich (LK).<sup>5</sup>

**Zuwanderungsquote:** Eine Quote für die Einreise von Zuwanderern, die durch und für ein bestimmtes Land festgelegt wird, in der Regel für Zwecke der Arbeitsmigration (EMN, 2014). Im österreichischen Kontext auch „Kontingent“ genannt.

Im Zusammenhang mit Arbeitskräftemangel und Arbeitsmigration wird von unterschiedlichen Qualifikationen gesprochen. Diese werden wie folgt definiert:

**Hochqualifiziert:** eine Person, die unter die Hauptgruppen 1, 2 oder 3 der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-08)<sup>6</sup> fällt, z. B. eine Person, die sich als Manager, Geschäftsführer, Experte, Techniker oder Ähnliches qualifiziert hat (EMN, 2014). Dies sind:

- Berufshauptgruppe 1: Führungskräfte;
- Berufshauptgruppe 2: Akademische Berufe;

4 OECD, *Skills shortages*, verfügbar auf <http://skills.oecd.org/hotissues/skillsshortages.html> (Zugriff am 8. April 2015).

5 Die Sozialpartner Österreich, *Die österreichische Sozialpartnerschaft – Was ist das?*, verfügbar auf [www.sozialpartner.at/sozialpartner/Sozialpartnerschaft\\_mission\\_de.pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/Sozialpartnerschaft_mission_de.pdf) (Zugriff am 2. April 2015).

6 Statistik Austria, *ÖISCO-08 Implementierung*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/oeisc08\\_implementierung/042321.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/oeisc08_implementierung/042321.html) (Zugriff am 7. April 2015).

- Berufshauptgruppe 3: Techniker und gleichrangige nichttechnische Berufe.

In Österreich wird zwischen hochqualifizierten Arbeitskräften<sup>7</sup> und Fachkräften unterschieden. Diese Unterscheidung spiegelt das österreichische Bildungs- und Ausbildungssystem wider, welches stark an der Berufserfahrung orientiert ist. Dementsprechend kann es schwierig sein, internationale Vergleichbarkeit herzustellen, insbesondere im Gesundheits- und Sozialwesen. KrankenpflegerInnen benötigen beispielsweise in Österreich keinen Universitätsabschluss; die Berufsausbildung ist vergleichbar mit der eines kommerziellen oder technischen Berufes ohne Hochschulzugangsberechtigung (Biffel, 2011:16).

**Qualifiziert:** Die Kategorie „qualifiziert“ leitet sich aus der Zusammenfassung folgender Hauptgruppen der ISCO-08-Klassifikationen<sup>8</sup> ab:

- Berufshauptgruppe 4: Bürokräfte und verwandte Berufe;
- Berufshauptgruppe 5: Dienstleistungsberufe und Verkäufer;
- Berufshauptgruppe 6: Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft und Fischerei;
- Berufshauptgruppe 7: Handwerks- und verwandte Berufe;
- Berufshauptgruppe 8: Bediener von Anlagen und Maschinen und Montageberufe.

**Niedrigqualifiziert:** Die folgende ISCO-08-Klassifikation<sup>9</sup> wird als „niedrigqualifiziert“ bezeichnet:

- Berufshauptgruppe 9: Hilfsarbeitskräfte.

### 1.3 Methodologie

Die vorliegende Studie wurde vom Nationalen Kontaktpunkt (NKP) Österreich im EMN in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Soziale Innovation (ZSI) im Rahmen des EMN-Arbeitsprogramms 2015–2016 durchgeführt. Um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse aus allen Mitglied-

7 Als hochqualifizierte Arbeitskräfte werden Personen bezeichnet, die angemessene und spezifische Kompetenzen durch höhere, meist universitäre Bildungsabschlüsse errungen haben. Als Fachkräfte werden Personen bezeichnet, die angemessene und spezifische Kompetenzen durch höhere Bildungsabschlüsse und/oder weitreichende Berufserfahrung erlangt haben.

8 Statistik Austria, *ISCO-08 Implementierung*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/oaisco08\\_implementierung/042321.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/oaisco08_implementierung/042321.html) (Zugriff am 7. April 2015).

9 Ebd.

staaten zu ermöglichen, wurde die Studie nach einer gemeinsamen Studienvorlage samt einem vordefinierten, vom EMN entwickelten Fragenkatalog erstellt.

Als Quellen wurden für die Studie Rechtstexte, nationale und internationale Publikationen, Studien und Internetquellen herangezogen. Darüber hinaus konnten Informationen aus einer vom Landesbüro für Österreich der Internationalen Organisation für Migration (IOM) durchgeführten fortlaufenden Medienbeobachtung gewonnen werden. Statistiken wurden der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung und Offene-Stellen-Erhebung entnommen sowie vom Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) als Sonderauswertung bereitgestellt.

Zur Ergänzung der durch die Sekundärforschung gewonnenen Informationen wurden qualitative, halbstrukturierte Interviews mit zwei Experten, die zum Thema Arbeitsmigration in Österreich arbeiten, persönlich durchgeführt. Dies waren:

- Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Leiter der Gruppe B (Arbeitsmarktrecht, Organisation AMS, Dienstleistungen AMS), Sektion VI (Arbeitsmarkt); und
- Marius Wilk, Arbeitsmarktservice Österreich, Leiter des Büros des Vorstandes.

Die Forschung und Beantwortung des Fragenkatalogs wurde von August Gächter (ZSI) und Caroline Manahl (ZSI) durchgeführt. Auf dieser Basis verfasste Saskia Koppenberg (wissenschaftliche Mitarbeiterin, IOM Landesbüro für Österreich) unter der Aufsicht von Julia Rutz (Leiterin der Abteilung Forschung und Migrationsrecht, IOM Landesbüro für Österreich) den nationalen Bericht. Dank gebührt Corinna Geißler (Forschungsassistentin, IOM Landesbüro für Österreich) für die Unterstützung bei der Erstellung der Studie.

## 2. DIE ÖSTERREICHISCHE POLITIK DER ARBEITSMIGRATION

### 2.1 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen

Im Bereich der Arbeitsmigration liegen die Zuständigkeiten vor allem bei zwei österreichischen Ministerien: dem Bundesministerium für Inneres (BMI) und dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK). Während das BMI die Einreise und den Aufenthalt beziehungsweise die Niederlassung von Drittstaatsangehörigen regelt, bestimmt das BMAK deren Zugang zum Arbeitsmarkt.

Eine weitere wichtige Institution ist das Arbeitsmarktservice Österreich (AMS). Dieses arbeitet als öffentlich-rechtliches Dienstleistungsunternehmen im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und unter maßgeblicher Beteiligung der Sozialpartner. Das AMS ist in eine Bundes-, neun Landes- und 101 Regionalorganisationen gegliedert. Seine Aufgaben umfassen die Durchführung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Beratungs-, Vermittlungs- und Förderungstätigkeiten), die Prüfung und Auszahlung von Lohnersatzleistungen, sowie ordnungspolitische Aufgaben, wie beispielsweise die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften zum Arbeitsmarkt (AMS, 2014a:9).

Auch die Bundesländer spielen eine zentrale Rolle im Bereich der Arbeitsmigration. So ist der jeweilige Landeshauptmann für die Erteilung, Versagung und Entziehung von Aufenthaltstiteln von Fremden, die sich länger als sechs Monate im Bundesgebiet aufhalten oder aufhalten wollen, zuständig (§ 3 Abs. 1 NAG). Auch hat beispielsweise die Bundesregierung bei Erlass der Niederlassungsverordnung (d.h. der jährlichen Festlegung der Anzahl der quotenpflichtigen Aufenthaltstitel sowie der Kontingente für befristet beschäftigte Fremde und Erntehelfer) die Vorschläge der Bundesländer zu berücksichtigen; eine zahlenmäßige Überschreitung eines solchen Vorschlages ist nur mit Zustimmung des betroffenen Bundeslandes zulässig (§ 13 Abs. 6 NAG).



Rechtsgrundlage für die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nach Österreich bildet das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG)<sup>10</sup>. Das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG)<sup>11</sup> regelt die Voraussetzungen für die Zulassung zur Arbeit von Drittstaatsangehörigen.

Das österreichische Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz sieht verschiedene Aufenthaltstitel (Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung) abhängig von der Dauer und des Zwecks des Aufenthaltes vor. Für Aufenthalte bis zu sechs Monaten werden Visa erteilt. Eine Aufenthaltsbewilligung erlaubt einen vorübergehenden Aufenthalt ab sechs Monaten. Eine Niederlassung ist hingegen durch einen auf Dauer angelegten Aufenthalt in Österreich gekennzeichnet. Ein Visum zu Erwerbszwecken und ein damit verbundenes Einreise- und Aufenthaltsrecht kann beispielsweise gemäß § 24 Fremdenpolizeigesetz für befristet beschäftigte Fremde oder Erntehelfer erteilt werden. Nach ihrem Zweck klassifiziert kommen außerdem folgende Aufenthaltsbewilligungen für die Arbeitsmigration in Frage:

- Rotationsarbeitskräfte (§ 58 NAG);
- Betriebsentsandte (§ 59 NAG);
- Selbständige (§ 60 NAG);
- Künstler (§ 61 NAG);
- Sonderfälle unselbständiger Erwerbstätigkeit (§ 62 NAG);
- Forscher (§ 67 NAG).

Für den Zweck der Arbeitsmigration können weiters folgende Erstniederlassungsbewilligungen beantragt werden:

- Rot-Weiß-Rot – Karte (§ 41 NAG);
- Blaue Karte EU (§ 42 NAG);
- Niederlassungsbewilligung (§ 43 NAG).

## **2.2 Migration als Antwort auf Arbeitskräftemangel**

### *2.2.1 Geschichtlicher Abriss*

Bis Ende des Jahres 1993 war in Österreich die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland ausschließlich auf die Abdeckung von Angebotsmängeln am Arbeitsmarkt ausgerichtet, auf die sich die örtlichen Sozialpartner geeinigt hatten. In der öffentlichen Wahrnehmung waren dies vor allem Lücken im niedrigqualifizierten Bereich. Tatsächlich bestand

10 BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 40/2014.

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

jedoch auch im hochqualifizierten Bereich ein Mangel an Arbeitskräften, der nur durch Zuwanderung aus dem Ausland zu decken war.<sup>12</sup> Im Bereich der qualifizierten schulischen und beruflichen Ausbildungen, die seit den 1980er Jahren den überwiegenden Teil der Beschäftigung in Österreich ausmachten, war dies am wenigsten der Fall. Dies liegt unter anderem auch daran, dass das österreichische Ausbildungswesen hier sehr viele Spezifika aufweist. Kein Zusammenhang zwischen Migrationspolitik und Arbeitskräftemangel besteht bei den Verpflichtungen unter von Österreich ausdrücklich ins nationale Recht übernommenen Menschenrechtsbestimmungen. Hierbei handelt es sich um die Genfer Flüchtlingskonvention<sup>13</sup> und die Europäische Menschenrechtskonvention,<sup>14</sup> insbesondere Artikel 8 Abs. 2. Die zahlenmäßige Auswirkung dieser Form der Zuwanderung war, wie den Volkszählungsergebnissen jeweils zu entnehmen war, bis 1989 nur sehr gering.

Mit dem Beitritt Österreichs zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu Jahresbeginn 1994 und zur Europäischen Union (EU) ein Jahr später änderte sich die Situation erstmals seit 1945. Die Öffnung des Arbeitsmarkts gegenüber 14 EU-Mitgliedstaaten und drei Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) bildete eine allererste Lösung von der reinen Bindung des Zugangs zu Beschäftigung an den im Inland von den Sozialpartnern anhand der Kontingentvereinbarungen quasi offiziell anerkannten kurzfristigen Bedarf. Entsprechend umstritten war der Beitritt Österreichs seinerzeit, wie auch spätere EU-Erweiterungen um neue Mitgliedsstaaten.

Eine gesetzlich geregelte Prozedur zur zeitlich befristeten Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Beschäftigung in ganz konkreten Berufen gibt es schon lange. So ist der für Arbeit zuständige Minister beziehungs-

12 Als Beispiel sei hier Universitätspersonal zu nennen. Da Beschäftigung im Bundesdienst nur österreichischen Staatsangehörigen möglich war, bestimmte § 25 Abs. 1 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (BGBl. Nr. 311/1985), dass UniversitätsprofessorInnen automatisch mit ihrer Bestellung die österreichische Staatsangehörigkeit erhalten. Mit der Änderung des Bundesverfassungsrechts im Jahre 2008, dass nunmehr ein privatrechtliches Dienstverhältnis vorsieht, wurde diese Regelung obsolet (Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz, BGBl. I Nr. 2/2008).

13 Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 28. Juli 1951, Vertragsserie der Vereinten Nationen Bd. 189.

14 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14, 4. November 1950, Sammlung der Europäischen Verträge Nr. 5.

weise die Ministerin dazu ermächtigt, durch Verordnung zahlenmäßige Kontingente für Beschäftigungen bis zu sechs Monaten und für solche bis zu sechs Wochen festzulegen (§ 5 Abs. 2 AuslBG). Weiter zurückliegend gab es auch die Ermächtigung für die Sozialpartner, berufsbezogene Kontingente zu vereinbaren, einschließlich Bestimmungen darüber, welche Verfahren bei der Überziehung der Kontingente anzuwenden sind. Zwischenzeitlich gab es in den 1990er Jahren formal nur die Möglichkeit, dies im Bereich von Wirtschaftszweigen zu tun, konkret im Tourismus und in der Landwirtschaft (Bezdeka/Graser, 1993:47).<sup>15</sup> Es sind diese beiden Wirtschaftszweige, für die auch heute noch Kontingente verordnet werden. Die Kontingente steuern nur den Zugang zu Beschäftigung, nicht die Migration an sich, denn sie stehen auch Drittstaatsangehörigen offen, die sich bereits im Inland aufhalten.

Seit dem 1. Juli 2011 gibt es erstmals die Ermächtigung für den Minister/die Ministerin, eine sogenannte Fachkräfteverordnung zu erlassen, die auf Drittstaatsangehörige bezogen ist und spezifische Berufe auflistet, die als Mangelberufe bezeichnet werden (§§ 12a und 13 AuslBG). Zuvor gab es bereits eine rechtlich sehr ähnliche, weiterhin bestehende Regelung in Bezug auf EU-Staatsangehörige, für welche Übergangsbestimmungen betreffend den Zugang zu Beschäftigung in Kraft sind. Es handelt sich dabei um die Fachkräfte-Bundeshöchstzahlenüberziehungsverordnung (Fachkräfte-BHZÜV).<sup>16</sup> Diese wurde im Jahre 2008 erstellt und gilt derzeit für kroatische Staatsangehörige. Diese Liste enthält weit mehr Berufe als die Liste der Mangelberufe für Drittstaatsangehörige.<sup>17</sup>

Insgesamt macht die steuerbare Zuwanderung in Österreich nur einen geringen Teil der gesamten Migration aus. So beträgt diese nur ca. 12 Prozent, bestehend aus SaisonarbeiterInnen und Schlüsselarbeitskräften aus Drittstaaten sowie sonstigen Drittstaatsangehörigen. Der Großteil der

15 § 7 Aufenthaltsgesetz 1992, Regierungsvorlage, verfügbar auf [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/I/I\\_00525/imfname\\_261546.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/I/I_00525/imfname_261546.pdf) (Zugriff am 7. Mai 2015).

16 BGBl. II Nr. 350/2007, in der Fassung vom BGBl. II Nr. 395/2008. Die Fachkräfte-BHZÜV erlaubt die Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen für EU-Staatsangehörige, für die Übergangsbestimmungen gelten, in bestimmten Berufen, vorausgesetzt sie besitzen eine einschlägige Ausbildung.

17 AMS, *Information zur Ausländerbeschäftigung, Fachkräfte-Zulassung für kroatische BürgerInnen*, Stand: 01/2015, verfügbar auf [www.ams.at/\\_docs/Fachkraefte-Zulassungen\\_08.pdf](http://www.ams.at/_docs/Fachkraefte-Zulassungen_08.pdf) (Zugriff am 13. März 2015).

Zuwanderung, etwa 57 Prozent, besteht aus EU/EFTA-Staatsangehörigen (Statistik Austria et al., 2014:39).

### *2.2.2 Politische und mediale Diskussion*

Die Anfänge der Migrationspolitik in Österreich bezüglich der Zuwanderung zu Erwerbszwecken gehen auf das sogenannte „Gastarbeitermodell“ der 1960er Jahre zurück, welches auf die Deckung des Arbeitskräftemangels durch Arbeitsmigration aus den Regionen des ehemaligen Jugoslawiens und der Türkei abzielte. Gleichzeitig hatte die Vermeidung von Arbeitslosigkeit stets allerhöchste Priorität. Dass Arbeitskräftemangel den Standort Österreich schädigen und damit die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erschweren könnte, ist ein Gedanke der jüngst wieder aufgekommen ist. Den identifizierten Arbeitskräftemangel mit Zuwanderung aus dem Ausland, insbesondere auch aus Drittstaaten, zu begegnen, wird allerdings nach wie vor kontrovers diskutiert. Mitunter werden Zweifel geäußert, dass tatsächlich Angebotsmängel am österreichischen Arbeitsmarkt bestünden, insbesondere in der aktuellen wirtschaftlichen Situation.<sup>18</sup> Eine vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz beauftragte Studie soll hierüber Klarheit verschaffen.<sup>19</sup>

Allgemein besteht eine Präferenz, allfälligen Engpässen durch rechtzeitige Bemühungen um die inhaltlich und zeitlich adäquate Ausbildung der im Inland lebenden Bevölkerung (gleich welcher Staatsangehörigkeit) vorzubeugen.<sup>20</sup> Dass Arbeitsmigration lediglich als zweitrangige Maßnahme angesehen wird, zeigt sich auch im Ministerialentwurf zu den Gesetzesänderungen im Zuge der Einführung der Rot-Weiß-Rot – Karte. Dort wird angemerkt: „Eine geordnete Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte in Bereichen, wo ein Mangel auch durch verstärkte Qualifizierung der verfügbaren Arbeitskräfte nicht behoben werden kann, sichert den Wirtschaftsstandort und trägt zu einem soliden Beschäftigungswachstum bei.“<sup>21</sup>

18 Interview mit Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 19. März 2015.

19 Ebd.

20 Interview mit Marius Wilk, Arbeitsmarktservice Österreich, 25. März 2015.

21 Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz und das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 geändert werden, Ministerialentwurf, Vorblatt und Erläuterungen, S. 3, verfügbar auf [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME\\_00250/fname\\_202076.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00250/fname_202076.pdf) (Zugriff am 6. März 2015).

Bezeichnenderweise sind daher die Angebote an Arbeitskräfte aus Drittstaaten auf eine geringe Zahl an Berufen eingeschränkt und vor allem nicht auf sofortige, permanente Niederlassung ausgerichtet. Das spiegelt sich auch darin wieder, dass Österreich im Vergleich zu anderen Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zwischen 2007 und 2012 den durchschnittlich niedrigsten Anteil an der Zuwanderung von Personen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit außerhalb der Arbeitnehmerfreizügigkeit hatte. Auch die Aufenthaltsdauer, die zu einem Anspruch auf permanente Niederlassung beziehungsweise auf die österreichische Staatsangehörigkeit führt, ist für Hochqualifizierte in Österreich im OECD-Vergleich sehr hoch (OECD, 2014a: 148ff.).

Die politische Diskussion zum Thema Arbeitsmigration beziehungsweise zur Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs spiegelt die traditionellen Positionen der österreichischen Parteien und Interessensvertretungen zu diesen Themen wider. Während sich die Oppositionsparteien die Grünen und NEOS für eine Vereinfachung der Zuwanderung nach Vorbildern wie beispielsweise Kanada einsetzen, spricht sich die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) für ein sehr restriktives Zuwanderungssystem aus. Die Regierungsparteien, die Österreichische Volkspartei (ÖVP) und die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ), haben teils gegensätzliche Ansichten und verfolgen laut Biffel eher einen „halbherzigen Ansatz“ (Biffel, 2011:29). Die Interessenvertretungen der Wirtschaft befürworten dagegen qualifizierte Zuwanderung und unterstützen eine Reform der Rot-Weiß-Rot – Karte. Die Gewerkschaften stehen der Zuwanderung nach wie vor eher skeptisch gegenüber (Biffel, 2011:29).

Immer wenn das Thema Fachkräftemangel im Jahre 2014 medial in Zusammenhang mit Migration diskutiert wurde, so wurde vor allem darauf hingewiesen, dass die Potentiale von Personen mit Migrationshintergrund, die bereits in Österreich leben, besser ausgeschöpft werden sollten. Einerseits wird hier auf eine bessere Nutzung der Qualifikationen von MigrantInnen verwiesen,<sup>22</sup> andererseits auf die Erhöhung der

22 Salzburger Nachrichten, *Österreichern fällt Jobeinstieg leichter*, 8. März 2014, S. 34.

Beschäftigungsrate von MigrantInnen<sup>23</sup> und auf eine stärkere Förderung von insbesondere Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Schule und Berufsausbildung.<sup>24</sup>

Zwar empfehlen laut Medienberichten (internationale) ExpertInnen die Forcierung von Migration aus Drittstaaten zur Deckung des Arbeitskräfte- beziehungsweise Fachkräftebedarfs; von Seiten des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz wird diesbezüglich allerdings wenig Bedarf gesehen. Das Ministerium verweist stattdessen darauf, dass viele Personen in Österreich unter dem Niveau ihrer eigentlichen Qualifikationen beschäftigt würden und auch darauf, dass die Liste an Mangelberufen in den letzten Jahren kürzer geworden sei.<sup>25</sup>

Sehr umfassend wurde 2014 in den österreichischen Medien vor allem über die Rot-Weiß-Rot – Karte berichtet. Im Fokus standen dabei die hohen bürokratischen Hürden bei der Beantragung, die strengen Zugangsregeln<sup>26</sup>

- 23 Kurier, *Dramatischer Facharbeitermangel*, 9. Juli 2014, verfügbar auf <http://kurier.at/chronik/oberoesterreich/dramatischer-facharbeitermangel/73.908.917> (Zugriff am 12. März 2015).
- 24 Kurier, *Tausende Betriebe wollen keine Lehrlinge*, 30. Juli 2014, verfügbar auf <http://kurier.at/wirtschaft/unternehmen/fachkraefte-alarm-tausende-betriebe-wollen-keine-lehrlinge/77.446.258> (Zugriff am 12. März 2015); Salzburger Nachrichten, *Duale Ausbildung als Trumpf*, 9. Juli 2014, verfügbar auf [www.salzburg.com/nachrichten/rubriken/bestellen/karriere-nachrichten/sn/artikel/duale-ausbildung-als-trumpf-112934/](http://www.salzburg.com/nachrichten/rubriken/bestellen/karriere-nachrichten/sn/artikel/duale-ausbildung-als-trumpf-112934/) (Zugriff am 12. März 2015).
- 25 Der Standard, *OECD fordert: Regeln für Rot-Weiß-Rot-Card lockern*, 16. Dezember 2014, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000009448399/OECD-fordert-Lockerungen-bei-Regeln-fuer-Rot-Weiss-Rot> (Zugriff am 12. März 2015); Format, *EU-Bericht zu Arbeitsmarkt: Migration und Mobilität forcieren*, 18. September 2014, verfügbar auf [www.format.at/politik/bericht-eu-arbeitsmarkt-5095117](http://www.format.at/politik/bericht-eu-arbeitsmarkt-5095117) (Zugriff am 12. März 2015); Kleine Zeitung, *Fachkräfte wollen nicht zu uns*, 26. August 2014, verfügbar auf [www.kleinezeitung.at/k/karriere/4183453/Fachkraefte-wollen-nicht-zu-uns](http://www.kleinezeitung.at/k/karriere/4183453/Fachkraefte-wollen-nicht-zu-uns) (Zugriff am 12. März 2015).
- 26 Die Presse, *Warum die Guten nicht kommen*, 3. Mai 2014, verfügbar auf [http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/3800622/Arbeitsmarkt\\_Warum-die-Guten-nicht-kommen](http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/3800622/Arbeitsmarkt_Warum-die-Guten-nicht-kommen) (Zugriff am 12. März 2015); Format, *Fachkräfte: Bürokratie in Rot-Weiß-Rot verhindert Zuzug*, 21. August 2014, verfügbar auf [www.format.at/articles/1434/524/377508/fachkraefte-buerokratie-rot-weiss-rot-zuzug](http://www.format.at/articles/1434/524/377508/fachkraefte-buerokratie-rot-weiss-rot-zuzug) (Zugriff am 12. März 2015); Wiener Zeitung, *Dickicht der Bürokratie*, 10. Juli 2014, verfügbar auf [www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtpolitik/643634\\_Dickicht-der-Buerokratie.html](http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtpolitik/643634_Dickicht-der-Buerokratie.html) (Zugriff am 12. März 2015).

sowie der geringe Andrang<sup>27</sup> – besonders von Hochqualifizierten. Vor dem Hintergrund, dass die Bewilligungen seit der Einführung der Rot-Weiß-Rot – Karte im Jahre 2011 weit hinter den Erwartungen zurückblieben, wurden Reformmöglichkeiten diskutiert. Dabei wurde vor allem Uneinigkeit zwischen den Regierungsparteien sichtbar. Während die ÖVP auf Vereinfachungen bei der Zulassung zur Rot-Weiß-Rot – Karte setzte, sah die SPÖ wenig Reformbedarf.<sup>28</sup> Die Oppositionsparteien NEOS und die Grünen fordern hingegen, den Zugang von Drittstaatsangehörigen zur Rot-Weiß-Rot – Karte zu erleichtern.<sup>29</sup> Zudem wurde im Frühjahr 2014 eine öffentliche Debatte über hochqualifizierte Drittstaatsangehörige geführt, die in Österreich studieren, nach ihrer Graduierung aber das Land wieder verlassen.<sup>30</sup>

Über den Bedarf an niedrigqualifizierten Arbeitskräften wird keine Diskussion geführt, obwohl auch hier Bedarf bestünde. So legt beispiels-

- 27 Der Standard, *Weiter kein Ansturm auf Rot-Weiß-Rot-Card*, 29. Juli 2014, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000003663534/Weiter-kein-Ansturm-auf-Rot-Weiss-Rot-Card> (Zugriff am 12. März 2015); Die Presse, *Rot-Weiß-Rot-Karte weiterhin ein Ladenhüter*, 1. Februar 2014, verfügbar auf <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1556681/RotWeissRotKarte-weiterhin-ein-Ladenhuter> (Zugriff am 7. Mai 2015); Wiener Zeitung, *Rot-Weiß-Rot-Karte weiter kein Renner*, 1. Februar 2014, verfügbar auf [www.wienerzeitung.at/themen\\_channel/integration/politik\\_und\\_recht/604804\\_Rot-Weiss-Rot-Karte-weiter-kein-Renner.html](http://www.wienerzeitung.at/themen_channel/integration/politik_und_recht/604804_Rot-Weiss-Rot-Karte-weiter-kein-Renner.html) (Zugriff am 7. Mai 2015).
- 28 Der Standard, *Rot-Weiß-Rot-Karte, ÖVP will Zugang rasch erleichtern*, 5. November 2014, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000007765959/OeVP-will-rasche-Einigung-bei-Rot-Weiss-Rot-Karte> (Zugriff am 12. März 2015); Kurier, *Hundstorfer, Absage an Kurz*, 4. April 2014, verfügbar auf <http://kurier.at/politik/inland/rot-weiss-rot-card-hundstorfer-absage-an-kurz/59.193.847> (Zugriff am 7. Mai 2015); Kurier, *Kurz fordert flexibleren Zugang zur Rot-Weiß-Rot-Karte*, 3. April 2014, verfügbar auf <http://kurier.at/politik/inland/kurz-fordert-flexibleren-zugang-zur-rot-weiss-rot-karte/59.033.776> (Zugriff am 7. Mai 2015).
- 29 Der Standard, *OECD fordert: Regeln für Rot-Weiß-Rot-Card lockern*, 16. Dezember 2014, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000009448399/OECD-fordert-Lockerungen-bei-Regeln-fuer-Rot-Weiss-Rot> (Zugriff am 12. März 2015); Format, *Ungewollte Hilfe für Kurz*, 19. Februar 2014, verfügbar auf [www.format.at/politik/oesterreich/ungewollte-hilfe-kurz-372734](http://www.format.at/politik/oesterreich/ungewollte-hilfe-kurz-372734) (Zugriff am 7. Mai 2015).
- 30 Der Standard, *Erst studieren und dann tschüss*, 22. März 2014, S. 9; Kleine Zeitung, *Akademiker als „Exportschlager“*, 19. März 2014, S. 34; Wiener Zeitung, *Hochqualifizierte verlassen das Land*, 18. März 2014, verfügbar auf [www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/616115\\_Hochqualifizierte-verlassen-das-Land.html](http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/616115_Hochqualifizierte-verlassen-das-Land.html) (Zugriff am 7. Mai 2015).

weise die im OECD-Vergleich hohe Anzahl der Drittstaatsangehörigen, die in Tätigkeiten unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt sind (Krause/Liebig, 2011:13), unter anderem nahe, dass auf der Ebene geringer Qualifikationen durchaus eine Nachfrage besteht.

## **2.3 Instrumente zur Steuerung der Arbeitsmigration**

In Österreich gibt es verschiedene Instrumente, die zur Steuerung der Migration von jeweils spezifischen Gruppen von ArbeitsmigrantInnen dienen. Dazu gehören Kontingente, Quoten, ein Punktesystem, Arbeitsmarktprüfungen und andere. Diese Instrumente werden im Folgenden näher erläutert.

### *2.3.1 Kontingente*

Kontingente waren seit Beginn der Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland im Jahre 1961 das Hauptinstrument, um die Anwerbung beruflich und regional detailliert zu steuern. Es handelt sich dabei nicht um Zuwanderungskontingente, sondern um Beschäftigtenkontingente zur quantitativen Migrationssteuerung, d.h. sie sollen „antizipierte oder bereits bestehende Ressourcenknappheit bewältigen, indem Berechtigungen nur an eine im Vorhinein festgelegte Zahl von Migranten vergeben werden“ (Pöschl, 2015:112). Heute ist nur noch die Beschäftigung von ArbeitnehmerInnen aus EU-Mitgliedstaaten, für die Übergangsbestimmungen gelten (zurzeit kroatische Staatsangehörige), sowie von niedrigqualifizierten ArbeitsmigrantInnen durch Kontingente begrenzt.

Kontingente für ArbeitnehmerInnen aus neuen EU-Mitgliedstaaten, deren Recht auf Ausübung einer Beschäftigung für eine Übergangsfrist eingeschränkt ist,<sup>31</sup> sind in der Fachkräfte-Bundeshöchstzahlenüberziehungsverordnung (Fachkräfte-BHZÜV)<sup>32</sup> festgelegt. Die Fachkräfte-BHZÜV erlaubt die Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen in bestimmten Berufen, vorausgesetzt eine einschlägige Ausbildung liegt vor (§1 Fachkräfte-BHZÜV).

31 Für weitere Informationen siehe EK, *EU-Erweiterung: Übergangsbestimmungen*, verfügbar auf <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=de> (Zugriff am 7. Mai 2015).

32 BGBl. II Nr. 350/2007, in der Fassung vom BGBl. II Nr. 395/2008.



Bezüglich der Beschäftigung von niedrigqualifizierten ArbeitsmigrantInnen legt das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zur Deckung des saisonalen Arbeitskräftebedarfs Kontingente fest. Diese Kontingente gibt es für befristet beschäftigte Fremde (bzw. Saisoniers) und für ErntehelferInnen (§ 5 Abs. 2 AuslBG). Hier gelten per Niederlassungsverordnung festgelegte Höchstzahlen, die im Jahresdurchschnitt nicht überschritten werden dürfen. Das Kontingent für befristet beschäftigte Fremde betrug im Jahre 2014 4.500 und für ErntehelferInnen 700 Beschäftigungsbewilligungen (§ 2 Abs. 1 und 2 Niederlassungsverordnung 2014).<sup>33</sup> Da diese Kontingente nur im Jahresdurchschnitt nicht überschritten werden dürfen – es sich also um eine Bestandsgröße, d.h. den jahresdurchschnittlichen Bestand an einschlägig Beschäftigten handelt – beträgt die Zahl der tatsächlichen jährlichen Erteilungen ein Vielfaches des Kontingents an Beschäftigungsbewilligungen (Kratzmann et al., 2011:43). Beschäftigungsbewilligungen im Rahmen von Saisonkontingenten können von ArbeitgeberInnen bei den regionalen Geschäftsstellen des AMS beantragt werden. Die Bewilligung wird erteilt, wenn ein Kontingentsplatz frei ist, Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden und keine beim AMS vorgemerkte Person für die Stelle vermittelt werden kann (§ 4 AuslBG).<sup>34</sup> War eine Person zuvor noch nie in Österreich beschäftigt, kann die Erteilung nur erfolgen, wenn es im Regionalbeirat des AMS keine Gegenstimme gibt (§ 5 Abs. 6 AuslBG).

### 2.3.2 Quoten

Daneben gibt es eine weitere quantitative Beschränkung im Bereich der Arbeitsmigration. Diese betrifft die Gruppe der sogenannten Mobilitätsfälle. Mobilitätsfälle sind Drittstaatsangehörige, die im Besitz eines Aufenthaltstitels Daueraufenthalt – EU eines anderen EU-Mitgliedstaates sind und zur Ausübung einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit nach Österreich kommen wollen (§ 13 Abs. 2 Z 5 NAG). Wollen sie nach Österreich weiterwandern müssen sie – wie auch andere Drittstaatsangehörige – eine hohe oder mittlere Qualifikation vorweisen; zusätzlich benötigen sie jedoch einen Quotenplatz (Pöschl, 2015:74). Diese Quote wird in der Niederlassungsverordnung, welche die jährlichen

33 BGBl. II Nr. 480/2013.

34 BMASK und BMI, *Saisoniers*, verfügbar auf [www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/befristete-beschaeftigung/saisoniers.html](http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/befristete-beschaeftigung/saisoniers.html) (Zugriff am 10. März 2015).

Höchstzahlen für den Zuzug von Drittstaatsangehörigen im Rahmen von quotenpflichtigen Aufenthaltstiteln nach Österreich festlegt, definiert. Die Mobilitätsfälle sind allerdings zahlenmäßig von geringer Bedeutung. Gemäß Niederlassungsverordnung 2014 durften im Jahre 2014 64 Niederlassungsbewilligungen zur Ausübung einer unselbständigen Beschäftigung (unselbständige Mobilitätsfälle) und 32 Niederlassungsbewilligungen zur Ausübung einer selbständigen Beschäftigung (selbständige Mobilitätsfälle) erteilt werden (§ 3 Niederlassungsverordnung 2014). Ein unmittelbarer Zusammenhang mit Berufen, für die ein Arbeitskräftemangel identifiziert wurde, besteht allerdings nicht.

### 2.3.3 Punktesystem

Zunehmend kommen qualitative Kriterien zur Steuerung der Arbeitsmigration zum Einsatz. Seit dem 1. Juli 2011, gibt es in Form der Rot-Weiß-Rot – Karte eine rein Kriterien geleitete Zuwanderungsmöglichkeit. Bewerbungen für die Rot-Weiß-Rot – Karte werden individuell nach einem Punktesystem bewertet. Sie ist eine kombinierte Erlaubnis von Aufenthalt und Erwerbstätigkeit. Die Rot-Weiß-Rot – Karte stellt ein Bündel von Instrumenten dar, das der fortlaufenden Gestaltung und Kalibrierung unterliegt. Gegenwärtig gibt es mehrere Kategorien: (i) Fachkräfte in Mangelberufen; (ii) sonstige Schlüsselkräfte; (iii) besonders Hochqualifizierte; (iv) StudienabsolventInnen in Österreich und (v) selbständige Schlüsselkräfte (Bittmann, 2013:12). Die erste Kategorie bezieht sich ausdrücklich auf die Ausübung konkreter Berufe, die zweite auf Qualifikationen und Entlohnung, ohne dass diese beruflich eingegrenzt wären, und die übrigen auf das Vorliegen eines bestimmten Qualifikationsniveaus.<sup>35</sup>

Der Begriff der „Schlüsselkraft“ stammt noch aus den 1990er Jahren. Ein Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen wurde dagegen erst mit der Fremdenrechtsnovelle 2003 eingeführt (Kratzmann et al., 2011:31). Die Zuwanderung dieser „Schlüsselkräfte“

35 Z.B. Personen, die die Position einer Schlüsselkraft in einem Unternehmen einnehmen sollen, aber auch ProfisportlerInnen oder ProfisporttrainerInnen; siehe BMASK und BMI, *Sonstige Schlüsselkräfte*, verfügbar auf [www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/sonstige-schlueselkraefte.html](http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/sonstige-schlueselkraefte.html) (Zugriff am 7. Mai 2015) und Bundeskanzleramt Österreich, *„Rot-Weiß-Rot – Karte“ – Antrag*, verfügbar auf [www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120308.html](http://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120308.html) (Zugriff am 7. Mai 2015).

wurde neben anderen Kriterien, darunter Qualifikation und Berufserfahrung, auch mittels einer Quote limitiert (Bittmann, 2013:14f.). Diese Quote wurde aber nicht ausgeschöpft, was auf die strengen Zugangskriterien zurückgeführt wird. Mitte 2011 fand mit der Einführung der Rot-Weiß-Rot – Karte eine Abkehr von diesem Quotensystem statt. Dadurch wurde erhofft, dem prognostizierten Mangel an jungen, qualifizierten Arbeitskräften rechtzeitig entgegenzusteuern.<sup>36</sup>

Bei den Kategorien der Rot-Weiß-Rot – Karte kann zwischen Angebots- und Nachfrageorientierung unterschieden werden, wobei eine Nachfrageorientierung eine Ausrichtung auf bestehenden Arbeitskräftemangel bedeutet. Angebotsseitig ist hier die Rot-Weiß-Rot – Karte für besonders Hochqualifizierte zu nennen. Auf Basis eines Visums zur Arbeitssuche bietet diese Kategorie eine Zuwanderungsmöglichkeit, ohne dass ein konkretes Jobangebot vorliegen muss. Nachfrageorientiert ist dagegen die Rot-Weiß-Rot – Karte für Fachkräfte in Mangelberufen. Diese wird nur für Personen mit Qualifikationen ausgestellt, für die ein Arbeitskräftemangel festgestellt wurde (OECD, 2012:62). Dazu wird die jährlich erstellte Liste für Mangelberufe heran-gezogen. Die Rot-Weiß-Rot – Karte für sonstige Schlüsselkräfte ist ebenfalls nachfrageseitig angelegt. Auch hier ist ein konkretes Beschäftigungsangebot erforderlich, aber nicht der Beruf ist entscheidend, sondern die Entlohnung. Außerdem wird eine Arbeitsmarktprüfung durchgeführt. Insgesamt ist die Rot-Weiß-Rot – Karte somit eher nachfrageorientiert (Bittmann, 2013:20).

#### 2.3.4 Arbeitsmarktprüfung

Bei Rot-Weiß-Rot – Karten für sonstige Schlüsselkräfte findet eine Arbeitsmarktprüfung nach § 4b Ausländerbeschäftigungsgesetz statt. Das bedeutet, dass die Rot-Weiß-Rot – Karte nur ausgestellt wird, wenn diese Prüfung ergibt, dass für die Stelle keine gleichqualifizierte, arbeitsuchend vorgemerkte Arbeitskraft vermittelt werden kann.<sup>37</sup> Die Arbeitsmarkt-

36 Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz und das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 geändert werden, Ministerialentwurf, Vorblatt und Erläuterungen, S. 2f., verfügbar auf [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME\\_00250/fname\\_202076.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00250/fname_202076.pdf) (Zugriff am 6. März 2015).

37 BMASK und BMI, *Sonstige Schlüsselkräfte*, verfügbar auf [www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/sonstige-schlusselkraefte.html#c2917](http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/sonstige-schlusselkraefte.html#c2917) (Zugriff am 10. März 2015).

prüfung kommt weiters bei AntragstellerInnen der Blauen Karte EU und bei Beschäftigungsbewilligungen im Rahmen von Saisonkontingenten zur Anwendung.<sup>38</sup> Bei Rot-Weiß-Rot – Karten für Fachkräfte in Mangelberufen findet keine Einzelfallprüfung am Arbeitsmarkt statt. Stattdessen ist die Beschäftigung auf einen unterbesetzten Beruf, einen Mangelberuf, beschränkt (§ 12a AuslBG). Bei selbständigen Schlüsselkräften wird der gesamtwirtschaftliche Nutzen der angestrebten Erwerbstätigkeit geprüft (§ 24 AuslBG). Bei besonders Hochqualifizierten und bei StudienabsolventInnen, die eine Rot-Weiß-Rot – Karte beantragen, entfällt eine Arbeitsmarktprüfung (§§ 12 und 12b AuslBG). Pöschl geht davon aus, dass dies aufgrund der Annahme geschehe, dass „ein Bedarf nach solchen Arbeitskräften immer besteht oder dass sie für die Wirtschaft wertvoll genug sind, um eine allfällige Verdrängung inländischer oder integrierter ausländischer Arbeitskräfte hinzunehmen“ (Pöschl, 2015:73).

### 2.3.5 Sonstige Instrumente

Auch **Gewerbeberechtigungen** werden in einem spezifischen Kontext als Instrument der Steuerung der Arbeitsmigration verwendet. So führe die starke Nachfrage nach 24-Stunden-Pflege zuhause nach der EU-Erweiterung am 1. Mai 2004 zu einer starken Zunahme der illegalen Beschäftigung von Pflegerinnen vor allem aus der Slowakei. Dies wurde im Frühling 2005 dadurch gelöst, dass diesen Frauen sowohl die Erwerbstätigkeit als selbständige Personenbetreuerinnen zu gewerbe- und steuerrechtlich günstigen Bedingungen ermöglicht wurde, als auch unselbständig beschäftigte Betreuerinnen von der Bewilligungspflicht nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetze ausgenommen wurden, wenn „die zu pflegende Person, ihre Angehörigen oder eine österreichische Pflege- und Betreuungseinrichtung Arbeitgeber sind, die zu pflegende Person Pflegegeld bezieht und die Beschäftigung der Vollversicherung unterliegt“ (Bichl/Bitsche, 2014:79). Daran wurde seither nichts geändert, auch wenn verschiedentlich Kritik an den Arbeitsbedingungen und der Vergütung auftaucht. Mittlerweile

38 BMASK und BMI, *Blaue Karte EU*, verfügbar auf [www.migration.gv.at/de/formender-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/blaue-karte-eu.html](http://www.migration.gv.at/de/formender-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/blaue-karte-eu.html) (Zugriff am 7. Mai 2015); BMASK und BMI, *Saisoniers*, verfügbar auf [www.migration.gv.at/de/formender-zuwanderung/befristete-beschaeftigung/saisoniers.html](http://www.migration.gv.at/de/formender-zuwanderung/befristete-beschaeftigung/saisoniers.html) (Zugriff am 7. Mai 2015).

haben bereits mehr als 60.000 Personen das freie Gewerbe Personenbetreuung angemeldet, wobei aber nicht alle tatsächlich aktiv sein dürften.<sup>39</sup>

Des Weiteren ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass in den letzten Jahren im Zuge von Bemühungen, das Fachkräfteangebot in Österreich zu steigern, verschiedene Maßnahmen implementiert wurden, die darauf abzielen, die Qualifikationen von MigrantInnen besser zu nutzen. Darunter fallen beispielsweise **Qualifizierungsmaßnahmen** für MigrantInnen in Berufen, in denen ein Mangel an Fachkräften besteht (Krause/Liebig, 2011:55). Auch die Sozialpartner haben verschiedene Initiativen gestartet, die sich an MigrantInnen richten, wie beispielsweise das Projekt „Mentoring für MigrantInnen“ der Wirtschaftskammer Österreich<sup>40</sup> oder rechtliche Beratung für MigrantInnen bei Diskriminierung am Arbeitsplatz der Arbeiterkammer Wien (OECD, 2012:68). Diese Maßnahmen zielen allerdings auf bereits in Österreich ansässige MigrantInnen ab.

Seit 2013 gibt es in Österreich auch vier Anlaufstellen für Personen mit im Ausland erworbenen Qualifikationen, sowie eine Webseite, die Informationen zur Berufsankennung bündelt.<sup>41</sup> Dadurch wird zwar nicht der von der OECD diagnostizierte Mangel einer einzigen Stelle, die für die **Anerkennung aller Qualifikationen** zuständig ist, behoben (OECD, 2012:79), aber dennoch können diese Initiativen zu mehr Transparenz beitragen.

39 Interview mit Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 19. März 2015.

40 Wirtschaftskammer Österreich, *Mentoring für MigrantInnen*, verfügbar auf [www.wko.at/Content.Node/Mentoring/Startseite---Mentoring.html](http://www.wko.at/Content.Node/Mentoring/Startseite---Mentoring.html) (Zugriff am 7. Mai 2015).

41 Österreichischer Integrationsfonds, *Berufsankennung in Österreich*, verfügbar auf [www.berufsankennung.at/](http://www.berufsankennung.at/) (Zugriff am 7. Mai 2015).

# 3. ARBEITSKRÄFTEMANGEL UND BEDARF AN ARBEITSMIGRATION

## 3.1 Bestimmung und Klassifizierung

### 3.1.1 Die Bestimmung von Arbeitskräftemangel

Bis zur Verknüpfung der Themen Fachkräftemangel und Arbeitsmigration, die sich im Zuge der IT-Blase um das Jahr 2000 herum ereignete, hatte es für die Sozialpartner nie Bedarf gegeben, den Begriff des Mangels näher zu definieren. Damals verschwand der Bedarf mit dem Zerplatzen der Blase 2001. Erst im Jahre 2007 wurde Arbeitskräftemangel wieder thematisiert. In ausführlichen und durchaus kontrovers geführten Debatten fanden die Sozialpartner und das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz für die Zwecke der Fachkräfte-BHZÜV zu einer Kompromissformel. Diese besagt, dass ein Arbeitskräftemangel daran zu erkennen sei, dass es nicht mehr als 1,5 beim AMS als arbeitslos vorgemerkte Beschäftigungssuchende pro offener Stelle gebe (**Stellenandrangsziffer**), und zwar auf Bundesebene.<sup>42</sup> Festgeschrieben wurde das im Jahre 2007 jedoch noch nicht. Dies geschah erst 2013, als es nicht mehr um die Zulassung von EU-Staatsangehörigen – wie in der Fachkräfte-BHZÜV – ging, sondern von Drittstaatsangehörigen. Die entsprechende Formulierung in § 13 Abs. 1 Ausländerbeschäftigungsgesetz lautet:

*Als Mangelberufe kommen Berufe in Betracht, für die pro gemeldeter offener Stelle höchstens 1,5 Arbeitsuchende vorgemerkt (Stellenandrangsziffer) sind. Berufe mit einer Stellenandrangsziffer bis zu 1,8 können berücksichtigt werden, wenn weitere objektivierbare Mangelindikatoren, insbesondere eine erhöhte Ausbildungsaktivität der Betriebe festgestellt werden oder der betreffende Beschäftigungszweig eine überdurchschnittlich steigende Lohnentwicklung aufweist.*

42 Interview mit Marius Wilk, Arbeitsmarktservice Österreich, 25. März 2015.

Die Analyse, ob ein Mangelberuf vorliegt, erfolgte in der Praxis bisher stets auf Bundesebene.<sup>43</sup> In dem § 13 Abs. 1 Ausländerbeschäftigungsgesetz ist nicht festgelegt, ob die Stellenandrangsziffer die eines Stichtags oder eines bestimmten Zeitraums sein soll; dies lässt den Sozialpartnern einen gewissen Verhandlungs- und Interpretationsspielraum. Die Formulierung „kommen [...] in Betracht“ signalisiert zudem, dass es sich lediglich um eine Richtschnur handelt, und lässt einen gewissen Verhandlungsspielraum offen.

Abseits der Fachkräfte-BHZÜV und der Fachkräfteverordnung können Mangelberufe regional oder auch bei einzelnen Betrieben auftreten und erkannt werden. Im AMS wurden im Laufe der letzten 20 Jahre Instrumente entwickelt, um einem Fachkräftemangel entgegenzuwirken (Implacementstiftungen, arbeitsplatznahe Qualifizierung). Diese Instrumente werden dezentral eingesetzt. In der Regel kommen derartige Instrumente über Initiativen der Landesgeschäftsstellen des AMS zum Einsatz, wobei hier dem Fachkräftemangel einzelner Betriebe oder der Branche einer Region entgegengewirkt werden kann.<sup>44</sup>

Um die Ernsthaftigkeit des Mangels festzustellen, werden die hierfür relevanten Daten gesichtet. In einem ersten Schritt bemüht sich das „Service für Unternehmen“ des AMS den Arbeitskräftebedarf eines Unternehmens über die reine Arbeitsvermittlung abzudecken. Stellt sich heraus, dass es einen Fachkräftemangel – der nicht nur kurzfristig ist – gibt, kann das AMS dem Betrieb vorschlagen, in gemeinsamer Verantwortung und mit gemeinsamer Finanzierung Arbeitslose zu schulen. Das Instrument dafür ist meist eine „Stiftung“ oder eine „Arbeitsplatznahe Qualifizierung“. Die finanzielle Beteiligung der Betriebe soll neben der finanziellen Entlastung der Arbeitsmarktpolitik auch sicherstellen, dass die ausgebildeten Arbeitslosen dann auch tatsächlich entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten im Betrieb vorfinden.<sup>45</sup>

Mit anderen Worten, Arbeitskräftemangel besteht im Verständnis der Sozialpartner, speziell auch der ArbeitnehmerInnenseite, insbesondere dann, wenn Unternehmen über die reine Arbeitskräfterekrutierung hinaus spezielle Instrumente der Aufschließung geeigneter Arbeitskräfte zur

43 Interview mit Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 19. März 2015.

44 Interview mit Marius Wilk, Arbeitsmarktservice Österreich, 25. März 2015.

45 Ebd.

Anwendung bringen müssen.<sup>46</sup> Es besteht kaum eine Bereitschaft Arbeitskräfte- und besonders Fachkräftemangel in einer anderen als einer individualisierten Form zu diskutieren oder zu definieren.<sup>47</sup>

Aufgrund dieser individualisierten Form der Identifizierung eines Arbeitskräftemangels ist es daher wenig überraschend, dass politische EntscheidungsträgerInnen durchaus in der Lage sind, Betriebe beim Namen zu nennen, auf deren konkreten Bedarf die Fachkräfte-BHZÜV und die Fachkräfteverordnung antworten. Dies gilt auch für die Identifizierung eines Arbeitskräftemangels nach Branchen. Als Beispiel ließe sich der Tourismus nennen. Auch hier weiß die örtliche regionale Geschäftsstelle und wissen die Mitglieder ihres Beirats den Namen jedes einzelnen Betriebs. Sie definieren nicht Mangel im Allgemeinen, sondern den spezifischen Mangel des jeweiligen Betriebs. Das geschieht auf der Grundlage von mehr als 50 Jahren Erfahrung der örtlichen regionalen Geschäftsstelle mit den örtlichen Betrieben, wobei in der regionalen Geschäftsstelle die Erfahrung beider Seiten der Sozialpartnerschaft und des AMS zusammenfließt. Laut einem Interview mit Hermann Deutsch vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz ist das Vertrauen in diese Erfahrung und in die Informationsnetzwerke der Beteiligten sehr groß.<sup>48</sup>

Obwohl in der sozialpartnerschaftlichen Praxis die Analyse auf Ebene einzelner Betriebe stattfindet, ist nicht ausgeschlossen, dass auf akademischer Ebene, durchaus auch im Auftrag des zuständigen Ministeriums, seltener in direktem Auftrag der einen oder anderen Seite der Sozialpartnerschaft, auch auf Branchenebene Analysen ausgeführt werden. Insgesamt spielt die regionale Ebene eine sehr bedeutende Rolle. Dies zeigt sich darin, dass Entscheidungen über den Umgang mit Arbeitskräftemangel auf der Ebene der regionalen Geschäftsstellen des AMS, also des Bezirks, getroffen werden (siehe oben). Die lokale Ebene im Sinn der einzelnen Gemeinde spielt dagegen keine Rolle, wohl aber, wie bereits erwähnt, die Ebene des Betriebs.

46 Ebd.

47 Interview mit Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 19. März 2015.

48 Ebd.



### 3.1.2 Die Rolle der Sozialpartner

Die Sozialpartner sind zentral an der Bestimmung des Bedarfs an Arbeitskräften aus dem Ausland beteiligt. Das für Arbeit zuständige Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz handelt in Abstimmung mit den Sozialpartnern, anders als das für Migration zuständige Ministerium, das Bundesministerium für Inneres.<sup>49</sup>

Das Forum der Sozialpartner sind der Verwaltungsrat des AMS auf Bundesebene, die Landesdirektorien und die Regionalbeiräte. Sie alle sind paritätisch besetzt. Konkrete Entscheidungen über den Bedarf an Arbeitskräften aus dem Ausland wurden seit der Gründung des AMS im Jahre 1994 tendenziell in den Landesdirektorien getroffen, während der Verwaltungsrat auf Bundesebene sich auf eine Richtlinien- und Kontrollkompetenz spezialisierte. Der Verwaltungsrat hat neun Mitglieder. Drei Mitglieder werden von der Bundesregierung gestellt (zwei vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, eines vom Bundesministerium für Finanzen), drei von den ArbeitnehmerInnenvertretungen (zwei vom Österreichischen Gewerkschaftsbund, eines von der Arbeitskammer) und drei von den ArbeitgeberInnenvertretungen (eines von der Industriellenvereinigung, zwei von der Wirtschaftskammer Österreich). Dazu kommt ein Vertreter/eine Vertreterin vom Betriebsrat des AMS sowie zwei kooptierte Mitglieder (§ 5 Abs. 1 und Abs. 2 Arbeitsmarktservicegesetz<sup>50</sup>). Der Vorsitzende ist der vormalige Leiter der Arbeitsmarktsektion im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.<sup>51</sup> In den Landesdirektorien dagegen sitzen sich je zwei Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter der ArbeitnehmerInnen, der ArbeitgeberInnen und der Landesgeschäftsstelle des AMS gegenüber ohne jede staatliche Vertretung (§ 13 Abs. 1 Arbeitsmarktservicegesetz).

Ein Ausschuss des Verwaltungsrates des AMS ist auch in die Erstellung der jährlichen Liste der Mangelberufe eingebunden, die wiederum zur Steuerung des Zuzugs von Fachkräften aus Drittstaaten im Rahmen der Rot-Weiß-Rot – Karte verwendet wird (siehe 3.2.1). Er kann einvernehmlich Vorschläge für die Festlegung der Mangelberufe erstaten. Wenn kein Ein-

49 Ebd.; Interview mit Marius Wilk, Arbeitsmarktservice Österreich, 25. März 2015.

50 BGBl. Nr. 313/1994, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 40/2014.

51 AMS, *Die Organisation des Arbeitsmarktservice*, verfügbar auf [www.ams.at/ueberams/ueber-ams/daten-fakten/organisation](http://www.ams.at/ueberams/ueber-ams/daten-fakten/organisation) (Zugriff am 7. Mai 2015).

vernehmen erreicht werden kann, können Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber gesondert Vorschläge erstatten (§ 13 Abs. 2 Satz 2 AuslBG).

Auch in die konkrete Ausgestaltung der Rot-Weiß-Rot – Karte, die seit Mitte 2011 den Arbeitsmarktzugang von (hoch)qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten regelt, waren die Sozialpartner eingebunden. Das Bundesministerium für Inneres betraute eine Kommission, an der auch Sozialpartner und die Industriellenvereinigung beteiligt waren, mit der Aufgabe, Zulassungskriterien und das Punktesystem für die Rot-Weiß-Rot – Karte zu entwickeln (Bittmann, 2013:17). Krings bezeichnet die Rot-Weiß-Rot – Karte sogar als „sozialpartnerschaftliches Revival“ (Krings, 2013:263) nachdem das österreichische System der Sozialpartnerschaft während der 1990er Jahre einen Teil seiner Handlungsfähigkeit eingebüßt hatte und ab 2000 für einige Jahre ungewohnt stark an den Rand gedrängt wurde. Krings argumentiert, dass es sich bei der Rot-Weiß-Rot – Karte um einen klassischen sozialpartnerschaftlichen Kompromiss handle (Krings, 2013:263–278).

### *3.1.3 Kurzfristiger versus langfristiger Arbeitskräftemangel*

Im Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) wird zwar eine Unterscheidung zwischen längerfristigem und kurzfristigem Arbeitskräftemangel vorgenommen, aber diese Begriffe werden nicht näher definiert.

So wird der Begriff „kurzfristig“ in Zusammenhang mit „betriebsentsandten Ausländern“ (§18 Abs. 2 AuslBG) erwähnt, ohne aber weiter definiert zu werden.<sup>52</sup> Anders bei einem „vorübergehenden zusätzlichen Arbeitskräftebedarf“ nach § 5 Abs. 2 Ausländerbeschäftigungsgesetz. Dort dürfen ErntehelferInnen kurzfristig zugelassen werden. Nach § 5 Abs. 2 Z 2 i.V.m. Abs. 5 AuslBG dürfen hier Beschäftigungsbewilligungen für maximal sechs Wochen erteilt werden. Anders bestimmt sich hingegen die zeitliche Bemessung der Kontingente „für eine zeitlich befristete Zulassung ausländischer Arbeitskräfte in einem bestimmten Wirtschaftszweig, in einer bestimmten Berufsgruppe oder Region“ (§ 5 Abs. 2 Z 1 AuslBG). Hier dürfen Beschäftigungsbewilligungen grundsätzlich mit einer maximalen Geltungsdauer von sechs Monaten erteilt werden (§ 5 Abs. 4 Satz 1 AuslBG). In konkret bestimmten Ausnahmefällen kann die Beschäftigungsbewilligung neun Monate (§ 5 Abs. 4 Satz 2 AuslBG) dauern, wobei die

52 Bei „betriebsentsandten Ausländern“ allerdings in einem Zusammenhang, bei dem keine Beschäftigungsbewilligung notwendig ist.

Gesamtdauer von 12 Monaten nicht überschritten werden darf (§ 5 Abs. 4 Satz 3 AuslBG). All dies sind Indizien, aber keine genaue Festlegung der Dauer der Kurzfristigkeit.

Längerfristiger Arbeitskräftebedarf steht nach §13 Abs. 1 AuslBG im Zusammenhang mit der sogenannten Fachkräfteverordnung, die jährlich erlassen wird und Mangelberufe nennt. Eine gesetzliche Definition der Langfristigkeit gibt es auch hier nicht. Es gehöre aber selbstverständlich zum pragmatischen, aber informellen Knowhow der Sozialpartner, sich bei der Auseinandersetzung mit Mangelbehauptungen die Frage nach der Dauerhaftigkeit des Mangels zu stellen.<sup>53</sup>

### *3.1.4 Konjunktureller versus struktureller Arbeitskräftemangel*

Eine formale Klassifizierung des Arbeitskräftemangels gibt es nicht. Österreich hat aber mit der Bauwirtschaft, dem Tourismus und der Landwirtschaft drei in Summe bedeutende, saisonal unterschiedlich stark ausgelastete Wirtschaftszweige. Die Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland begann im Jahre 1961 in der Bauwirtschaft. Es gibt ein ausgeprägtes Bewusstsein der Saisonalität in diesen drei Wirtschaftszweigen. Der Umgang damit hat sich in den 1990er Jahren schwerpunktmäßig von der reinen Bereitstellung von Arbeitskräften für die Saisonspitzen etwas verlagert in Richtung gleichmäßigerer Auslastung der Kapazitäten über das gesamte Jahr hinweg. Das stößt in vielen Tourismusgebieten auf große Schwierigkeiten ebenso wie in der quantitativ allerdings nicht mehr sehr bedeutenden Landwirtschaft. Auch in der Bauwirtschaft wurden große Entwicklungsschritte in diese Richtung gemacht.<sup>54</sup>

Der Arbeitskräftemangel in saisonalen Berufen ist zwar kurzfristig, aber er ist wiederkehrend. Obwohl Beschäftigungsbewilligungen für Saisonarbeitskräfte nicht auf Niederlassung abzielen, können sie uneingeschränkt

53 Interview mit Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 19. März 2015.

54 Die Ursache dieser Entwicklung war der Wunsch der Sozialpartner, die von ihnen verwalteten Einrichtungen AMS und Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK) finanziell etwas zu entlasten. Im Tourismus, beispielsweise, wurde ein Zusatz-Kollektivvertrag abgeschlossen, der den teilweisen Abbau von Urlaubs- und Überstundenguthaben in der Nebensaison vorsieht. Entsprechende Auswirkungen zeigten sich mit der Zeit in Form einer größeren Häufigkeit von in den markantesten Nebensaisonmonaten weiter bestehenden Beschäftigungsverhältnissen (Biehl/Kaske, 2006:39–40).

erneuert werden (OECD, 2014b:133). Auch Kratzmann verweist darauf, dass häufig dieselben Personen („Stammsaisoniers“) Saison für Saison engagiert werden und die saisonale Beschäftigung daher ein zirkuläres Element hat (Kratzmann et al., 2011:43). Dass das den Sozialpartnern bewusst ist, zeigte sich daran, dass sie 2011 gemeinsam, während der Begutachtungsfrist der Novelle des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, einen Passus im neuen § 5 Abs. 1 reklamierten, der eine rechtliche Besserstellung von Saisonarbeitskräften, die bereits fünf Jahre lang in derselben Branche tätig waren, gegenüber Saisonarbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten, für die nach dem Wegfall der Übergangsfristen eine erstmalige Bewilligung beantragt würde, sicherstellen sollte (Bichl/Bitsche/Szymanski, 2014:140–141). Zum Vorteil reichen sollte das der Absicht nach im Inland ansässigen Drittstaatsangehörigen und allenfalls Staatsangehörigen von Rumänien und Bulgarien (sowie in weiterer Folge Kroatien), die bereits fünfjährige Saisonierskarrieren aufwiesen.

### **3.2 Instrumente zur Identifizierung**

In Österreich gibt es verschiedene Instrumente die angewendet werden, um Arbeitskräftemangel und den Bedarf an Arbeitsmigration zu identifizieren. Dazu gehören zwei Instrumente die unter anderem zur Identifizierung von Arbeitskräftemangel genutzt werden (Wirtschaftszweig-Berufs-Matrizen, Offene-Stellen-Erhebung) sowie zwei spezifische Instrumente zur Identifizierung des Bedarfs an Arbeitsmigration (Mangelberufslisten und Quoten/Kontingente). Darüber hinaus gab es bis 2013 ein Prognosemodell für die quotenpflichtige Zuwanderung, das auch eine Komponente zur Identifizierung des Bedarfs an Arbeitsmigration enthielt („Expertise zur Niederlassung von Ausländern in Österreich“). Außerdem gibt es ein Instrument zur Identifizierung von besonders nachgefragten Berufen und Qualifikationen (AMS-Qualifikationsbarometer). Diese Instrumente werden in der folgenden Tabelle dargestellt.

**Tabelle 1: Instrumente zur Identifizierung von Arbeitskräftemangel und des Bedarfs an Arbeitsmigration in Österreich**

Kategorie	Instrument	Zweck: (a) Zur Identifizierung des Bedarfs an Arbeitsmigration (b) Zur Identifizierung des Arbeitskräftemangels (c) Andere	Methodologie
Mangelberufs- listen	Fachkräfteverordnung	(a) Zur Identifizierung des Bedarfs an Arbeitsmigration.	Mangelberufe werden vom BMASK in Abstimmung mit dem BMFWF jährlich basierend auf dem Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitssuchenden pro Beruf und unter Einbindung der Sozialpartner definiert.
	Fachkräfte-BHZÜV	(a) Zur Identifizierung des Bedarfs an Arbeitsmigration.	Erlaubt die Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen für EU-Staatsangehörige, für die Übergangsbestimmungen gelten, in bestimmten Berufen, vorausgesetzt sie besitzen eine einschlägige Ausbildung.
Quoten/ Kontingente	Niederlassungs- verordnung	(a) Zur Identifizierung des Bedarfs an Arbeitsmigration.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse der Arbeitsmarktentwicklung, insbesondere der Arbeitslosenquote in den Bereichen Tourismus und Landwirtschaft;</li> <li>• Analyse der Entwicklung des Arbeitskräfteangebots, das aus der Migrationspolitik resultiert; und</li> <li>• Regionales Arbeitsmarktmonitoring.</li> </ul> <p>Auf Grundlage dieser Daten legen BMI, BMASK, die Bundesländer und Sozialpartner gemeinsam Beschäftigungskontingente für Saisonarbeitskräfte und ErntehelferInnen sowie Zuwanderungsquoten für quotenpflichtige Aufenthaltstitel fest (Biffl, 2011:35).</p>
Wirtschafts- zweiganalyse	Wirtschaftszweig- Berufs-Matrizen	(b) Zur Identifizierung des Arbeitskräftemangels.	Verwendung als integraler Bestandteil ökonomischer Prognosemodelle.

<b>Analyseebene:</b> <b>(1) z.B. Qualifikation, Beruf, Wirtschaftszweig</b> <b>(2) Internationale (ISCO-08) oder nationale Klassifikation der Berufe</b> <b>(3) Geographische Ebene (national, regional)</b>	<b>Akteure, die das Instrument anwenden</b>	<b>Anmerkung</b>
(1) Verhältnis von offenen Stellen zu Arbeitssuchenden (Stellenandrangsziffer); (2) Nationale Klassifikation (AMS-Berufssystematik); (3) Nationale Ebene (Bund).	AMS (konkret ein Ausschuss des Verwaltungsrats des AMS), BMASK, BMWFW.	Keine.
(1) Berufe; (2) Nationale Klassifikation (AMS-Berufssystematik); (3) Nationale Ebene (Bund); für den Minister bestünde die Möglichkeit, geografische Einschränkungen zu treffen.	BMASK.	Keine.
(1) Nicht bekannt; vermutlich Wirtschaftszweige und Berufe, wobei in den Berufen die Qualifikationen impliziert sind; (2) Nicht bekannt; vermutlich nationale und internationale Klassifikation; (3) Regionale Ebene (Bundesländer).	BMI, BMASK, Bundesländer, Sozialpartner.	Keine.
(1) Berufe inkl. Qualifikationen, Wirtschaftszweige; (2) Nationale Klassifikation (AMS-Berufssystematik); (3) Nationale (Bund) und teilweise regionale Ebene (z.B. auf Ebene der Bundesländer Oberösterreich, Steiermark).	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO).	Dienen als Grundlage für mittel- und langfristige Prognosen über die Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs nach Beruf und Industriezweig (Biffl, 2011:33).

Kategorie	Instrument	Zweck: (a) Zur Identifizierung des Bedarfs an Arbeitsmigration (b) Zur Identifizierung des Arbeitskräftemangels (c) Andere	Methodologie
Arbeitgeberumfrage	Offene-Stellen-Erhebung	(b) Zur Identifizierung des Arbeitskräftemangels.	Befragung, die bei einer Stichprobe von Unternehmen durchgeführt wird. Die Teilnahme ist freiwillig.
Prognosemodell	Expertise zur Niederlassung von Ausländern in Österreich	(c) Prognosemodell zur Ausarbeitung der in der Niederlassungsverordnung festzulegenden Quoten für die Erteilung quotenpflichtiger Aufenthaltstitel an Drittstaatsangehörige.	Die Ausschöpfung der Quoten für die Erteilung quotenpflichtiger Aufenthaltstitel an Drittstaatsangehörige wird für die vorangegangenen Jahre untersucht. Außerdem wird eine Einschätzung über die für das folgende Jahr notwendigen Quoten abgegeben.
Barometer	AMS-Qualifikationsbarometer	(c) Zur Identifizierung von besonders nachgefragten Berufen und Qualifikationen	Darstellung der <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschäftigtenzahlen in den Berufsfeldern im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigtenzahl im Berufsbereich;</li> <li>• Beschäftigtenzahlen in einzelnen Berufen im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigtenzahl im Berufsfeld;</li> <li>• Anzahl offener Stellen; und</li> <li>• Bedeutung einer Qualifikation für die Ausübung aller Berufe des Berufsfeldes.</li> </ul>

<b>Analyseebene:</b> <b>(1) z.B. Qualifikation, Beruf, Wirtschaftszweig</b> <b>(2) Internationale (ISCO-08) oder nationale Klassifikation der Berufe</b> <b>(3) Geographische Ebene (national, regional)</b>	<b>Akteure, die das Instrument anwenden</b>	<b>Anmerkung</b>
(1) Erhoben werden pro Stelle: • Berufsbezeichnung; • Mindestens gewünschte Schulbildung; • Lehrstelle (ja/nein); • Ausmaß der Arbeitszeit; • Saisonarbeitsstelle (ja/nein); • Dauer der Suche; • Voraussichtliches monatliches Bruttoeinkommen; (2) Internationale Klassifikation; (3) Nationale Ebene (Bund).	Statistik Austria.	Die Offene-Stellen-Erhebung wurde von EntscheidungsträgerInnen bisher kaum beachtet, da es sich um eine Stichprobenerhebung handelt.
(1) Nicht bekannt; vermutlich Wirtschaftszweige und Berufe, wobei in den Berufen die Qualifikationen impliziert sind. (2) Nicht bekannt; vermutlich nationale und internationale Klassifikation. (3) Regionale Ebene (Bundesländer).	WIFO und Donauuniversität Krems im Auftrag des BMI.	Der Bezug zu Arbeitsmigration beschränkte sich zuletzt auf Drittstaatsangehörige mit Daueraufenthaltstitel eines anderen EU-Mitgliedstaats (sogenannte Mobilitätsfälle). Das Instrument wurde 2014 eingestellt.
(1) Berufsfelder, Berufsbereiche, Wirtschaftszweige; (2) Nationale Klassifikation (AMS-Berufssystematik); (3) Regionale Ebene (Bundesländer).	AMS.	Dieses Online-Service für Unternehmen und Arbeitssuchende gibt Qualifikationsanforderungen in 10.000 Berufen an. Es dient auch als Informationsinstrument zur Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte (Biffl, 2011:34).



### 3.2.1 Mangelberufsliste

Mangelberufslisten dienen zur Identifizierung des Arbeitskräftemangels und zur Bestimmung des Bedarfs an Arbeitsmigration. In Österreich werden diese im Rahmen der Fachkräfteverordnung und der Fachkräfte-Bundeshöchstzahlenüberziehungsverordnung (Fachkräfte-BHZÜV) genutzt.

Der Vorgang der Bestimmung der Mangelberufe läuft wie folgt ab. Anhand der Daten des Data Warehouse, das vom AMS und dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger gespeist wird und auf das AMS und zuständiges Ministerium gleichermaßen Zugriff haben, wird überprüft, in welchen Berufen die gesetzlich seit 2011 vorgeschriebenen quantitativen Erfordernisse erfüllt sind, um für die Mangelberufsliste nominiert zu werden. Welche Berufe als Mangelberufe in Betracht kommen, ist in § 13 Abs. 1, Satz 2 und Satz 3 Ausländerbeschäftigungsgesetz bestimmt:

*Als Mangelberufe kommen Berufe in Betracht, für die pro gemeldeter offener Stelle höchstens 1,5 Arbeitssuchende vorgemerkt (Stellenandrangsziffer) sind. Berufe mit einer Stellenandrangsziffer bis zu 1,8 können berücksichtigt werden, wenn weitere objektivierbare Mangellindikatoren, insbesondere eine erhöhte Ausbildungsaktivität der Betriebe festgestellt werden oder der betreffende Beschäftigungszeitraum eine überdurchschnittlich steigende Lohnentwicklung aufweist.*

„Exotische“ Berufe mit weniger als 20 offenen Stellen, etwa wenn der Beruf in nur einem einzigen Betrieb in ganz Österreich ausgeübt werden kann, werden ausgeschieden (OECD, 2014b:90). Die von Arbeitskräfteüberlassern<sup>55</sup> gemäß § 3 Abs. 2 Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG)<sup>56</sup> gemeldeten offenen Stellen sind bei der Ermittlung der Stellenandrangsziffer gesondert auszuweisen (Bichl/Bitsche/Szymanski, 2014:161). Die gesondert ausgewiesenen Stellen werden mit einem Faktor 0,9 multipliziert und in dieser reduzierten Menge als offene Stellen eingerechnet. Der Faktor ist nicht gesetzlich festgelegt, sondern stellt eine Übereinkunft zwischen den Sozialpartnern dar, die fallweise auch in Frage gestellt wird. So zieht die ArbeitnehmerInnenvertretung einen niedrigeren Faktor von 0,7 vor<sup>57</sup> und hatte bei früheren Gelegenheiten auch 0,5 als ausreichend bezeichnet.

55 Eine Überlassung von Arbeitskräften ist die Zurverfügungstellung von Arbeitskräften zur Arbeitsleistung an Dritte (§ 3 Abs. 1 Arbeitskräfteüberlassungsgesetz).

56 BGBl. Nr. 196/1988, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 94/2014.

57 Interview mit Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 19. März 2015.

Somit beziehen sich die Kriterien, die Ausgangspunkt für die Erstellung der Mangelberufsliste sind, auf die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation und nicht auf Prognosen des zukünftigen Bedarfs. Das unterscheidet laut OECD Österreich klar von anderen OECD-Ländern. Es ist weiters darauf hinzuweisen, dass die dem AMS gemeldeten offenen Stellen und Arbeitssuchenden überwiegend im niedrigqualifizierten und qualifizierten Segment angesiedelt sind. Dies spiegelt sich entsprechend in der Mangelberufsliste der Fachkräfteverordnung wieder (OECD, 2014b:90–91). Da das AMS folglich besonders im hochqualifizierten Bereich relativ schlecht über offene Stellen informiert ist und die Stellenandrangsziffer in diesem Bereich daher wenig Aussagekraft besitzt, besteht ein Risiko, diesbezüglichen Arbeitskraftmangel zu übersehen (OECD 2014b:22).

Grundsätzlich ist es so, dass das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über einigen Spielraum verfügt, um auch Berufe in die Liste aufzunehmen, in denen die Stellenandrangsziffer über 1,8 liegt, und andere nicht aufzunehmen, obwohl sie unter 1,5 liegt (OECD, 2014b:90). Sollten besondere Umstände vorliegen werden diese gehört und teilweise berücksichtigt.<sup>58</sup> So waren basierend auf der Stellenandrangsziffer im Jahre 2014 diplomierte KrankenpflegerInnen kein Mangelberuf mehr, da diese bei 1,9 lag (OECD, 2014b:90). Die Ausbildungsbemühungen der letzten 10 Jahre haben dazu beigetragen. Dass KrankenpflegerInnen dennoch in die Mangelberufsliste für 2014 und nachträglich auch noch in jene für 2015 aufgenommen wurden, sollte sicherstellen, dass Krankenpflegerinnen, die bereits im Nostrifizierungsverfahren sind, die ihnen auferlegten Ausbildungsschritte fertig absolvieren können. Für 2016 sei eine nochmalige Berücksichtigung aus heutiger Sicht unwahrscheinlich.<sup>59</sup>

Letztlich ist die Erstellung der Mangelberufsliste kein rein mechanischer Vorgang, sondern durchaus ein Verhandlungsvorgang, auch wenn mit den gesetzlich festgelegten quantitativen Erfordernissen eine starke Leitlinie vorhanden ist.

Die Darstellungen des Ablaufs der>Listenerstellung differieren etwas. Die OECD hebt die im Vergleich zu anderen OECD-Ländern sehr zentrale Rolle der Sozialpartner hervor. Während beispielsweise in Spanien und

58 Interview mit Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 19. März 2015.

59 Ebd.

Schweden die Sozialpartner konsultiert werden, komme ihnen in Österreich eine Schlüsselrolle zu, da sie diejenigen seien, die in erster Linie die Mangelberufsliste erstellen (OECD, 2014b:91).

Laut OECD wird die Mangelberufsliste jährlich von einem Gremium bestehend aus VertreterInnen der Sozialpartner und der Industriellenvereinigung erstellt. Das Gremium, welches vom Ausschuss des AMS Verwaltungsrats ernannt wird, erstellt die Mangelberufsliste basierend auf der Stellenandrangsziffer. Das Gremium übermittelt seinen Vorschlag einer Mangelberufsliste dann an den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Dieser überprüft in Übereinstimmung mit dem Minister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft die Liste und veröffentlicht diese für das jeweils kommende Jahr im Rahmen der Fachkräfteverordnung. Die endgültige Entscheidung darüber, welche Berufe in die Mangelberufsliste aufgenommen werden, liegt im Kompetenzbereich des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Dennoch übernimmt dieser in der Praxis den Vorschlag des Gremiums so gut wie unverändert (OECD, 2014b:90–91).

Die Bestimmungen des § 13 Abs. 2 Ausländerbeschäftigungsgesetz schreiben einen solchen Ablauf aber nicht vor. Dort heißt es:

*Ein vom Verwaltungsrat des Arbeitsmarktservice Österreich gemäß den Bestimmungen des Arbeitsmarktservicegesetzes [...] einzurichtender Ausschuss kann nach Maßgabe des Abs. 1 einvernehmlich Vorschläge für die Festlegung von Mangelberufen erstatten. Wird kein Einvernehmen erzielt, können die Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber gesonderte Vorschläge erstatten.*

Der Verweis auf das Arbeitsmarktservicegesetz sichert, dass der Ausschuss paritätisch besetzt ist. Die Bestimmung des § 13 Ausländerbeschäftigungsgesetz bedeutet jedoch nicht, dass die Initiative zur Erstellung der Liste vom Verwaltungsrat oder seinem Ausschuss ausgehen muss, oder dass er überhaupt Vorschläge machen muss. Er hat diese Möglichkeit („kann“), aber er muss nicht. Gängige Praxis ist vielmehr, dass das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz einen Entwurf der Liste vorbereitet und ihn dann den Sozialpartnern vorlegt, damit sie ihr Vorschlagsrecht ausüben können. Durch diese Abfolge werden langwierige Debatten zwischen den Sozialpartnern vermieden und dennoch ihre Vorstellungen berücksichtigt. Vom Ministerium angestrebt wird von

vornherein ein konsensfähiges Papier, da alles andere den Aufwand unnötig vergrößern würde.<sup>60</sup>

Die Liste der Mangelberufe wird jährlich erstellt und wird als Fachkräfteverordnung vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft erlassen. Die Fachkräfteverordnung wird stets um den 1. November herum erlassen und tritt mit 1. Jänner des Folgejahres in Kraft. Sie hat eine Gültigkeit bis Ende des jeweiligen Kalenderjahres. Nur die erste, die Fachkräfteverordnung 2012, wurde, wie 2011 zwischen Sozialpartnern und Bundesregierung vereinbart, erst mit 15. Juni 2012 erlassen und galt bis Ende 2012. Die im Rahmen der Fachkräfte-BHZÜV erlassene Mangelberufsliste wurde seit 2008 nicht mehr verändert. Sie unterliegt, da sie für EU-Staatsangehörige gilt, einem Verschlechterungsverbot und könnte nur ergänzt werden.<sup>61</sup> Öffentlich zugänglich sind die Fachkräfteverordnung und die Fachkräfte-BHZÜV im Bundesgesetzblatt II; sie werden jedoch auch innerhalb des AMS und der Organisationen der Sozialpartnerschaft kommuniziert.

Beide Mangelberufslisten – sowohl die der Fachkräfteverordnung als auch der Fachkräfte-BHZÜV – sind rechtlich verbindlich für die Entscheidungsfindung über der Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen und Sicherungsbescheinigungen<sup>62</sup> durch die Geschäftsstellen des AMS. Rot-Weiß-Rot – Karten für Fachkräfte in Mangelberufen werden nur an Personen vergeben, die eine Beschäftigung in einem Beruf anstreben, der in der Mangelberufsliste der Fachkräfteverordnung enthalten ist. Zusätzlich müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: abgeschlossene Berufsausbildung im jeweiligen Beruf, verbindliches Arbeitsplatzangebot, Erreichung von mindestens 50 von maximal 75 Punkten in einem Punk-

60 Interview mit Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 19. März 2015.

61 Ebd.

Die gesetzliche Grundlage befand sich früher in §12a Abs. 1 Ausländerbeschäftigungsgesetz, dann in § 14 Abs. 3 Ausländerbeschäftigungsgesetz und seit 2011 in § 4 Abs. 4 Ausländerbeschäftigungsgesetz (Schriftliche Mitteilung von Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 10. April 2015).

62 Dient dem Arbeitgeber zur Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften, die befristet in Österreich beschäftigt werden sollen und nicht zur sichtvermerksfreien, d.h. visumfreien Einreise berechtigt sind (AMS, *Sicherungsbescheinigung*, verfügbar auf [www.ams.at/service-unternehmen/auslaenderinnen/zugangsberechtigungen/sicherungsbescheinigung](http://www.ams.at/service-unternehmen/auslaenderinnen/zugangsberechtigungen/sicherungsbescheinigung), Zugriff am 28. April 2015).

tesystem, das Qualifikation, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse und Alter beurteilt (siehe 2.3.3).<sup>63</sup> Ebenso werden Beschäftigungsbewilligungen für EU-Staatsangehörige, für die Übergangsbestimmungen gelten (zurzeit kroatische Staatsangehörige), nur für die in der Fachkräfte-BHZÜV gelisteten Mangelberufe erteilt.

### 3.2.2 Andere Instrumente

#### *Quoten/Kontingente*

Quoten beziehungsweise Kontingente werden als Instrument der Identifizierung des Bedarfs an Arbeitsmigration verwendet. Konkret dienen sie der Festlegung der jährlichen Beschäftigungskontingente für Saisonarbeitskräfte und ErntehelferInnen sowie der Zuwanderungsquote für sogenannte Mobilitätsfälle. Dabei handelt es sich um Drittstaatsangehörige, die im Besitz eines Aufenthaltstitels Daueraufenthalt – EU eines anderen EU-Mitgliedstaates sind und nach Österreich kommen wollen (siehe 2.3.2).

Dazu wird eine Analyse der Arbeitsmarktentwicklung, insbesondere der Arbeitslosenquote in den Bereichen Tourismus und Landwirtschaft, eine Analyse der Entwicklung des Arbeitskräfteangebots, das aus der Migrationspolitik resultiert sowie ein regionales Arbeitsmarktmonitoring durchgeführt. Auf Grundlage dieser Daten legen dann das Bundesministerium für Inneres, das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, die Bundesländer und die Sozialpartner gemeinsam die Kontingente und Quoten fest (Biffl, 2011:35).

Die Quoten/Kontingente werden als jährliche Niederlassungsverordnung im Bundesgesetzblatt II publiziert und sind damit für die Praxis der Erteilung von Bewilligungen durch die Geschäftsstellen des AMS verbindlich.

#### *Wirtschaftszweiganalyse*

Sogenannte Wirtschaftszweig-Berufs-Matrizen dienen als Grundlage für mittel- und langfristige Prognosen über die Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs nach Beruf und Industriezweig. Als integraler Bestandteil ökonomischer

63 BMASK und BMI, *Fachkräfte in Mangelberufen*, verfügbar auf [www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/fachkraefte-in-mangelberufen.html](http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/fachkraefte-in-mangelberufen.html) (Zugriff am 7. Mai 2015).

metrischer Prognosemodelle analysieren sie Berufe und Wirtschaftszweige auf Bundesebene und teilweise auch auf regionale Ebene (z.B. auf Ebene der Bundesländer Oberösterreich und Steiermark). Angewendet wird das Instrument vom Institut für Wirtschaftsforschung (Biffl, 2011:33).

Die Ergebnisse stehen in Zusammenhang mit Wirtschaftsprognosen und dienen nicht der Ausgestaltung eines der in Kapitel 2.3 vorgestellten Instrumente zur Steuerung der Arbeitsmigration. Die Ergebnisse werden nicht eigens kommuniziert und es besteht kein öffentlicher Zugriff.

#### *Arbeitgeberumfrage*

Im Jahre 2009 wurde die Offene-Stellen-Erhebung aufgrund der EU-Verordnung zur Erhebung von offenen Stellen<sup>64</sup> eingeführt. Sie dient der Identifizierung des Arbeitskräftemangels. Dazu führt die Statistik Austria eine Befragung bei einer Stichprobe von Unternehmen durch. Die Teilnahme ist freiwillig. Erhoben werden pro offener Stelle: Berufsbezeichnung; mindestens gewünschte Schulbildung; Art der Stelle; Ausmaß der Arbeitszeit; Dauer der Suche; und voraussichtliches monatliches Bruttoeinkommen.

Es ist keine konkrete Nutzung der Offene-Stellen-Erhebung für die Politikgestaltung oder die Setzung von Maßnahmen der Arbeitsmigration bekannt. Das liegt teils daran, dass sie als Stichprobenerhebung zwingend mit statistischen Unsicherheiten belastet ist und sich daher für die detaillierte Maßnahmensetzung der Sozialpartner nicht eignet. Die Ergebnisse werden auf der Webseite der Statistik Austria publiziert.<sup>65</sup>

#### *Prognosemodell*

Die für die Jahre 1994 bis 2013 jährlich erstellte „Expertise zur Niederlassung von Ausländern in Österreich“ diente zur Ausarbeitung der in der Niederlassungsverordnung festzulegenden Quoten für die Erteilung quotenpflichtiger Aufenthaltstitel an Drittstaatsangehörige (Familienangehörige, Privatpersonen ohne Erwerbsabsicht, Zweckänderungen, Mobilitätsfälle) für das Folgejahr (Biffl/Bock-Schappelwein, 2013:18).

64 Verordnung (EG) Nr. 453/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 über die vierteljährliche Statistik der offenen Stellen in der Gemeinschaft.

65 Statistik Austria, *Offene-Stellen-Erhebung*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/fragebogen/unternehmen/offene\\_stellen\\_erhebung/index.html](http://www.statistik.at/web_de/fragebogen/unternehmen/offene_stellen_erhebung/index.html) (Zugriff am 19. März 2015).

Dazu wurde die Ausschöpfung der Quoten der vorangegangenen Jahre untersucht und eruiert, inwieweit zusätzliche ausländische Arbeitskräfte im folgenden Jahr benötigt werden, um ein reibungsloses Wirtschaftswachstum sicherzustellen. Der Bezug zur Arbeitsmigration beschränkte sich zuletzt auf Drittstaatsangehörige mit Daueraufenthaltstitel eines anderen EU-Mitgliedstaats (sogenannte Mobilitätsfälle).

Durchgeführt wurde die Studie vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung gemeinsam mit der Donauuniversität Krems im Auftrag des Bundesministeriums für Inneres. Die Ergebnisse sind auf der Webseite des Bundesministeriums für Inneres öffentlich zugänglich.<sup>66</sup> Das Instrument wurde 2014 eingestellt.

### *Barometer*

Das AMS-Qualifikationsbarometer dient zur Identifizierung von besonders nachgefragten Berufen und Qualifikationen. Es stellt grafisch aufgearbeitet folgende Faktoren dar:

- Beschäftigtenzahlen in den Berufsfeldern im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigtenzahl im Berufsbereich;
- Beschäftigtenzahlen in einzelnen Berufen im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigtenzahl im Berufsfeld;
- Anzahl offener Stellen; und
- Bedeutung einer Qualifikation für die Ausübung aller Berufe des Berufsfeldes.

Dazu werden Berufsfelder, Berufsbereiche und Wirtschaftszweige auf Ebene der Bundesländer analysiert.

Die Ergebnisse werden in Form von Qualifikationsstrukturberichten publiziert. Diese sind über die Webseite des AMS-Forschungsnetzwerkes zugänglich.<sup>67</sup>

Beim AMS-Qualifikationsbarometer handelt es sich um ein Online-Service für Unternehmen und Arbeitssuchende, die es als Informationsinstrument zur Aus- und Weiterbildung sowie zur Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte nutzen (Biffl, 2011:33–34). In der Entscheidungsfindung

66 BMI, *Niederlassung und Aufenthalt*, verfügbar auf [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Niederlassung/statistiken/](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/) (Zugriff am 2. April 2015).

67 AMS, *Qualifikations-Barometer*, verfügbar auf <http://bis.ams.or.at/qualibarometer/berufsbereiche.php> (Zugriff am 2. April 2015).

hinsichtlich der Steuerung der Arbeitsmigration spielt das Qualifikationsbarometer keine Rolle.

### **3.3 Aktuelle Analyseergebnisse**

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Anwendung der unter 3.2. gelisteten Instrumente, d.h. der gegenwärtige Arbeitskräftemangel und Bedarf an Arbeitsmigration in Österreich, dargestellt. Ausgenommen sind die Wirtschaftszweig-Berufs-Matrizen, da diese nicht veröffentlicht werden.

#### *Mangelberufsliste*

Die jährlich erlassene Fachkräfteverordnung, die seit 2012 die Mangelberufe festlegt, enthielt seit 2012 eine ständig abnehmende Anzahl von Berufen. Während im Jahre 2012 die Beschäftigung von Fachkräften aus Drittstaaten noch in 26 Mangelberufen möglich war, waren es 2013 nur noch 24 Berufe, 16 Berufe im Jahre 2014 und 12 Berufe im Jahre 2015. Bei den meisten Berufen in den Fachkräfteverordnungen 2012 bis 2015 handelt es sich um Handwerksberufe (ISCO-Berufshauptgruppe 7), aber auch einige wenige technische Berufe (ISCO-Berufshauptgruppe 3) und akademische Berufe (ISCO-Berufshauptgruppe 2) waren gelistet. Unter den fünf erstgenannten Berufen waren in den letzten vier Jahren: FräserInnen, SchwarzdeckerInnen, DreherInnen, DachdeckerInnen, TechnikerInnen mit höherer Ausbildung (Ing.) für Maschinenbau, SchweißerInnen/SchneidbrennerInnen, Diplomingenieur(e)innen für Starkstromtechnik und LandmaschinenbauerInnen.



**Tabelle 2: Mangelberufe und ihr Rang in der Reihung in den Fachkräfteverordnungen 2012 bis 2015**

Mangelberuf	Jahr			
	2012	2013	2014	2015
FräserInnen (7223)	1	1	1	1
SchwarzdeckerInnen (7121)	–	–	–	2
DreherInnen (7223)	2	2	4	3
DachdeckerInnen (7126)	3	4	2	5
TechnikerInnen mit höherer Ausbildung (Ing.) für Maschinenbau (3115)	4	3	3	6
SchweißerInnen, SchneidbrennerInnen (7212)	5	6	5	8
Diplomingenieur(e)innen für Starkstromtechnik (2151)		5	7	–
BautischlerInnen (7115)	6	7	–	–
TechnikerInnen mit höherer Ausbildung (Ing.) für Feuerungs- und Gastechnik (3115)	7	–	–	–
BauspengerInnen (7126)	8	–	10	–
Elektroinstallateur(e)innen, -monteur(e)innen (7411)	9	8	12	–
BetonbauerInnen (7114)	–	–	9	–
LandmaschinenbauerInnen (7233)	10	9	15	4
Diplomingenieur(e)innen für Maschinenbau (2144)	11	11	13	–
Zimmer(er)innen (7115)	12	13	–	–
SchlosserInnen (7214)	13	15	–	–
(Sonstige) SpenglerInnen (7126, 7213)	14	–	11	10
TechnikerInnen für Maschinenbau (7233)	15	14	–	–
TechnikerInnen mit höherer Ausbildung (Ing.) für Starkstromtechnik (3113)	16	10	6	7
Rohrinstallateur(e)innen, -monteur(e)innen (7214)	17	12	–	–
Bau- und MöbeltischlerInnen (7115)	18	16	–	–
(Sonstige) TechnikerInnen für Starkstromtechnik (7412)	–	18	14	11
BodenlegerInnen (7115)	19	21	–	–
Platten-, FliesenlegerInnen (7122)	20	–	–	–
TechnikerInnen mit höherer Ausbildung (Ing.) für Datenverarbeitung (3511)	21	17	8	–
HolzmaschinenarbeiterInnen (7523)	22	23	–	–
Besondere TechnikerInnen mit höherer Ausbildung (Ing.) (314)	23	20	–	–
Werkzeug-, Schnitt- und StanzenmacherInnen (7222)	24	22	–	9
LackiererInnen (7132)	–	24	–	–
Diplomingenieur(e)innen (Hochschulabschluss) (21)	25	–	–	–
Dipl. Krankenpfleger, -schwesterInnen (3221)	26	19	16	12

Quelle: § 1 Fachkräfteverordnungen 2012, 2013, 2014 und 2015.

Anmerkung: Die Berufsbezeichnungen folgen der AMS-Berufssystematik.

Die im Rahmen der Fachkräfte-BHZÜV erlassene Mangelberufsliste für 2008 umfasst – nach zwei Erweiterungen im Jahre 2008 – ganze 57 Berufe. Sie wurde seitdem nicht mehr verändert. Sie unterliegt zwar, da sie für EU-Staatsangehörige gilt, einem Verschlechterungsverbot, hätte aber ergänzt werden können.

### *Quoten/Kontingente*

Das Kontingent für befristet beschäftigte Fremde beträgt in 2015 4.500 und für ErntehelferInnen 700 Beschäftigungsbewilligungen (§ 2 Niederlassungsverordnung 2015<sup>68</sup>). Das stellt keine Änderung zum Jahr 2014 dar (§ 2 Niederlassungsverordnung 2014<sup>69</sup>). Im Jahre 2013 durften noch 7.000 Beschäftigungsbewilligungen für befristet beschäftigte Fremde und 2.500 Beschäftigungsbewilligungen für ErntehelferInnen erteilt werden (§ 2 Niederlassungsverordnung 2013<sup>70</sup>). Wie schon erwähnt, beziehen sich diese Festlegungen auf Drittstaatsangehörige und schließen auch jene mit ein, die bereits im Inland leben, aber ansonsten keinen Zugang zu Beschäftigung besitzen.

Dazu kommen für 2015 noch die von der Größenordnung her vernachlässigbaren 106 quotenpflichtigen Aufenthaltstitel zu Beschäftigungszwecken für sogenannte Mobilitätsfälle, also Drittstaatsangehörige, die im Besitz eines Aufenthaltstitels Daueraufenthalt – EU eines anderen EU-Mitgliedstaates sind und nach Österreich kommen wollen. Im Jahre 2014 waren nur 96 und im Jahre 2013 nur 91 zulässig gewesen (§ 2 Niederlassungsverordnung 2015, 2014 und 2013). Diese ganz allmählichen Steigerungen sind vor dem Hintergrund der eher schwachen Konjunktur bemerkenswert, zumal sie mit einer Steigerung auch bei der Zahl der zulässigen Zweckänderungen von „Angehöriger“ auf Rot-Weiß-Rot – Karte Plus einhergehen (von 165 in 2013 und 2014 auf 195 in 2015).

### *Arbeitgeberumfrage*

In der Offene-Stellen-Erhebung konnte zwischen 2012 und 2014 ein Rückgang der offenen Stellen im Jahresdurchschnitt festgestellt werden (von 69.500 im Jahre 2012 auf 62.400 im Jahre 2014). Im Jahre 2014 wurden im Jahresdurchschnitt rund 41.200 Stellen im Dienstleistungsbereich,

68 BGBl. II Nr. 361/2014.

69 BGBl. II Nr. 480/2013.

70 BGBl. II Nr. 448/2012.

11.300 Stellen im produzierenden Bereich und 9.800 Stellen im öffentlichen Bereich erhoben. Dieses Verhältnis hat sich in den letzten Jahren kaum verändert (Statistik Austria, 2015a).

Bei neun Prozent der ausgeschriebenen Stellen handelte es sich um saisonale Beschäftigungen (Statistik Austria, 2015b).

Bezüglich der Arbeitszeit handelte es sich 2014 bei 74,8 Prozent der offenen Stellen um ausgeschriebene Vollzeitstellen, bei 14,7 Prozent um Teilzeitstellen über der Geringfügigkeitsgrenze und bei 2,9 Prozent um geringfügige Beschäftigungen. Weitere 7,6 waren unbekannt (Statistik Austria, 2015b).

Hinsichtlich der Mindestbildung erforderten 37,1 Prozent der offenen Stellen in 2014 einen Pflichtschulabschluss oder keine schulische Mindestqualifikationen, 27,9 Prozent erforderten einen Berufsausbildungsabschluss, 12,8 Prozent eine Matura, 9,9 Prozent eine darüber hinausgehende Ausbildung und 4,8 Prozent einen mittleren Schulabschluss oder eine Meisterausbildung. Weitere 7,5 Prozent waren unbekannt (Statistik Austria, 2015b).

### *Prognosemodell*

Die letzte „Expertise zur Niederlassung von Ausländern in Österreich“ von September 2013 prognostizierte für die Jahre 2013 und 2014 eine gleich bleibende Anzahl von Personen im erwerbsfähigen Alter (5,7 Millionen), eine sehr geringe Zunahme der Anzahl aktiver Erwerbspersonen (2013: plus 1,2%; 2014: plus 1,0% im Vergleich zum Vorjahr) und eine steigende Anzahl Arbeitsloser (2013: plus 8,1%; 2014: plus 3,2% im Vergleich zum Vorjahr). Eine Zunahme der Beschäftigungsquote wurde um etwa 0,5 Prozentpunkte für die Jahre 2013 und 2014 erwartet (Biffel/Bock-Schappelwein, 2013:96).

Die Niederlassungsverordnung für das Jahr 2013 legte in den verschiedenen Quotenkategorien folgende Höchstzahlen fest:

**Tabelle 3: Jahreshöchstzahl quotenpflichtiger Niederlassungsbewilligungen (2013)**

Kategorie	Jahreshöchstzahl quotenpflichtiger Niederlassungsbewilligungen
Familienzusammenführung	4.570
Privatpersonen ohne Erwerbsabsichten	275
Drittstaatsangehörige mit Daueraufenthalt – EU (Mobilitätsfälle)	123
<i>davon unselbständige Mobilitätsfälle</i>	59
<i>davon selbständige Mobilitätsfälle</i>	32
<i>davon Mobilitätsfälle ohne Erwerbsabsicht</i>	32
Zweckänderung von Niederlassungsbewilligung– Angehöriger zu Niederlassungsbewilligung	165
<b>Gesamt</b>	<b>5.133</b>

Quelle: Biffi/Bock-Schappelwein, 2013:32.

Auf Basis der Erfahrungen bei der Quotenausschöpfung in den Jahren 2006 und 2012 sowie der Anzahl der gestellten Anträge im ersten Halbjahr 2013 wurde prognostiziert, dass die Jahreshöchstzahl für das Jahr 2013 insgesamt ausreicht. In Zusammenhang mit Arbeitsmigration sind davon die unselbständigen und selbständigen Mobilitätsfälle von Interesse. Bis zum 30. Juni 2013 wurden bei 79 gestellten Anträgen auf eine Niederlassungsbewilligung in der Kategorie unselbständiger Mobilitätsfall 26 Bewilligungen erteilt. Die Quotenausschöpfung betrug daher zur Jahresmitte 44 Prozent. In der Kategorie selbständiger Mobilitätsfall wurden 10 Anträge gestellt und 8 genehmigt. Die Quotenausschöpfung betrug in dieser Kategorie zur Jahresmitte somit nur 25 Prozent (Biffi/Bock-Schappelwein, 2013:50).

#### *Barometer*

Beim AMS-Qualifikationsbarometer handelt es sich um einen Service für Unternehmen und Arbeitssuchende. Auf einer Online-Plattform werden Qualifikationstrends nach Berufsbereichen und offene Stellen nach Bundesländern dargestellt. Zudem werden nachgefragte Berufe und Qualifikationen in verschiedenen Beschäftigungsfeldern dargestellt. So wurde Anfang 2015 im Berufsbereich Soziales, Erziehung und Bildung eine steigende Nachfrage in vier Berufen (PflegehelferIn, AltenbetreuerIn, HeimhelferIn und Kindergartenpädagoge/pädagogin) prognostiziert.

Die Beschäftigungschancen seien gut und die Nachfrage stabil.<sup>71</sup> Im Berufsbereichs Büro, Wirtschaft, Finanzwesen und Recht steige durch die Wirtschaftskrise der Bedarf an fundierter Unterstützung bei Investitionsentscheidungen und an professioneller Risikoanalyse. Konkret wurde in zwei Berufen (WirtschaftsingenieurIn, ControllerIn) eine steigende Nachfrage prognostiziert.<sup>72</sup> Ebenfalls weisen zwei Berufe (BerufskraftfahrerIn, FlugbegleiterIn) im Berufsbereichs Verkehr, Transport und Zustelldienste eine steigende Nachfrage auf. Hier ist mit Beschäftigungszuwächsen zu rechnen, da die Wirtschafts- und Finanzkrise, die vor allem in den Jahren 2009 und 2010 im gesamten Berufsbereich zu einer Stagnation beziehungsweise zu Rückgängen in der Beschäftigung führte, weitgehend überwunden sei.<sup>73</sup>

Das AMS-Qualifikationsbarometer ist auch Grundlage des seit 2004 jährlich vom AMS publizierten Qualifikationsstrukturberichts. Der Bericht 2013 stellt ein Wachstum des Arbeitskräftepotentials vor allem im Dienstleistungsbereich fest. In Hinblick auf das Qualifikationspotential wurde für die Jahre 2014 bis 2017 eine Steigerung von Lehrabschlüssen um sechs Prozent und eine Abnahme von MaturantInnen zwischen drei Prozent und vier Prozent (abhängig vom Schultyp) erwartet. Zudem wurde von 2014 bis 2020 für die meisten universitären Studienrichtungen eine steigende Zahl an AbsolventInnen prognostiziert (AMS, 2014b:487–499).

### *Fazit*

Laut einer OECD-Studie ist die Lage am österreichischen Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich günstig. Mit einer Beschäftigungsrate von rund 73 Prozent ist ein verhältnismäßig hoher Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter beschäftigt. Die Arbeitslosigkeit ist dagegen niedrig. Mit rund 5 Prozent ist sie die niedrigste in der gesamten EU (OECD, 2014b:45–46). Gleichzeitig weist aber Österreich – wie auch viele andere Westeuropäische

71 AMS, *Qualifikations-Barometer. Soziales, Erziehung und Bildung*, verfügbar auf [http://bis.ams.or.at/qualibarometer/top\\_berufsbereich.php?id=80](http://bis.ams.or.at/qualibarometer/top_berufsbereich.php?id=80) (Zugriff am 7. Mai 2015).

72 AMS, *Qualifikations-Barometer. Büro, Wirtschaft, Finanzwesen und Recht*, verfügbar auf [http://bis.ams.or.at/qualibarometer/top\\_berufsbereich.php?id=62](http://bis.ams.or.at/qualibarometer/top_berufsbereich.php?id=62) (Zugriff am 7. Mai 2015).

73 AMS, *Qualifikations-Barometer. Verkehr, Transport und Zustelldienste*, verfügbar auf [http://bis.ams.or.at/qualibarometer/top\\_berufsbereich.php?id=83](http://bis.ams.or.at/qualibarometer/top_berufsbereich.php?id=83) (Zugriff am 7. Mai 2015).

Staaten – einen demografischen Wandel auf. Dieser ist charakterisiert durch eine leichte Schrumpfung der Bevölkerung im Erwerbsalter, einen starken Zuwachs der Bevölkerung im Pensionsalter und einem Bevölkerungswachstum, welches ausschließlich der Zuwanderung zuzuschreiben ist.<sup>74</sup>

Gegenwärtig ist in Österreich aber das Vertrauen groß, dass durch den großen EU-Binnenarbeitsmarkt ein zusätzlicher Bedarf an Arbeitskräften mit freizügigkeitsberechtigten und gut ausgebildeten Arbeitskräften aus der EU abgedeckt werden kann. Das Angebot an qualifizierten aber auch niedrigqualifizierten Arbeitskräften aus den seit 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten sei weiterhin groß. Es besteht die Erwartung, dass die Betriebe sehr gut in der Lage seien, ihren Arbeitskräftebedarf, sei er kurzfristig oder langfristig, durch Migration aus diesen EU-Mitgliedstaaten sowie teilweise auch aus Deutschland ohne weiteres zu decken.<sup>75</sup>

Die Erfahrung der letzten 15 Jahre, dass Boom-Phasen mit eskalierendem Bedarf an Fachkräften kurzlebig sind, hat die EntscheidungsträgerInnen im AMS, im zuständigen Ministerium und auf der Arbeitnehmerseite skeptisch gegenüber Prognosen von langfristigen und strukturellen Mängeln gestimmt. Auch die demografischen Prognosen werden zur Kenntnis genommen, aber hinsichtlich der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials kritisch hinterfragt. Aktuell wird versucht, mit den einzelnen betroffenen Betrieben ein Verständnis ihrer besonderen Mangellage zu entwickeln und mit Hilfe der vorhandenen Instrumente Lösungen zu finden.<sup>76</sup>

74 Statistik Austria, *Bevölkerungsprognosen*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bevoelkerung/demographische\\_prognosen/bevoelkerungsprognosen/index.html#index1](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/demographische_prognosen/bevoelkerungsprognosen/index.html#index1) (Zugriff am 1. April 2015).

75 Interview mit Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 19. März 2015; Interview mit Marius Wilk, Arbeitsmarktservice Österreich, 25. März 2015.

76 Ebd.

## 4. MONITORING DER MIGRATIONSPOLITIK ZUR ABDECKUNG DES ARBEITSKRÄFTEMANGELS

### 4.1 Monitoringmechanismen

Eine regelmäßige formelle Überprüfung der Migrationspolitik im Hinblick auf die Abdeckung des Arbeitskräftemangels ist gesetzlich nicht vorgesehen. So gibt es beispielsweise kein standardisiertes Monitoring für einen Abgleich der Daten des AMS mit denen der Aufenthaltsbehörden.<sup>77</sup>

Dennoch gibt es Instrumente die eine ansatzweise indirekte Überprüfung ermöglichen.

So erstellt das **Bundesministerium für Inneres** beispielsweise monatliche Tabellen über Erteilungen von Aufenthaltstiteln und über den aktuellen Bestand an aufrechten Aufenthaltstiteln. Die Datenbank des Bundesministeriums für Inneres enthält jedoch immer nur die im Moment aktuelle Information, sodass es nicht möglich ist, bei der einzelnen Person den Wechsel von einer Erteilungsart zu einer anderen nachzuverfolgen. Zwar wird die Anzahl der jährlichen Zweckänderungen bekanntgegeben, aber es ist danach nicht mehr erkennbar, welche Personen betroffen waren.<sup>78</sup>

Das AMS ist in der Lage, manche seiner Informationen in Zusammenhang mit der Prüfung der besonderen Zulassungsvoraussetzungen für die Rot-Weiß-Rot – Karte und die Blaue Karte EU miteinander zu verknüpfen. So werden die verknüpften Daten genutzt, um anhand der Sozialversicherungsdaten zu überprüfen, ob die der Erteilung der Rot-Weiß-Rot – Karte zugrundeliegenden Lohnversprechen nach der Erteilung auch eingehalten wurden. Das Ergebnis dieser Prüfungen wird, wie die OECD anmerkte, nicht dokumentiert (OECD, 2014b:56).

77 Interview mit Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 19. März 2015; Interview mit Marius Wilk, Arbeitsmarktservice Österreich, 25. März 2015.

78 BMI, *Niederlassung und Aufenthalt – Statistiken*, verfügbar auf [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Niederlassung/statistiken/](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/) (Zugriff am 13. April 2015).

Die über den Zeitraum 1993 bis 2013 jährlich im Auftrag des Bundesministeriums für Inneres erstellte „**Expertise zur Niederlassung von Ausländern in Österreich**“ enthielt seit der Einführung der Rot-Weiß-Rot – Karte im Juli 2011 auch ein Kapitel zur Entwicklung der erteilten und aufrechten Rot-Weiß-Rot – Karten (Biffl/Bock-Schappelwein, 2013:79ff.). Im Bericht von 2012 werden die KarteninhaberInnen nach Alter und Bundesland dargestellt. Zudem wurde auf häufige Tätigkeitsfelder und Herkunftsländer verwiesen. Im Bericht von 2013 wurde zudem der Bildungsgrad der KarteninhaberInnen dargestellt und detailliert auf StudienabsolventInnen im Besitz einer Rot-Weiß-Rot – Karte eingegangen. Bei den Expertisen handelte es sich somit um eine de facto Überprüfung der Rot-Weiß-Rot – Karte als Zuwanderungsinstrument – soweit dies anhand der verfügbaren Daten möglich war. Die Erstellung der Expertise selbst und ihr konkreter Inhalt sind nicht gesetzlich geregelt. Allerdings ist laut § 13 Abs. 3 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz vor Erlass der Niederlassungsverordnung u.a. das Österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut, das die Expertise jährlich erstellte, anzuhören. Eine Expertise für die Niederlassungsverordnung 2014 wurde nicht mehr beauftragt.<sup>79</sup>

#### **4.2 Mechanismen zur Überprüfung der EU-Binnenmigration**

Auch für das Monitoring der Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch EU-Binnenmigration gibt es kein spezifisches Instrumentarium. Die Bevölkerungsmobilität allgemein ist durch das **Zentrale Melderegister** beziehungsweise seine quartalsmäßige Verarbeitung im Bevölkerungsregister der Statistik Austria bekannt.<sup>80</sup> Daraus ist aber nicht ersichtlich, ob es sich um Arbeitskräfte handelt und ob sie beschäftigt sind oder auf der Suche nach Beschäftigung.

Die **Arbeitsmarktdatenbank (AMDB)**<sup>81</sup> des Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und des AMS verzeichnet jedes privatwirtschaftliche Beschäftigungsverhältnis ab dem Moment, in dem

79 Schriftliche Mitteilung von Gudrun Biffl, Donau-Universität Krems, 27. März 2015.

80 Statistik Austria, *Wanderungen mit dem Ausland (Außenwanderungen)*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bevoelkerung/wanderungen/wanderungen\\_mit\\_dem\\_ausland\\_aussenwanderungen/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/wanderungen/wanderungen_mit_dem_ausland_aussenwanderungen/index.html) (Zugriff am 2. April 2015).

81 BMASK und AMS, *Arbeitsmarktdatenbank*, verfügbar auf <https://arbeitsmarktdatenbank.at/> (Zugriff am 2. April 2015).



es der Sozialversicherung bekannt ist (also sehr zeitnah zum tatsächlichen Beginn und Ende der Beschäftigung). Die Arbeitsmarktdatenbank enthält aber keine Information über den Zeitpunkt des Aufenthaltsbeginns in Österreich, sodass nicht verlässlich festgestellt werden kann, ob Erwerbstätigkeit und Mobilität in Zusammenhang standen. Zudem ist keine Information über den ausgeübten Beruf enthalten (und auch nicht über die Ausbildung), sondern nur über den Wirtschaftszweig. Sie enthält die Staatsangehörigkeit und eignet sich daher sehr gut zur Beobachtung der Zahl der Beschäftigten mit EU- oder EFTA-Staatsangehörigkeit bis hinunter auf die Ebene des einzelnen Betriebs, aber eben ohne jeden Hinweis auf den ausgeübten Beruf. So beschreibt zum Beispiel der AMS Geschäftsberichts 2013 im Kapitel „AusländerInnen am österreichischen Arbeitsmarkt“ die Anzahl der beschäftigten EU-Staatsangehörigen unter Rückgriff auf diese Datengrundlage (AMS, 2014a:42).

Die **Abgestimmte Erwerbsstatistik (AEST)**,<sup>82</sup> die seit 2008 jeweils zum Stichtag 31. Oktober von Statistik Austria erstellt wird, beruht im Wesentlichen auf Informationen aus der Arbeitsmarktdatenbank, berücksichtigt aber auch die öffentlichen und zahlreiche andere Beschäftigungsverhältnisse. Auch sie enthält keine Angabe zum Beruf. Zwar beruht sie auf der Verknüpfung von Meldedaten und Sozialversicherungsdaten, aber Aufenthaltsbeginn und Beschäftigungsbeginn sind nicht Auswertungsgegenstand. Die AEST wird ausschließlich zur Bereitstellung möglichst genauer Stichtagsinformation genutzt. Überdies sind ihre Ergebnisse immer erst mit zwei Jahren Verzögerung verfügbar.

Kroatische Staatsangehörige unterliegen derzeit noch Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang. Bei ihnen liegen daher auch noch Informationen aus den Erteilungsverfahren nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz vor. Sie sind im bereits erwähnten Data Warehouse (siehe 3.2.1) in gewissem Ausmaß mit Informationen der Sozialversicherung verknüpft, nicht jedoch mit Meldedaten.

82 Statistik Austria, *Abgestimmte Erwerbsstatistik*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/fragebogen/abgestimmte\\_erwerbsstatistik/](http://www.statistik.at/web_de/fragebogen/abgestimmte_erwerbsstatistik/) (Zugriff am 2. April 2015).

### 4.3 Ein Beispiel: Die Evaluierung der Rot-Weiß-Rot – Karte

Teilweise wird der mehrfach zitierte Bericht der OECD über die Anwerbung von eingewanderten Arbeitskräften als Evaluierung der Rot-Weiß-Rot – Karte akzeptiert, wie sie im Regierungsprogramm vorgesehen wäre, oder jedenfalls als einen ausreichenden Ersatz für eine solche anerkannt. Die von der OECD hervorgehobenen Datenmängel erschweren jedoch die Durchführung einer Evaluierung im engeren Sinne (OECD, 2014b:29).

Die OECD stellte fest, dass sich der Umfang der Zuwanderung von (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten seit der Einführung der Rot-Weiß-Rot – Karte und der Blauen Karte EU im Juli 2011 bis 2013 verdoppelt hat. Dennoch liegt die Anzahl in 2013 (1.300 Personen) deutlich unter den Erwartungen (5.000 Personen im Jahre 2015) (OECD, 2014a:236). Die Kategorie der Rot-Weiß-Rot – Karten mit den meisten Erteilungen in 2013 war die der sonstigen Schlüsselkräfte (735 erteilte Erstaufenthaltstitel), die eine Arbeitsmarktprüfung voraussetzt. Mit weitem Abstand folgen Fachkräfte in Mangelberufen (329 erteilte Erstaufenthaltstitel), deren Zuzug unter anderem über die Liste an Mangelberufen reglementiert ist. An dritter Stelle stand die Blaue Karte EU (97 erteilte Erstaufenthaltstitel) (OECD, 2014b:78).

Im Jahre 2013 wurden vom AMS 3.150 Anträge auf Rot-Weiß-Rot – Karten und Blaue Karten EU hinsichtlich der Prüfung der besonderen Zulassungsvoraussetzungen bearbeitet. Laut AMS entspricht das einer Steigerung gegenüber 2012 um 23 Prozent. Diese sei vollständig auf eine vermehrte Nachfrage nach Fachkräften in Mangelberufen zurückzuführen, wobei anzumerken ist, dass die Erteilung einer Rot-Weiß-Rot – Karte in dieser Kategorie erst seit Juni 2012 möglich war. Besonders Hochqualifizierte und sonstige Schlüsselkräfte wurden dagegen etwas weniger nachgefragt. Von den insgesamt 1.114 Anträgen auf Ausstellung einer Rot-Weiß-Rot – Karte in der Kategorie Fachkräfte in Mangelberufen wurden 465 positiv begutachtet. Die vergleichsweise hohe Anzahl an Ablehnungen erklärt sich laut AMS aus unzureichenden Kenntnissen über die Erteilungsvoraussetzungen (Mangelberufe, Entlohnung, Sprache und Ausbildung). Die meisten Rot-Weiß-Rot – Karten für Fachkräfte in Mangelberufen ergingen im Baubereich (Zimmerer, Dachdecker und Bodenverleger) und im Bereich Elektroinstallationen (AMS, 2014a:42).

Eine bislang wenig untersuchte Gruppe bilden die besonders hochqualifizierten Arbeitssuchenden. Diese können – ohne ein konkretes Arbeitsplatzangebot in Österreich zu haben – ein Arbeitssuche-Visum für die Dauer von sechs Monaten erhalten, sofern sie eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen.<sup>83</sup> Im Jahre 2013 wurden 69 Anträge eingebracht, wovon nur 34 die Voraussetzungen erfüllten. Personen, die ein Arbeitssuche-Visum erhalten haben, können eine Rot-Weiß-Rot – Karte als besonders Hochqualifizierte beantragen, wenn sie innerhalb des Geltungszeitraumes des Visums ein Beschäftigungsangebot vorweisen können. Ein Abgleich mit den ausgestellten Rot-Weiß-Rot – Karten für Hochqualifizierte zeigt, dass weniger als die Hälfte der besonders hochqualifizierten Arbeitssuchenden ein adäquates Arbeitsplatzangebot in Österreich finden konnte (47 Anträge auf Erteilung einer Rot-Weiß-Rot – Karte, davon 39 genehmigt). Unter den erfolgreichen besonders hochqualifizierten Arbeitssuchenden finden sich fast ausnahmslos (EDV-)TechnikerInnen und ProgrammiererInnen, WirtschaftswissenschaftlerInnen und MathematikerInnen“ (AMS, 2014a:42–44).

83 BMASK, BMI und BMEIA, *Dauerhafte Zuwanderung – Rot-Weiß-Rot – Karte*, verfügbar auf [www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte.html](http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte.html) (Zugriff am 2. April 2015).

## 5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In Österreich macht die steuerbare Zuwanderung aus Drittstaaten nur einen geringen Teil der gesamten Migration aus (ca. 12%). Der Großteil der Zuwanderung, das sind ca. 57 Prozent, stammt aus EU/EFTA-Mitgliedstaaten (Statistik Austria et al., 2014:39). Bezüglich der Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration wird davon ausgegangen, dass durch den großen EU-Binnenarbeitsmarkt kaum migrationspolitische Eingriffe nötig sind, um Arbeitskräftemangel in Österreich entgegenzuwirken. Den identifizierten Arbeitskräftemangel mit Zuwanderung aus dem Ausland, insbesondere aus Drittstaaten, zu begegnen, wird kontrovers diskutiert. Während das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Zweifel daran äußert, dass es einen Angebotsmangel am österreichischen Arbeitsmarkt gebe und auch die ArbeitnehmerInnenvertretung einer verstärkten Zuwanderung skeptisch gegenüber stehen, befürworten ArbeitgeberInnenvertretungen dagegen qualifizierte Zuwanderung. Allgemein besteht in Österreich eher die Präferenz, allfälligen Engpässen durch rechtzeitige Bemühungen um die inhaltlich und zeitlich adäquate Ausbildung der im Inland lebenden Bevölkerung (gleich welcher Staatsangehörigkeit) vorzubeugen. Arbeitsmigration wird dagegen als zweitrangige Maßnahme angesehen.

In Österreich gibt es verschiedene Instrumente die angewendet werden, um Arbeitskräftemangel, den Bedarf an Arbeitsmigration oder auch besonders nachgefragte Berufe und Qualifikationen zu identifizieren. Als spezifische Instrumente, die derzeit der Ausgestaltung der Steuerung der Arbeitsmigration dienen, sind aber nur zwei zu nennen. Dies sind erstens die Mangelberufslisten für die Regulierung der Erteilung von Rot-Weiß-Rot – Karten an Fachkräfte in Mangelberufen (Fachkräfteverordnung) und für die Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen an EU-Staatsangehörige, für die Übergangsbestimmungen bezüglich des Arbeitsmarktzugangs gelten (Fachkräfte-BHZÜV). Unter die zuletzt genannten Beschäftigungsbewilligungen fallen zurzeit Kroatische Staatsangehörige. Zweitens gibt es Quoten/Kontingente (Niederlassungsverordnung). Dabei handelt es sich um jährliche Beschäftigungskontingente für Saisonarbeitskräfte und ErntehelferInnen sowie Zuwanderungsquoten für sogenannte Mobilitätsfälle; das sind Drittstaatsangehörige, die im Besitz eines Aufenthaltstitels

Daueraufenthalt – EU eines anderen EU-Mitgliedstaates sind. Wie sich zeigt weisen beide Instrumente einen begrenzten Anwendungsrahmen auf.

Ein regelmäßiges formelles Monitoring der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen im Bereich der Abdeckung von Arbeitskräftemangel durch Migration aus Drittstaaten ist gesetzlich nicht vorgesehen. Auch die öffentlich verfügbaren Statistiken stellten sich als unzureichend heraus. Stattdessen verlässt man sich auf langjährige Erfahrung.

Insgesamt zeigt sich Österreich skeptisch gegenüber Prognosen von langfristigen und strukturellen Mängeln; stattdessen werden eine individualisierten Form der Identifizierung von Arbeitskräftemängeln (Betriebs-ebene) und eine entsprechende Lösungsorientierung verfolgt.

Eine OECD-Studie sieht in der mangelnden Strategie der Nutzung von Arbeitsmigration zur Gegensteuerung des demographischen Wandels und zur Deckung des Arbeitskräfte- und Fachkräftebedarfs einen Wettbewerbsnachteil in der internationalen Konkurrenz um Fachkräfte (OECD, 2014b:175). Dies sieht Österreich etwas differenzierter. Laut Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz gelingt es seit der Arbeitsmarktöffnung für Staatsangehörige der neuen EU-Mitgliedstaaten weitgehend, den zusätzlichen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften vorrangig durch Binnenmigration zu befriedigen. Nicht zuletzt deswegen werde sich die Anwerbung von Arbeitskräften aus Drittstaaten in Grenzen halten, solange dieser Trend anhalte.<sup>84</sup>

84 Interview mit Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 19. März 2015.

# ANHANG

## A.1 Statistiken

Tabelle 4: Anzahl der Beschäftigten und der offenen Stellen nach ausgewählten ISCO-08-Berufsgruppen (2013)

ISCO-08-Berufsgruppe	Gesamtbeschäftigung*			Beschäftigung von Unionsbürgern aus anderen EU-Mitgliedstaaten*			Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen*			Anzahl der positiven AMS-Gutachten für Drittstaatsangehörige**			Anzahl der offenen Stellen****		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
Akademische und verwandte Gesundheitsberufe (22)	30.400	47.600	78.000	2.300	3.800	6.100	500	700	1.200	14	17	31			233
<i>Davon: Ärzte (221)</i>	21.300	18.200	39.500	1.500	1.000	2.500	300	200	500	8	8	16			149
<i>Davon: Akademische und vergleichbare Krankn- und Geburtshilfsfachkräfte (222)</i>	600	3.100	3.700	0	0	0	0	0	0	0	0	0			8
Betreunungsberufe (63)	10.200	102.400	112.600	600	6.500	7.100	900	4.600	5.500	0	0	0			409
<i>Davon: Kinderbetreuer (5311)</i>	1.000	34.000	35.000	100	2.200	2.300	0	1.600	1.600	0	0	0			109
<i>Davon: Pflegehelfer (5321)</i>	9.200	68.400	77.600	500	4.300	4.800	900	3.000	3.900	0	0	0			202
<i>Davon: Haus- und Familienpfleger (5322)</i>															98
Berufe im Bereich personen-bezogener Dienstleistungen (51)	105.700	157.600	263.300	10.100	13.100	23.300	14.000	13.300	27.300	22	3	25			3.563
<i>Davon: Köche (5120)</i>	31.700	19.200	50.900	3.800	1.500	5.200	5.300	1.900	7.200	18	1	19			1.055
<i>Davon: Kellner (5131)</i>	28.300	56.400	84.600	3.400	8.700	12.100	3.800	5.400	9.200	4	1	5			1.634
<i>Davon: Reinigungs- und Hauswirtschaftsleiter in Büros, Hotels und anderen Einrichtungen (5151)</i>	34.200	29.700	63.900	2.200	1.300	3.500	4.200	4.500	8.700	0	0	0			51
<i>Davon: Hauswirtschaftler in Privathaushalten (5152)</i>										0	0	0			10
Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft und Fischerei (6)	115.300	82.400	197.700	1.600	1.400	3.000	1.700	800	2.500	1	0	1			138

ISCO-08-Berufsgruppe	Gesamtbeschäftigung*		Beschäftigung von Unionsbürgern aus anderen EU-Mitgliedstaaten*		Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen*		Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen**		Anzahl der offenen Stellen***
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	
<i>Davon:</i> Ackerbauern und Gemüsebauern (6111)	44.200	26.100	800	500	1.700	700	0	0	0
					1.200	2.400	1	0	1
<i>Davon:</i> Gärtner, Saat- und Pflanzenzüchter (6113)									61
<i>Davon:</i> Nutztierhalter (ohne Geflügel) und Milchproduzenten (6121)	36.100	30.900	400	500	0	0	0	0	3
Akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie (25)	63.100	7.400	3.600	400	4.000	200	1.700	19	384
<i>Davon:</i> Entwickler und Analytiker von Software und Anwendungen (251)	46.000	5.700	2.500	300	2.800	200	1.300	18	356
<i>Davon:</i> Akademische und vergleichbare Fachkräfte für Datenbanken und Netzwerke (252)	17.100	1.600	1.100	100	1.200	0	400	1	28
Lehrkräfte (23)	58.200	142.700	2.300	7.500	9.800	2.700	2.100	23	188
Ingenieurwissenschaften (ohne Elektrotechnik, Elektronik und Telekommunikation) (214)	33.000	5.100	2.300	800	3.100	0	500	15	161
									54

ISCO-08-Berufsgruppe	Gesamtbeschäftigung*		Beschäftigung von Unionsbürgern aus anderen EU-Mitgliedsstaaten*		Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen*		Anzahl der positiven AMS-Gutachten für Drittstaatsangehörige**		Anzahl der offenen Stellen***
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	
Architekten, Raum-, Stadt- und Verkehrsplaner, Vermessungingenieure und Designer (216)	18.900	14.500	1.400	2.100	200	100	18	14	55
Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und verwandte Berufe (2411)	31.500	19.300	1.000	1.400	600	0	6	5	16

*Quelle:* AMS Österreich, Sonderauswertung; Statistik Austria, Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung und Offene-Stellen-Erhebung 2013.

*Anmerkung:* Die Berufszeichnungen folgen der ISCO-08-Berufsgruppen.

\* Bei der Anzahl der Beschäftigten handelt es sich um den Jahresdurchschnitt 2013. Die Zahlen wurden auf 100 ab- bzw. aufgerundet. Bei Werten, die niedriger als 500 sind, kann nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, dass sie nicht gleich Null sind.

\*\* Eine Aufschlüsselung der erteilten Aufenthaltstitel nach Berufsgruppen ist nicht verfügbar. Stattdessen werden die positiven Gutachten des AMS angegeben. Während das AMS in 2013 insgesamt 1.990 Anträge positiv entschied, wurden nur 1.715 Rot-Weiß-Rot – Karten und Blaue Karten EU erteilt. Die Differenz ergibt sich aus unterschiedlichen Gründen, wie beispielsweise der Zeitdifferenz zwischen Genehmigung und Ausstellung, dem Rückzug von Anträgen oder die Nicht-erfüllung von anderen, nicht vom AMS begutachteten Erlaubnisvoraussetzungen. Für 692 der 1.990 Anträge (224 männlich, 468 weiblich) war eine Angabe der ISCO-08-Berufsgruppe nicht möglich, da der nationale Code nach der AMS-Berufssystematik unvollständig war. Dies lag daran, dass die vom Antragsteller/von der Antragsstellerin angegebene Berufsbezeichnung nicht in das nationale Codeschema passte.

\*\*\* Bei der Anzahl der offenen Stellen handelt es sich um den Jahresdurchschnitt 2013.



## A.2 Liste der Übersetzungen und Abkürzungen

Deutscher Begriff	Deutsche Abkürzung	Englischer Begriff	Englische Abkürzung
Abgestimmte Erwerbsstatistik	AEST	Register-Based Labour Market Statistics	–
Arbeitskammer	AK	Chamber of Labour	–
Arbeitskräftemangel	–	Labour shortage	–
Arbeitskräfteüberlassungsgesetz	AÜG	Workers Relinquishment Act	–
Arbeitsmarktdatenbank	AMDB	Labour market database	–
Arbeitsmarktprüfung	–	Labour market test	–
Arbeitsmarktservice Österreich	AMS	Public Employment Service Austria	AMS
Arbeitsmarktservicegesetz	AMSG	Labour Market Service Act	–
Arbeitsmigration	–	Labour migration	–
Ausländerbeschäftigungsgesetz	AuslBG	Act Governing the Employment of Foreign Nationals	–
Berufsausbildung	–	Vocational education and training	VET
Beschäftigungsbewilligung	–	Work permit	–
Bundesgesetzblatt	BGBL	Federal Law Gazette	FLG
Bundesland	–	Province	–
Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	BMASK	Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection	–
Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres	BMEIA	Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs	–
Bundesministerium für Inneres	BMI	Federal Ministry of the Interior	–
Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	BMWFW	Federal Ministry of Science, Research and Economy	–
Die Grünen	–	Austrian Green Party	–
Europäische Freihandelsassoziation	EFTA	European Free Trade Association	EFTA
Europäische Kommission	EK	European Commission	EC
Europäische Menschenrechtskonvention	EMRK	European Convention on Human Rights	ECHR
Europäische Union	EU	European Union	EU
Europäischer Wirtschaftsraum	EWR	European Economic Area	EEA
Europäisches Migrationsnetzwerk	EMN	European Migration Network	EMN
Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung	CEDEFOP	European Centre for the Development of Vocational Training	CEDEFOP
Fachkräfte-Bundeshöchstzahlen-überziehungsverordnung	Fachkräfte-BHZÜV	Regulation for the Overdrawing of the Federal Maximum Number for the Employment of Skilled Workers	–

<b>Deutscher Begriff</b>	<b>Deutsche Abkürzung</b>	<b>Englischer Begriff</b>	<b>Englische Abkürzung</b>
Fachkräftemangel	–	Skills shortages	–
Fachkräfteverordnung	–	Regulation for Skilled Workers	–
Freiheitliche Partei Österreichs	FPÖ	Austrian Freedom Party	–
Genfer Flüchtlingskonvention	GFK	Convention Relating to the Status of Refugees	CRSR
Hochqualifiziert	–	Highly qualified	–
Industriellenvereinigung	IV	Federation of Austrian Industries	–
Internationale Organisation für Migration	IOM	International Organization for Migration	IOM
Internationale Standardklassifikation der Berufe	ISCO	International standard classification of occupations	ISCO
Landwirtschaftskammer Österreich	LK	Austrian Chamber of Agriculture	–
Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz	LSDB-G	Act to Combat Wage and Social Dumping	–
NEOS – Das Neue Österreich	NEOS	NEOS – The New Austria	NEOS
Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz	NAG	Settlement and Residence Act	–
Niederlassungsverordnung	NLV	Settlement Regulation	–
Niedrigqualifiziert	–	Low-qualified	–
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	OECD
Österreichische Volkspartei	ÖVP	Austrian People's Party	–
Österreichischer Gewerkschaftsbund	ÖGB	Austrian Trade Union Federation	–
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung	WIFO	Austrian Institute of Economic Research	–
Qualifiziert	–	Qualified	–
Rot-Weiß-Rot – Karte - Besonders Hochqualifizierte - Fachkräfte in Mangelberufen - Sonstige Schlüsselkräfte - StudienabsolventInnen - Selbständige Schlüsselkräfte	RWR Karte	Red-White-Red Card - Very highly qualified - Skilled workers in shortage occupations - Other key workers - University graduates - Self-employed key workers	RWR Card
Sicherungsbescheinigung	–	Conditional assurance	–
Sozialdemokratische Partei Österreichs	SPÖ	Social Democratic Party of Austria	–
Sozialpartner	–	Social partners	–
Staatsbürgerschaftsgesetz	StbG	Citizenship Act	–
Wirtschaftskammer Österreich	WKÖ	Austrian Economic Chamber	–
Zentrum für Soziale Innovation	ZSI	Centre for Social Innovation	ZSI
Zuwanderungsquote	–	Immigration quota	–

### A.3 Literaturverzeichnis

#### *Literatur*

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS)

2014a *Geschäftsbericht 2013*. AMS, Wien, verfügbar auf [www.ams.at/\\_docs/001\\_geschaeftsbericht\\_2013.pdf](http://www.ams.at/_docs/001_geschaeftsbericht_2013.pdf) (Zugriff am 2. April 2015).

2014b *Qualifikationsstrukturbericht des AMS Österreich für 2013*. AMS, Wien, verfügbar auf [www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/QSB-Bericht\\_2013\\_Oesterreich.pdf](http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/QSB-Bericht_2013_Oesterreich.pdf) (Zugriff am 13. März 2015).

Bezdeka, J. und P. Graser (Hg.)

1993 *AufG. Aufenthaltsgesetz*. MANZ, Wien.

Bichl, N., R. Bitsche und W. Szymanski

2014 *Das neue Recht der Arbeitsmigration – AuslBG, NAG und NAG-DV – Text, Materialien und Kurzkomentar samt einer Einführung*, 3. Auflage. Neuer wissenschaftlicher Verlag, Wien.

Biehl, K. und R. Kaske (Hg.)

2006 *Arbeiten im Tourismus: Chance oder Falle für Frauen?* AK Wien, verfügbar auf [http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Verkehr\\_und\\_Infrastruktur\\_26.pdf](http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Verkehr_und_Infrastruktur_26.pdf) (Zugriff am 11. Mai 2015).

Biffl, G.

2011 *Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration in Österreich*. IOM, Wien, verfügbar auf [www.emn.at/images/stories/labour\\_study\\_DE\\_01.pdf](http://www.emn.at/images/stories/labour_study_DE_01.pdf) (Zugriff am 6. Mai 2015).

Biffl, G. und J. Bock-Schappelwein

2013 *Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich*. WIFO, Wien, verfügbar auf [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Niederlassung/statistiken/files/2013/Endbericht\\_zur\\_NLV\\_2014.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2013/Endbericht_zur_NLV_2014.pdf) (Zugriff am 18. März 2015).

Bittmann, T.

2013 *Hochqualifizierte und qualifizierte Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen. Rechtslage, Maßnahmen und Statistiken in Österreich*. IOM, Wien, verfügbar auf [www.emn.at/images/stories/2013/Studien\\_/attracting/AT\\_EMN\\_NKP\\_Hochqualifizierte\\_und\\_qualifizierte\\_endgueltig.pdf](http://www.emn.at/images/stories/2013/Studien_/attracting/AT_EMN_NKP_Hochqualifizierte_und_qualifizierte_endgueltig.pdf) (Zugriff am 6. Mai 2015).

European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP)

2014 *Terminology of European education and training policy – Second Edition*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, verfügbar auf [www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4117\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4117_en.pdf) (Zugriff am 2. April 2015).

Europäische Kommission (EK)

2014 *Mapping and analysing the bottleneck vacancies in EU labour markets*. Verfügbar auf <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12625&langId=en> (Zugriff am 7. April 2015).

Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN)

2014 *Asylum and Migration Glossary 3.0*. Europäische Kommission, Brüssel, verfügbar auf [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf) (Zugriff am 7. April 2015).

Kratzmann, K. et. al

2011 *Temporäre und zirkuläre Migration in Österreich*. IOM, Wien, verfügbar auf [www.emn.at/images/stories/Temporre\\_und\\_Zirkulre\\_Migration\\_DE.pdf](http://www.emn.at/images/stories/Temporre_und_Zirkulre_Migration_DE.pdf) (Zugriff am 6. Mai 2015).

Krause, K. und T. Liebig

2011 *The labour market integration of immigrants and their children in Austria*. OECD Social, Employment and Migration Papers, No. 127, OECD Publishing.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
(OECD)

2012 *Jobs for Immigrants. Volume 3. Labour market integration in Austria, Norway and Switzerland.* OECD Publishing.

2014a *International Migration Outlook 2014.* OECD Publishing.

2014b *Recruiting Immigrant Workers: Austria 2014.* OECD Publishing.

Pöschl, M.

2015 *Migration und Mobilität.* Gutachten des 19. Österreichischen Juristentages, Band I/1, Öffentliches Recht. MANZ, Wien.

Statistik Austria et al.

2014 *migration & integration – zahlen.daten.indikatoren 2014.* Verfügbar auf [www.statistik.at/dynamic/wcmsprod/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&dID=167221&dDocName=077475](http://www.statistik.at/dynamic/wcmsprod/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&dID=167221&dDocName=077475) (Zugriff am 13. März 2015).

#### *Zeitschriftenartikel*

Krings, T.

2013 Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3/2013, S. 263–278.

#### *Europäische und internationale Verträge und Gesetzgebung*

Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und 14, 4. November 1950, Sammlung der Europäischen Verträge Nr. 5.

Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 28. Juli 1951, Vertragsserie der Vereinten Nationen Bd. 189.

Verordnung (EG) Nr. 453/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 über die vierteljährliche Statistik der offenen Stellen in der Gemeinschaft.

#### *Österreichische Gesetzgebung*

Arbeitskräfteüberlassungsgesetz (AÜG), BGBl. Nr. 196/1988, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 94/2014.

Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG), BGBl. Nr. 313/1994, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 40/2014.

Aufenthaltsgesetz 1992, Regierungsvorlage, verfügbar auf [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/I/I\\_00525/imfname\\_261546.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/I/I_00525/imfname_261546.pdf) (Zugriff am 7. Mai 2015).

Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG), BGBl. Nr. 218/1975, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 72/2013.

Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz und das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 geändert werden, Ministerialentwurf, Vorblatt und Erläuterungen, verfügbar auf [www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME\\_00250/fname\\_202076.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00250/fname_202076.pdf) (Zugriff am 6. März 2015).

Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz, BGBl. I Nr. 2/2008.

Fachkräfteverordnung 2012, BGBl. II Nr. 207/2012.

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

Fachkräfteverordnung 2014, BGBl. II Nr. 328/2013.

Fachkräfteverordnung 2015, BGBl. II Nr. 278/2014.

Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG), BGBl. I Nr. 100/2005, in der Fassung vom BGBl. I Nr. 40/2014.

Niederlassungsverordnung 2013, BGBl. II Nr. 448/2012.

Niederlassungsverordnung 2014, BGBl. II Nr. 480/2013.

Niederlassungsverordnung 2015, BGBl. II Nr. 361/2014.

Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, BGBl. Nr. 311/1985.

Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit zur Überziehung der Bundeshöchstzahl für die Beschäftigung von ausländischen Fachkräften (Fachkräfte-BHZÜV), BGBl. II Nr. 350/2007, in der Fassung vom BGBl. II Nr. 395/2008.

### *Statistiken*

Arbeitsmarktservice Österreich (AMS)

o.J. *Sonderauswertung*.

Bundesministerium für Inneres

o.J. *Niederlassung und Aufenthalt – Statistiken*, verfügbar auf [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Niederlassung/statistiken/](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/) (Zugriff am 13. April 2015).

## Statistik Austria

- o.J. *Bevölkerungsprognosen*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bevoelkerung/demographische\\_prognosen/bevoelkerungsprognosen/index.html#index1](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/demographische_prognosen/bevoelkerungsprognosen/index.html#index1) (Zugriff am 1. April 2015).
- o.J. *Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung und Offene-Stellen-Erhebung 2013*.
- o.J. *Wanderungen mit dem Ausland (Außenwanderungen)*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bevoelkerung/wanderungen/wanderungen\\_mit\\_dem\\_ausland\\_aussenwanderungen/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/wanderungen/wanderungen_mit_dem_ausland_aussenwanderungen/index.html) (Zugriff am 2. April 2015).
- 2015a *Offene Stellen lt. Offene-Stellen-Erhebung bzw. lt. Arbeitsmarktservice (ÖNACE 2008, B-S)*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/static/ergebnisse\\_im\\_ueberblick\\_offene\\_stellen\\_040608.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/ergebnisse_im_ueberblick_offene_stellen_040608.pdf) (Zugriff am 19. März 2015).
- 2015b *Offene Stellen lt. Offene-Stellen-Erhebung nach ausgewählten Merkmalen*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/static/offene\\_stellen\\_lt.\\_offene-stellen-erhebung\\_nach\\_ausgewaehnten\\_merkmalen\\_044908.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/offene_stellen_lt._offene-stellen-erhebung_nach_ausgewaehnten_merkmalen_044908.pdf) (Zugriff am 2. April 2015).

## Zeitungsartikel

### Der Standard

- 2014 *Erst studieren und dann tshüss*, 22. März 2014, S. 9.
- 2014 *OECD fordert: Regeln für Rot-Weiß-Rot-Card lockern*, 16. Dezember 2014, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000009448399/OECD-fordert-Lockerungen-bei-Regeln-fuer-Rot-Weiss-Rot> (Zugriff am 12. März 2015).
- 2014 *Rot-Weiß-Rot-Karte, ÖVP will Zugang rasch erleichtern*, 5. November 2014, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000007765959/OeVP-will-rasche-Einigung-bei-Rot-Weiss-Rot-Karte> (Zugriff am 12. März 2015).
- 2014 *Weiter kein Ansturm auf Rot-Weiß-Rot-Card*, 29. Juli 2014, verfügbar auf <http://derstandard.at/2000003663534/Weiter-kein-Ansturm-auf-Rot-Weiss-Rot-Card> (Zugriff am 12. März 2015).

## Die Presse

- 2014 *Rot-Weiß-Rot-Karte weiterhin ein Ladenhüter*, 1. Februar 2014, verfügbar auf <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1556681/RotWeissRotKarte-weiterhin-ein-Ladenhuter> (Zugriff am 7. Mai 2015).
- 2014 *Warum die Guten nicht kommen*, 3. Mai 2014, verfügbar auf [http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/3800622/Arbeitsmarkt\\_Warum-die-Guten-nicht-kommen](http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/3800622/Arbeitsmarkt_Warum-die-Guten-nicht-kommen) (Zugriff am 12. März 2015).

## Format

- 2014 *EU-Bericht zu Arbeitsmarkt: Migration und Mobilität forcieren*, 18. September 2014, verfügbar auf [www.format.at/politik/berichte-eu-arbeitsmarkt-5095117](http://www.format.at/politik/berichte-eu-arbeitsmarkt-5095117) (Zugriff am 12. März 2015).
- 2014 *Fachkräfte: Bürokratie in Rot-Weiß-Rot verhindert Zuzug*, 21. August 2014, verfügbar auf [www.format.at/articles/1434/524/377508/fachkraefte-buerokratie-rot-weiss-rot-zuzug](http://www.format.at/articles/1434/524/377508/fachkraefte-buerokratie-rot-weiss-rot-zuzug) (Zugriff am 12. März 2015).
- 2014 *Ungewollte Hilfe für Kurz*, 19. Februar 2014, verfügbar auf [www.format.at/politik/oesterreich/ungewollte-hilfe-kurz-372734](http://www.format.at/politik/oesterreich/ungewollte-hilfe-kurz-372734) (Zugriff am 7. Mai 2015).

## Kleine Zeitung

- 2014 *Akademiker als „Exportschlager“*, 19. März 2014, S. 34.
- 2014 *Fachkräfte wollen nicht zu uns*, 26. August 2014, verfügbar auf [www.kleinezeitung.at/k/karriere/4183453/Fachkraefte-wollen-nicht-zu-uns](http://www.kleinezeitung.at/k/karriere/4183453/Fachkraefte-wollen-nicht-zu-uns) (Zugriff am 12. März 2015).

## Kurier

- 2014 *Dramatischer Facharbeitermangel*, 9. Juli 2014, verfügbar auf <http://kurier.at/chronik/oberoesterreich/dramatischer-facharbeitermangel/73.908.917> (Zugriff am 12. März 2015).
- 2014 *Hundstorfer: Absage an Kurz*, 4. April 2014, verfügbar auf <http://kurier.at/politik/inland/rot-weiss-rot-card-hundstorfer-absage-an-kurz/59.193.847> (Zugriff am 7. Mai 2015).
- 2014 *Kurz fordert flexibleren Zugang zur Rot-Weiß-Rot-Karte*, 3. April 2014, verfügbar auf <http://kurier.at/politik/inland/kurz-fordert-flexibleren-zugang-zur-rot-weiss-rot-karte/59.033.776> (Zugriff am 7. Mai 2015).



- 2014 *Tausende Betriebe wollen keine Lehrlinge*, 30. Juli 2014, verfügbar auf <http://kurier.at/wirtschaft/unternehmen/fachkraefte-alarmtausende-betriebe-wollen-keine-lehrlinge/77.446.258> (Zugriff am 12. März 2015).

#### Salzburger Nachrichten

- 2014 *Duale Ausbildung als Trumpf*, 9. Juli 2014, verfügbar auf [www.salzburg.com/nachrichten/rubriken/bestellen/karriere-nachrichten/sn/artikel/duale-ausbildung-als-trumpf-112934/](http://www.salzburg.com/nachrichten/rubriken/bestellen/karriere-nachrichten/sn/artikel/duale-ausbildung-als-trumpf-112934/) (Zugriff am 12. März 2015).
- 2014 *Österreichern fällt Jobeinstieg leichter*, 8. März 2014, S. 34.

#### Wiener Zeitung

- 2014 *Dickicht der Bürokratie*, 10. Juli 2014, verfügbar auf [www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtpolitik/643634\\_Dickicht-der-Buerokratie.html](http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtpolitik/643634_Dickicht-der-Buerokratie.html) (Zugriff am 12. März 2015).
- 2014 *Hochqualifizierte verlassen das Land*, 18. März 2014, verfügbar auf [www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/616115\\_Hochqualifizierte-verlassen-das-Land.html](http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/616115_Hochqualifizierte-verlassen-das-Land.html) (Zugriff am 7. Mai 2015).
- 2014 *Rot-Weiß-Rot-Karte weiter kein Renner*, 1. Februar 2014, verfügbar auf [www.wienerzeitung.at/themen\\_channel/integration/politik\\_und\\_recht/604804\\_Rot-Weiss-Rot-Karte-weiter-kein-Renner.html](http://www.wienerzeitung.at/themen_channel/integration/politik_und_recht/604804_Rot-Weiss-Rot-Karte-weiter-kein-Renner.html) (Zugriff am 7. Mai 2015).

#### Internetquellen

##### Arbeitsmarktservice Österreich (AMS)

*Beschäftigungsbewilligung*, verfügbar auf [www.ams.at/service-unternehmen/auslaenderinnen/zugangsberechtigungen/beschaeftigungsbewilligung](http://www.ams.at/service-unternehmen/auslaenderinnen/zugangsberechtigungen/beschaeftigungsbewilligung) (Zugriff am 28. April 2015).

*Die Organisation des Arbeitsmarktservice*, verfügbar auf [www.ams.at/ueber-ams/ueber-ams/daten-fakten/organisation](http://www.ams.at/ueber-ams/ueber-ams/daten-fakten/organisation) (Zugriff am 7. Mai 2015).

*Information zur Ausländerbeschäftigung. Fachkräfte-Zulassung für kroatische BürgerInnen*, Stand: 01/2015, verfügbar auf [www.ams.at/\\_docs/Fachkraefte-Zulassungen\\_08.pdf](http://www.ams.at/_docs/Fachkraefte-Zulassungen_08.pdf) (Zugriff am 13. März 2015).

*Qualifikations-Barometer*, verfügbar auf <http://bis.ams.or.at/qualibarometer/berufsbereiche.php> (Zugriff am 2. April 2015).

*Qualifikations-Barometer. Büro, Wirtschaft, Finanzwesen und Recht*, verfügbar auf [http://bis.ams.or.at/qualibarometer/top\\_berufsbereich.php?id=62](http://bis.ams.or.at/qualibarometer/top_berufsbereich.php?id=62) (Zugriff am 7. Mai 2015).

*Qualifikations-Barometer. Soziales, Erziehung und Bildung*, verfügbar auf [http://bis.ams.or.at/qualibarometer/top\\_berufsbereich.php?id=80](http://bis.ams.or.at/qualibarometer/top_berufsbereich.php?id=80) (Zugriff am 7. Mai 2015).

*Qualifikations-Barometer. Verkehr, Transport und Zustelldienste*, verfügbar auf [http://bis.ams.or.at/qualibarometer/top\\_berufsbereich.php?id=83](http://bis.ams.or.at/qualibarometer/top_berufsbereich.php?id=83) (Zugriff am 7. Mai 2015).

*Sicherungsbescheinigung*, verfügbar auf [www.ams.at/service-unternehmen/auslaenderinnen/zugangsberechtigungen/sicherungsbescheinigung](http://www.ams.at/service-unternehmen/auslaenderinnen/zugangsberechtigungen/sicherungsbescheinigung) (Zugriff am 28. April 2015).

Bundeskanzleramt Österreich

„*Rot-Weiß-Rot – Karte*“ – *Antrag*, verfügbar auf [www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120308.html](http://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/12/Seite.120308.html) (Zugriff am 7. Mai 2015).

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) und Arbeitsmarktservice Österreich (AMS)

*Arbeitsmarktdatenbank*, verfügbar auf <https://arbeitsmarktdatenbank.at/> (Zugriff am 2. April 2015).

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Bundesministerium für Inneres (BMI) und Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA)

*Dauerhafte Zuwanderung – Rot-Weiß-Rot – Karte*, verfügbar auf [www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte.html](http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte.html) (Zugriff am 2. April 2015).

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) und Bundesministerium für Inneres (BMI)

*Blaue Karte EU*, verfügbar auf [www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/blaue-karte-eu.html](http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/blaue-karte-eu.html) (Zugriff am 7. Mai 2015).

*Saisoniers*, verfügbar auf [www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/befristete-beschaeftigung/saisoniers.html](http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/befristete-beschaeftigung/saisoniers.html) (Zugriff am 10. März 2015).

*Fachkräfte in Mangelberufen*, verfügbar auf [www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/fachkraefte-in-mangelberufen.html](http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/fachkraefte-in-mangelberufen.html) (Zugriff am 7. Mai 2015).  
*Sonstige Schlüsselkräfte*, verfügbar auf [www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/sonstige-schluesselkraefte.html](http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/sonstige-schluesselkraefte.html) (Zugriff am 10. März 2015).

Bundesministerium für Inneres (BMI)

*Niederlassung und Aufenthalt*, verfügbar auf [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Niederlassung/statistiken/](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/) (Zugriff am 2. April 2015).

Collins

*English Dictionary*, verfügbar auf [www.collinsdictionary.com](http://www.collinsdictionary.com) (Zugriff am 2. April 2015).

Die Sozialpartner Österreich

*Die österreichische Sozialpartnerschaft – Was ist das?*, verfügbar auf [www.sozialpartner.at/sozialpartner/Sozialpartnerschaft\\_mission\\_de.pdf](http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/Sozialpartnerschaft_mission_de.pdf) (Zugriff am 2. April 2015).

Europäische Kommission (EK)

*EU-Erweiterung: Übergangsbestimmungen*, verfügbar auf <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=de> (Zugriff am 7. Mai 2015).

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

*Skills shortages*, verfügbar auf <http://skills.oecd.org/hotissues/skillshortages.html> (Zugriff am 8. April 2015).

Österreichischer Integrationsfonds

*Berufsanerkennung in Österreich*, verfügbar auf [www.berufsanerkennung.at/](http://www.berufsanerkennung.at/) (Zugriff am 7. Mai 2015).

Statistik Austria

*Abgestimmte Erwerbsstatistik*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/frageboegen/abgestimmte\\_erwerbsstatistik/](http://www.statistik.at/web_de/frageboegen/abgestimmte_erwerbsstatistik/) (Zugriff am 2. April 2015).

*Offene-Stellen-Erhebung*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/fragebogen/unternehmen/offene\\_stellen\\_erhebung/index.html](http://www.statistik.at/web_de/fragebogen/unternehmen/offene_stellen_erhebung/index.html) (Zugriff am 19. März 2015).

*ÖISCO-08 Implementierung*, verfügbar auf [www.statistik.at/web\\_de/klassifikationen/oeisco08\\_implementierung/042321.html](http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/oeisco08_implementierung/042321.html) (Zugriff am 7. April 2015).

Wirtschaftskammer Österreich

*Mentoring für MigrantInnen*, verfügbar auf [www.wko.at/Content.Node/Mentoring/Startseite---Mentoring.html](http://www.wko.at/Content.Node/Mentoring/Startseite---Mentoring.html) (Zugriff am 7. Mai 2015).

*Interviews/schriftliche Kommunikation*

Interview mit Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 19. März 2015.

Interview mit Marius Wilk, Arbeitsmarktservice Österreich, 25. März 2015.

Schriftliche Mitteilung von Hermann Deutsch, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 10. April 2015.

Schriftliche Mitteilung von Gudrun Biffl, Donau-Universität Krems, 27. März 2015.