

# Die Rot-Weiß-Rot-Karte in Österreich

Inhalt, Implementierung, Wirksamkeit

Prof. Heinz Fassmann

# Die Rot-Weiß-Rot-Karte in Österreich

Inhalt, Implementierung, Wirksamkeit

Prof. Heinz Fassmann

[Am Ende der 2010er Jahre hat sich eine österreichische Migrations- und Integrationspolitik neu formiert. Sie ist noch lange nicht vollständig ausgereift, aber sie ist konzeptioneller und kohärenter als zuvor. Die RWR-Karte trägt dazu bei. Sie ist ein gut austariertes Hybrid-Instrument, das verschiedene Verfahren der Zuwanderungssteuerung kombiniert. Über Inhalt, Implementierung, Wirksamkeit informiert dieser Beitrag.]

## **Kontakt**

Dr. Franco Zotta  
Project Manager  
Programm Integration und Bildung  
Bertelsmann Stiftung  
Telefon 05241 81-81539  
Mobil: 0173 733 2077  
E-Mail [franco.zotta@bertelsmann-stiftung.de](mailto:franco.zotta@bertelsmann-stiftung.de)  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Vorbemerkung .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Das Dachinstrument: die Rot-Weiß-Rot-Karte .....</b>	<b>2</b>
	2.1 Steuerungspolitische Ausgangslage .....	2
	2.2 Das Dachinstrument: Rot-Weiß-Rot-Karte .....	4
<b>3</b>	<b>Chronologie, Akteure und Prozess .....</b>	<b>5</b>
	3.1 Chronologie .....	6
	3.2 Wichtige Akteure .....	6
	3.3 Der Prozess der Realisierung der RWR-Karte .....	8
<b>4</b>	<b>Implementierung .....</b>	<b>9</b>
	4.1 Der Kontext .....	9
	4.2 Implementierungsschritte .....	9
<b>5</b>	<b>Erfahrungen und Reflexionen .....</b>	<b>10</b>
	5.1 Erfahrungswerte seit der Implementierung .....	10
	5.2 Erfolg oder Misserfolg? .....	11
<b>6</b>	<b>Ausblick .....</b>	<b>14</b>
<b>7</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>16</b>

## 1 Vorbemerkung

Die Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR-Karte) wurde in Österreich im Rahmen der Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (AuslBG) und des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG) geschaffen und mit Juli 2011 in Kraft gesetzt. Die RWR-Karte stellt nicht ein spezifisches Instrument der Zuwanderungssteuerung dar, sondern ist vielmehr eine Art „Dachmarke“ der Steuerung von unterschiedlichen Zuwanderungen (vgl. Kreuzhuber, Hudsky 2011). Diese Steuerung umfasst unterschiedliche Kriterien der Zuwanderung für Hochqualifizierte, für Schlüsselkräfte und für Personen in Mangelberufen, wobei ein damit gekoppeltes Punktesystem personenbezogene Mindeststandards festlegt. Zusätzlich wurden mit der RWR-Karte ausländische Absolventen österreichischer Universitäten erfasst, denen ein halbes Jahr legalen Aufenthalt eingeräumt werden soll, um sich einen ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz zu suchen.

Im vorliegenden Bericht werden Inhalte, Implementierungsschritte und Wirksamkeiten der RWR-Karte vorgestellt. Im Detail soll der folgende Bericht auftragsgemäß Antworten auf vier zentrale Fragen offerieren:

- Auf welche migrations- und integrationspolitische Ausgangslage wurde mit der Einführung der RWR-Karte reagiert? Welche Ziele wurden mit ihr verknüpft? Welchen Herausforderungen sollte durch die Karte begegnet werden?
- Welche Institutionen (Ministerien, Interessensvertretungen etc.) haben in Österreich die Implementierung der RWR-Karte gefördert und vorangetrieben und auf welchen Seiten gab es besonders viel Widerstand, den es zu überwinden galt?
- Wie wurde die RWR-Karte eingeführt? War die Einbindung verschiedener Interessengruppen bei der Ausgestaltung der RWR-Karte-Bestimmungen zweckdienlich oder eher kontraproduktiv mit Blick auf das intendierte Ziel?
- Wie wirkt die Karte seit ihrer Einführung im Jahr 2011? Kann die Implementierung als Erfolg bezeichnet werden oder lässt sich Unzufriedenheit feststellen?

Der vorliegende Bericht stützt sich auf die einschlägige Literatur, auf systematische Medienberichte und auf ausgewählte Expertengespräche.<sup>1</sup> Der Bericht endet mit einer knappen Empfehlung für eine mögliche Einführung einer Schwarz-Rot-Gold-Karte in Deutschland.

## 2 Das Dachinstrument: die Rot-Weiß-Rot-Karte

Das erste Subkapitel dieses Abschnitts dient der Beantwortung der Frage nach der Ausgangslage („Auf welche migrations- und integrationspolitische Ausgangslage wurde mit der Einführung der RWR-Karte reagiert?“). Im Anschluss daran wird die RWR-Karte selbst erläutert. Das ist zwar keine erkenntnisleitende Frage, muss aber dennoch der Vollständigkeit halber dargestellt werden.

### 2.1 Steuerungspolitische Ausgangslage

Die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte in Österreich wurde über viele Jahrzehnte primär im Rahmen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes geregelt, welches in seiner Grundkonzeption aber kein „Einwanderungsgesetz“ war und ist, denn es regelte nicht die Zuwanderung und Niederlassung, sondern immer nur die Zulässigkeit einer Beschäftigung. Hauptverantwortlich dafür ist und war der Bundesminister für Arbeit und Soziales, der sehr häufig aus dem gewerkschaftlichen Flügel der Sozialdemokratie stammte, sobald es eine Regierungskonstellation gab, welche die Sozialdemokratie inkludierte.

---

<sup>1</sup> Die Recherche und systematische Aufarbeitung der Medienberichte zur RWR-Karte wurden von Maria Luiza Enengel durchgeführt. Ihr ist dafür sehr herzlich zu danken.

Aufgrund dieser traditionellen Verankerung wurde das politische Handeln eher durch die Sorge um einen funktionierenden inländischen Arbeitsmarkt geprägt und weniger durch den Wunsch, das Arbeitskräfteangebot durch zusätzliche Zuwanderung zu erhöhen. Das ist verständlich, denn die gewerkschaftliche Position bei der Durchsetzung von Interessen (zum Beispiel bei Lohnverhandlungen) wird eben nicht dadurch gestärkt, dass viele Arbeitswillige vor den Toren der Unternehmen stehen. Ganz im Gegenteil: der Schutz des inländischen Arbeitsmarktes vor zusätzlicher Konkurrenz aus dem Ausland, das sogenannte Primat der Inländerbeschäftigung, war seit den 1920er Jahren ein Leitmotiv einer gewerkschaftlichen Politik in Österreich und ist es – cum grano salis – bis heute.

Im Österreich der 1960er Jahre war diese Position nicht mehr haltbar, denn es herrschte Hochkonjunktur und aufgrund der hohen Geburtenzahlen zogen sich auch viele ihre Kinder betreuenden Mütter wieder vom Arbeitsmarkt zurück. Dem deutschen Vorbild folgend, wurde auch in Österreich die Gastarbeiterpolitik installiert. Diese sah eine zeitlich begrenzte Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte vor, die dann endet, wenn die im Zusammenhang mit der konjunkturellen Entwicklung stehenden „Lücken“ auf dem Arbeitsmarkt wieder geschlossen waren. Die „Lücken“ entstanden aufgrund des Rückganges des Arbeitskräfteangebots, einer guten konjunkturellen Entwicklung und der Mobilität der inländischen Arbeitskräfte, die die weniger attraktiven Teile des Arbeitsmarktes verließen (Industrie, Baugewerbe, Tourismus). Die Sozialpartner haben diese „Lücken“ identifiziert und sogenannte Gastarbeiterkontingente definiert, deren Idee es war, ohne große Einzelfallüberprüfung eine bestimmte Anzahl an Arbeitskräfte mit meist unspezifischen Qualifikationen nach Österreich einreisen zu lassen. Das arbeitgeberbasierte Verfahren der Anwerbung blieb dennoch gewahrt: Vor der Einreise musste die Verwertbarkeit feststehen und eine Arbeitsplatzzusage vorhanden sein.

Die Geschichte der Gastarbeiterwanderung muss hier nicht weiter erzählt werden. Tatsache ist, dass die Idee der flexiblen, zu- und abwandernden Arbeitskräfte sich in dieser Art nicht realisiert hat und Tatsache ist auch, dass mit der konjunkturellen Krise nach 1973, dem Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in den Arbeitsmarkt und der „Rückkehr“ der sie betreuenden Mütter (und selten Väter) die quantitativen Lücken nicht mehr beobachtbar waren. Aus einer Anwerbspolitik wurde eher eine Zuwanderungsverhinderungspolitik und das über viele Jahrzehnte.

Anfang der 90er Jahre erfuhr diese Zuwanderungsverhinderungspolitik ihre ersten Risse. Die geburtenschwachen Jahrgänge der in den 1970er Jahre Geborenen betraten den Arbeitsmarkt. Gleichzeitig war nach dem Fall des Eisernen Vorhangs der Zuwanderungsdruck erheblich und die bestehenden Steuerungsinstrumente dysfunktional. 1993 trat ein neues Niederlassungsgesetz in Kraft und es brachte einen neuen Ansatz der Steuerung. Das Niederlassungsgesetz zeigte erstmals Ansätze eines echten Einwanderungsgesetzes, welches gleichzeitig auch die Notwendigkeit von Integration betonte. Die Antragstellung erfolgte aus dem Ausland, es gab Quotierungen über die maximale Anzahl der in einem Jahr zuwandernden Personen und es wurde die Bedeutung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes als alleiniges Steuerungsinstrument der Zuwanderung zurückgedrängt. Mit der Quotierung der freien Zuwanderungsplätze eines Jahres wurde ein Instrument geschaffen, welches unabhängig von einer Individualüberprüfung oder einer kollektiven Zulassung ausländischer Arbeitskräfte eine übergeordnete Richtgröße einer jährlichen Zuwanderung vorgab. „Eine Aufenthaltsberechtigung kann nur ausgestellt werden, wenn der entsprechende Quotenplatz verfügbar ist. Die schwerpunktmäßig qualitative Steuerung durch die arbeitsmarktpolitischen Kriterien des AusIBG wird damit durch den quantitativen Steuerungsmechanismus der fremdenrechtlichen Zuwanderungsquoten ergänzt.“ (Nowotny 2007, S. 64)

In der Realität erwies sich die Quotensteuerung der Zuwanderung aber als zu grob und zu undifferenziert. Darüber hinaus entfiel – im Wesentlichen aus politischen und rechtlichen Gründen (Stichwort Art. 8 EMRK „Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens“) – der größte Teil der Quoten auf den Familiennachzug von MigrantInnen und auf einige wenige Schlüsselkräfte. Die Zuwanderungsquote für „normale“ Erwerbstätige war praktisch nicht existent. Insgesamt erwies sich das Quotensystem aber auch als politisch konfliktär. Jede Änderung der einmal im Jahr

veröffentlichten Quote, gleichgültig ob Kürzung oder Erhöhung, stellte, um ein Bild aus dem Sport zu verwenden, einen aufgelegten Elfmeter für die Opposition dar. Die medial intensiv diskutierte Quote<sup>2</sup> wurde politisch entweder von rechts oder von links heftig kritisiert.

Aber auch realpolitisch erwies sich insbesondere die Familiennachzugsquote als integrationspolitisch nachteilig. Wer seine Familie nachholen wollte und wenn die Familiennachzugsquote gleichzeitig erschöpft war, der musste warten oder auch den Weg der Einbürgerung wählen, um damit als österreichischer Staatsbürger seine Familienquotenfrei nachholen zu können. Dazu kam manchmal die Notwendigkeit des langen Freihaltens von Quotenplätzen. „Wenn einem Antrag ein Quotenplatz gegenübersteht, dieser jedoch aus inhaltlichen Gründen abgewiesen wird (z.B. kein gesicherter Unterhalt), so muss der Quotenplatz dennoch so lange für den Antrag freigehalten werden, bis über ihn rechtskräftig entschieden ist. [...] Die endgültige Quotenvergabe für ein Kalenderjahr verzögert sich so erheblich.“ (Schumann 2007, S. 76).

## 2.2 Das Dachinstrument: Rot-Weiß-Rot-Karte

Die RWR-Karte bricht mit der Quote. Das Quotensystem ist zwar noch immer gültiges Recht, die Bedeutung für den Arbeitsmarkt ergibt sich aber nur mehr indirekt über die Familienzusammenführung, bei welcher eine RWR-Karte plus erteilt wird und damit sofort unbeschränkter Arbeitsmarktzugang besteht. Im Rahmen der Zuwanderung über die RWR-Karte gibt es – rein theoretisch – keine quantitative Obergrenze. Das ist natürlich eine akademische Feststellung, denn mit Zuwanderung in erheblicher Zahl würden manche Bedingungen nicht mehr erfüllbar sein (Arbeitsplatzzusage), sie ist dennoch notwendig, um auf den radikalen Wandel aufmerksam zu machen.

Was ist die RWR-Karte? Sie ist ein „gut austariertes Hybrid-Instrument“ (Kolb 2013), das verschiedene Verfahren der Zuwanderungssteuerung kombiniert. Mit der Karte sollen gezielt qualifizierte Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten für Österreich angeworben werden. Die Steuerung erfolgt über Kriterien und nicht über Quoten, und die Zielgruppe fokussiert sich auf besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen, sonstige (un-)selbstständige Schlüsselkräfte (denen kein Inländer mit vergleichbarer Qualifikation gegenübersteht) und StudienabsolventInnen.

- Besonders Hochqualifizierte sind Personen, die gut ausgebildet sind, wenn möglich im MINT Bereich, Berufserfahrungen vorweisen können und gleichzeitig relativ jung sind. Wenn diese Personen dazu noch in Österreich studiert haben und Deutsch oder Englisch auf Niveaustufe A2 sprechen, dann stehen bestimmt bereits mehr als 70 Punkte aus einer standardisierten Punkteliste zu Buche und sie erhalten ein Aufenthaltsvisum für sechs Monate zur Arbeitssuche. Personen können also einreisen, ohne über eine feste Arbeitsplatzzusage zu verfügen und sie erhalten dann eine RWR-Karte, wenn sie einen Job gefunden haben. Damit hat Österreich erstmals das bisher arbeitgeberdominierte Anwerbeverfahren gebrochen und eine humankapitalorientierte Steuerung zugelassen. Wer über genügend Humankapital verfügt, dem wird es schon gelingen einen Arbeitsplatz zu finden, so lautet dabei die Grundüberlegung. Deutschland kennt mit dem §18c des Aufenthaltsgesetzes eine nicht unähnliche Möglichkeit, aber die „Verpackung“ desselben ist unzweifelhaft weniger reizvoll.
- Die zweite Zielgruppe sind Fachkräfte in Mangelberufen. Für sie müssen drei Bedingungen erfüllt sein: Berufsausbildung in einem Mangelberuf, der in einer Verordnung festgelegt wird, ein Arbeitsplatzangebot mit der Bereitschaft des Arbeitgebers, das spezifische Mindestentgelt zu bezahlen und 50 von maximal 75 Punkten. Die Kriterien sind abermals Berufsausbildung, Berufserfahrung, Alter und Sprachkenntnisse. Die sogenannte Fachkräfteverordnung wird vom BM für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem BM für Wirtschaft jährlich festgelegt und umfasst Berufe wie Fräser, Dreher, Ingenieure für

---

<sup>2</sup> Die sogenannte Quote ist eigentlich eine festgelegte Zahl an maximaler Zuwanderung eines Jahres aus Drittstaaten.

Maschinenbau, Starkstrom, Datenverarbeitung aber auch Krankenpfleger oder Krankenschwestern. Wer zum Beispiel 29 Jahre alt und von Beruf Starkstromtechniker ist, über einige Berufsjahre verfügt und Deutsch auf Niveaustufe A1 spricht, der hat die erforderlichen 50 Punkte bereits erreicht. Zusätzlich benötigt die zuwanderungsbereite Person aber eine Arbeitsplatzzusage. Das Instrument „Fachkräfte in Mangelberufen“ stellt also eine arbeitgeberbasierte Steuerung dar, die es in Deutschland auch gibt, nämlich über die Mangelberufe mit reduziertem Mindesteinkommen laut Blue Card und der neuen Beschäftigungsverordnung.

- Die dritte Zielgruppe der erwünschten Zuwanderung sind Schlüsselkräfte. Drei Bedingungen müssen die Schlüsselkräfte erfüllen: Das Unternehmen zahlt das gesetzlich festgelegte Mindestentgelt (für über 30-Jährige: monatlich € 2.664 (2013) brutto; für unter 30-Jährige: monatlich € 2.220), das Arbeitsmarktservice kann dem Unternehmen keine gleich qualifizierte Arbeitskraft, die beim AMS arbeitssuchend vorgemerkt ist, vermitteln (Arbeitsmarktprüfung) und es werden mindestens 50 Punkte erreicht. Mit einer entsprechenden Berufsausbildung, dem richtigen Alter oder den Sprachkenntnissen kann man die erforderliche Punkteanzahl relativ leicht erreichen und wenn das dennoch nicht gelingt, dann gibt es für Profisportler und Profitrainer 20(!) Extrapunkte. Aufgrund dieser Sonderpunkte wird dieses Instrument auch benützt, um Sportlern einen legalen Aufenthalt zu ermöglichen.<sup>3</sup>
- Die vierte Zielgruppe sind schließlich die StudienabsolventInnen einer österreichischen Universität aus Drittstaaten. Sie müssen ein Diplomstudium zumindest ab dem zweiten Studienabschnitt oder ein Masterstudium an einer österreichischen Universität, Fachhochschule oder akkreditierten Privatuniversität absolviert und erfolgreich abgeschlossen haben. Sie dürfen sich bis zu sechs Monate nach Ablauf ihrer Aufenthaltsbewilligung als Studierende zur Arbeitsuche in Österreich aufhalten. Können StudienabsolventInnen innerhalb dieser sechs Monate ein ihrem Ausbildungsniveau entsprechendes Beschäftigungsangebot eines konkreten Unternehmens durch einen Arbeitsvertrag nachweisen, erhalten sie eine Rot-Weiß-Rot-Karte ohne Arbeitsmarktprüfung. Dabei gilt, dass das monatliche Mindestbruttoentgelt € 1.998 betragen muss und weitere Voraussetzungen, die auch für die anderen Gruppen gelten (ortsübliche Unterkunft, Krankenversicherungsschutz usw.), erfüllt sind. Die Regelung gilt nicht für Personen, die nur ein Bachelor-Studium in Österreich absolviert haben.

Alle Schlüsselkräfte, Fachkräfte und StudienabsolventInnen, die eine RWR-Karte erhalten, und alle in Österreich bereits dauerhaft niedergelassenen Drittstaatsangehörigen können ihre Ehegatten/-innen, eingetragenen Partner/-innen und Kinder bis 18 Jahre (Familiennachzug/Kernfamilie) mitnehmen/nachholen, wenn diese vor der Einreise Deutschkenntnisse auf A1-Niveau des europäischen Referenzrahmens für Sprachen nachweisen können und ein ausreichendes Familieneinkommen für den Lebensunterhalt gesichert ist (Ausnahme: Familienangehörige von Hochqualifizierten und Inhabern einer Blauen Karte EU) müssen keine Deutschkenntnisse vor Einreise nachweisen).

### 3 Chronologie, Akteure und Prozess

Im Folgenden werden drei wichtige Fragen beantwortet: Wie stellt sich die Chronologie der RWR-Karte dar? Welche Institutionen (Ministerien, Interessensvertretungen etc.) waren daran beteiligt, haben die Implementierung der RWR-Karte gefördert und vorangetrieben und auf welchen Seiten

<sup>3</sup> Der Anteil der Sportler darf aber auch nicht überbewertet werden. Insgesamt gehen nur 11 % aller erteilten RWR-Karten an Sportler. In der Kategorie „Sonstige Schlüsselkräfte“ geht jede 6. RWR-Karte an Sportler. Seit Einführung der RWR-Karte gab es insgesamt 377 positive AMS-Gutachten für Sportler (Stichtag 30.6.2013).

gab es besonders viel Widerstand? Und welche entscheidenden Prozessschritte können identifiziert werden?

### 3.1 Chronologie

Den Beginn der „Geschichte der RWR-Karte“ festzulegen, ist willkürlich. Die Kritik am alten Steuerungssystem setzte bald nach dessen Implementierung ein und ab einem bestimmten Zeitpunkt wurde sie massiv und deutlich vernehmbar. 2007 präsentierte die Industriellenvereinigung (IV)<sup>4</sup> ein Positionspapier für eine neue Migrations- und Integrationspolitik in Österreich, welches die sogenannten Quoten (zahlenmäßige Obergrenzen der jährlichen Zuwanderung) ablehnte. Der Zuzug qualifizierter Personen aus Drittstaaten soll – so die Vorstellung – auf einem klaren und transparenten Punktesystem basieren, das die Zuerkennung von dauerndem Aufenthalt und uneingeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt zur Folge hat. Unbürokratische Zuwanderung von Familienangehörigen wird als Grundlage für eine gelingende Integration erachtet.

Im Herbst 2008 wurde von der Wirtschaftskammer Österreich (WKO), der Industriellenvereinigung (IV) und bemerkenswerterweise auch der International Organisation for Migration (IOM) das gemeinsam erstellte Positionspapier „Zukunft gestalten – ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell“ präsentiert. Ein kriteriengeleitetes und bedarfsorientiertes Zuwanderungssystem sei notwendig, so der Grundtenor, auch um den Fachkräftemangel entgegenzuwirken und die Folgen der demographischen Entwicklung handhabbar zu machen. Ein Punktesystem soll Transparenz bringen und sich den Bedürfnissen des österreichischen Arbeitsmarktes anpassen. Die festgelegten Kriterien sollen z.B. Ausbildung, Berufserfahrung oder auch Sprachkenntnisse umfassen.

Nach der Neuwahl des Parlaments im Herbst 2008 beschlossen SPÖ und ÖVP eine große Koalition zu bilden. Die Koalition einigte sich auf ein umfassendes Regierungsprogramm (287 Seiten!) mit dem Titel „Gemeinsam für Österreich“, in dem zur Überraschung der politischen Beobachter das 2008 vorgestellte Zuwanderungssystem aufgenommen wurde, wenn auch in zwei unterschiedlichen Kapiteln und mit differierenden Akzentsetzungen. Einmal tauchte das kriteriengeleitete Zuwanderungssystem im Kapitel „Arbeitsplätze und Standortpolitik“ auf (S. 29) und ein zweites Mal im Kapitel „Inneres, Justiz und Landesverteidigung“ (S. 105).

Festgelegt wurde im Regierungsprogramm jedenfalls, dass eine Kommission unter Beteiligung von Sozialpartnern und Industriellenvereinigung mit der Ausarbeitung der Kriterien beauftragt werden soll. Diese Absicht wurde realisiert, die Kommission trat sehr rasch nach der Regierungsbildung zusammen und präsentierte schließlich im Oktober 2010 nach langen Verhandlungen, die zeitweise auch zu scheitern drohten, ihre Grundsätze der RWR-Karte. In den darauffolgenden Monaten erfolgten die legislative Umsetzung und weitere „Feinkorrekturen“. Im Ministerrat wurde die RWR-Karte im Februar 2011 einstimmig beschlossen. Die parlamentarische Behandlung im Ausschuss für Arbeit und Soziales wurde daraufhin zügig durchgeführt und das Gesetz im Plenum im Mai 2011 mit Stimmen der SPÖ und ÖVP verabschiedet. Mit 1. Juli 2011 trat die RWR-Karte in Kraft.

### 3.2 Wichtige Akteure

Welche Akteure waren im Zusammenhang mit der Diskussion über die RWR-Karte wichtig und welche Grundpositionen vertraten sie?

Der Motor hinter der RWR-Karte und insgesamt einer liberalen Zuwanderungspolitik ist und war die Industriellenvereinigung (IV) und die Wirtschaftskammer Österreich (WKO). Ihre Interessenslage ist eindeutig: Sie fürchten Knappheiten des Arbeitskräfteangebots und wollen Situationen verhindern,

---

<sup>4</sup> Die Industriellenvereinigung (IV) ist eine Interessensgemeinschaft der österreichischen Industrie mit freiwilliger Mitgliedschaft. Die Wirtschaftskammer Österreich (WKO) ist dagegen eine Interessensgemeinschaft aller Unternehmen Österreichs, nicht nur der Industrie. Die Mitgliedschaft ist dabei verpflichtend.

die zur Restriktion eines möglichen Wachstums führen, weil zu wenige oder zu wenig qualifizierte Arbeitskräfte vorhanden sind. Ein quantitativ flexibles, gut ausgebildetes und nicht zu teures Arbeitskräfteangebot ist für die Arbeitgeberseite sicherlich ein Idealzustand und dafür treten die genannten Institutionen ein. Sie weisen regelmäßig auf den Fachkräftemangel hin und sehen mit Sorge den demographischen Wandel und die Abnahme der neu auf den Arbeitsmarkt tretenden Geburtskohorten, denn genau diese Situation würde das unternehmerische Wachstum begrenzen.

Die IV und die WKO lancierten ab 2007 in zahlreichen Presseaussendungen das Fehlen einer Diskussion über ein neues Zuwanderungssystem und forderten nicht nur die Einführung des kriteriengeleiteten und bedarfsorientierten Zuwanderungssystems, sondern grundsätzlich auch einen „migrationspolitischen Paradigmenwechsel“. Internationalität sei insgesamt zu fördern, die Anerkennung ausländischer Abschlüsse sind zu erleichtern und die politischen Kompetenzen in den Bereichen Migration und Integration institutionell zu bündeln, so der Grundtenor.

Fürchten die unternehmernahen Interessensgruppen und die ÖVP die Knappheit des Arbeitskräfteangebots, so sind die Institutionen, die Arbeitnehmerinteressen vertreten, genau daran interessiert: Ein knappes Arbeitskräfteangebot stärkt die „bargaining power“ der Gewerkschaften, eine „industrielle Reservearmee“, die – bildhaft gesprochen – vor den Toren der Unternehmen auf Einlass wartet, schwächt sie. Gewerkschaft, Arbeiterkammer und die SPÖ treten daher für eine Regulierung des Arbeitsmarktes ein und für eine Begrenzung des Zuzugs. Gleichzeitig wollen sie eine Einhaltung tariflicher Mindestlöhne erreichen und „Schwarzarbeit“ außerhalb des sozialpolitischen Ordnungsrahmens verhindern.

Eine Konstante anderen Inhalts stellte die Argumentation der Freiheitlichen Partei Österreichs dar und nach ihrer Spaltung auch die des BZÖs (Bündnis für Österreich), wobei das BZÖ meist weniger radikal den Standpunkt vertrat. Die Argumentation der rechtspopulistischen Parteien bestand meistens immer in einem „zu viel“. Österreich habe jetzt schon zu viele Zuwanderer und eine weitere Öffnung des Arbeitsmarktes führe nicht nur zu steigender Arbeitslosigkeit, sondern gefährde auch den kulturell definierten Kern des Staates.

Ist den Rechtspopulisten alles zu viel im Bereich der Zuwanderung, so ist den Grünen und zivilgesellschaftlichen Institutionen (Caritas, Diakonie, SOS Mitmensch und andere) vieles zu restriktiv und zu sehr am ökonomischen Eigennutzen Österreichs ausgerichtet. Gemeinsam war am Anfang der Diskussion Mitte des vergangenen Jahrzehnts die Forderung nach Einführung eines Punktesystems zur Steuerung der Zuwanderung aus Drittstaaten. Kanada erschien allen als Vorbild, die Grünen haben dabei Pionierarbeit geleistet. Während die beiden rechtspopulistischen Parteien sich davon absetzten, empfanden die Grünen die RWR-Karte als einen Schritt in die richtige Richtung, aber im Detail zu wenig großzügig. Was sie im Wesentlichen kritisierten, waren Regelungen außerhalb der RWR-Karte, wie die Saisonarbeiterregelung, die ihrer Ansicht nach nur für billige und rechtlose Arbeitskräfte sorgt.

Die für die Zuwanderung zuständigen Ressorts, das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) sowie das Bundesministerium für Inneres (BM.I) sind ebenfalls als Akteure zu bezeichnen, auch wenn ihnen diese Rolle auf dem Papier nicht zusteht. Die Ministerien sollten verlängerter Arm der politischen Führung sein und das ausführen, was gesetzlich oder programmatisch vorgegeben wird. In der Praxis kommt den MitarbeiterInnen der Ministerien aber eine wichtige Rolle zu, weil sie den Diskussionsprozess durch ihre Sacherfahrung beeinflussen und für die Formulierung einer Gesetzesvorlage hauptverantwortlich zeichnen. Damit steuern sie im Detail, wie eine bestimmte Regelung zu verstehen ist und welche Bedingungen an die RWR-Karte gebunden sind.

### **3.3 Der Prozess der Realisierung der RWR-Karte**

Wie hat der Prozess der Beschlussfassung der RWR-Karte funktioniert und warum war er erfolgreich? Ohne ins Spekulative abzugleiten sind folgende drei Prozessschritte als wesentlich identifizierbar:

#### **3.3.1 Die Vorbereitungen**

Die Vorbereitungen zur RWR-Karte dauerten mehrere Jahre. Sie bestanden im Wesentlichen darin, das Terrain der Einführung derselben aufzubereiten. Immer wieder wurde von den treibenden Kräften – der Industriellenvereinigung und der Wirtschaftskammer – auf den kommenden Facharbeitermangel aufmerksam gemacht und eine Flexibilisierung des Zuwanderungsregimes gefordert. Die Instrumente waren dabei Studien, Pressekonferenzen, Presseaussendungen und öffentliche Veranstaltungen. 2007 präsentierte – wie schon erwähnt – die IV ein Positionspapier für eine neue Migrations- und Integrationspolitik in Österreich, 2008 wurde von WKO, IV und der IOM ein gemeinsam erstelltes Positionspapier „Zukunft gestalten – ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell“ vorgestellt. Beide Papiere bildeten sicherlich die wesentlichsten Wegbereiter. Diese Aktivitäten, nämlich die Studien, Pressekonferenzen, Presseaussendungen und öffentliche Veranstaltungen, fielen auf fruchtbaren Boden, denn mit der Forderung nach etwas Neuem war immer auch eine Kritik am Bestehenden verbunden und Kritik wird in den Medien dankbar aufgegriffen. Die Medien erwiesen sich im Folgenden als Verbündete und nahmen dabei eine fast unersetzbare Rolle ein. Es wäre naiv zu glauben, hier ist das zu lösende Problem und das sind politische Kräfte, die darauf reagieren. In Wirklichkeit handelt es sich bei vielen sachpolitischen Auseinandersetzungen um eine Art „Dreiecksverhältnis“. Die Proponenten, die auf ein Problem aufmerksam machen, müssen die Medien überzeugen und erst wenn dies gelingt, dann reagieren die politischen Kräfte und greifen ein Problem auf. Das soll nicht verallgemeinert werden, aber dennoch reagieren Parteien und Regierungen oft mehr auf die in Medien dargestellte Realitätsbeschreibung als auf die Realität selbst.

Die Medien konnten in der Frage aber nicht nur aufgrund des kritischen Impetus gewonnen werden, denn der drohende Facharbeitermangel ist nicht nur eine politische Fiktion, sondern kann auch mit wissenschaftlichen Methoden (zum Beispiel durch Prognosen über die zukünftige Entwicklung des Arbeitskräfteangebots) objektiv nachgewiesen werden. Bestimmte Realitätsbeschreibungen verdichteten sich und wurden durch die mediale Berichterstattung zu einem wesentlichen Treiber.

#### **3.3.2 Der Vorentscheiderprozess**

Bevor eine formelle politische Willensbildung einsetzt, werden in der Regel Institutionen aktiv, die zusammengefasst eine Vorentscheiderstruktur bilden und auf einem zunächst informellen Weg, Meinungen austauschen und Entscheidungen vorbereiten (vgl. Kleinfeld, Zimmer und, Willems 2007). Im konkreten Fall der RWR-Karte bildeten die Sozialpartner eine solche Vorentscheiderstruktur, die den Weg der formellen Willensbildung präformiert. Das bereits erwähnte, 2008 vorgestellte Positionspapier der IV („Zukunft gestalten – ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell“), war dabei Grundlage der Verhandlungen mit den VertreterInnen der Interessen von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen.

Im Rahmen dieses Vorentscheiderprozesses haben die Sozialpartner in weiterer Folge die Aufnahme der Forderung, die Zuwanderung aus Drittstaaten soll neu geregelt werden, in das Regierungsprogramm 2008 empfohlen. Sie haben dabei sich selbst in die Kommission, die die genauen Kriterien ausarbeiten soll, hinein reklamiert. Das gemeinsame Ergebnis wurde schließlich 2010 präsentiert und bildete in der Folge die Grundlage der Legisten im BMASK und BM.I, um ein entsprechendes Gesetz zu formulieren, welches schließlich im Parlament 2011 beschlossen wurde.

### 3.3.3 Der Schlüssel zur Realisierung

Der entscheidende „Knackpunkt“ auf dem Weg zur Realisierung war sicherlich die Aufnahme der Neugestaltung der Zuwanderung aus Drittstaaten in das Regierungsprogramm der großen Koalition (SPÖ/ÖVP) im Herbst 2008. Den Weg dazu haben die Gespräche der Sozialpartner im Vorfeld geebnet. Warum sich die Interessensvertretung der ArbeitnehmerInnen am Vorentscheiderprozess beteiligt hat, bleibt bis zu einem gewissen Grad Spekulation. Ob es eine Folge des allgemeinen beeinflussten Stimmungsbildes war („in der Sache muss etwas geschehen“, war dabei der Grundtenor), oder ob es der Tradition der österreichischen Sozialpartner entsprach, dass man die politischen Wünsche des Gegenübers ernst nimmt und darüber spricht oder ob es schließlich die anvisierte Junktimierung mit einem härteren Vorgehen bei Lohndumping und Schwarzarbeit war, bleibt dahingestellt. Letzteres war jedenfalls, ohne ins Spekulative abzugleiten, ein Schlüssel, vielleicht der entscheidende Schlüssel zur Realisierung der RWR-Karte.

Es muss dabei erwähnt werden, dass die Gewerkschaft, die Arbeiterkammer und die SPÖ Erwartungen hatten, dass nach Wegfall der Übergangsbestimmungen eine Zuwanderung größeren Stils einsetzen wird, die das Lohngefüge massiv beeinflussen und die Arbeitslosenquoten ansteigen lassen. Die Gewerkschaft, die Arbeiterkammer und die SPÖ fürchten eben eine unkontrollierte Zunahme des Arbeitskräfteangebots, denn dabei würde ihre politische Verhandlungsmacht den Sozialpartnern gegenüber massiv erodiert werden. Die Junktimierung der RWR-Karte mit den Fragen von Lohndumping und Schwarzarbeit war daher für die Interessensvertretung der ArbeitnehmerInnen von großer Bedeutung und insgesamt ein kluger Schachzug im Sinne der Sache.

## 4 Implementierung

Die dritte erkenntnisleitende Frage zielt auf die Einführung der RWR-Karte ab. Wie wurde sie implementiert? War die Einbindung verschiedener Interessengruppen bei der Ausgestaltung der RWR-Karte-Bestimmungen zweckdienlich oder eher kontraproduktiv mit Blick auf das intendierte Ziel?

### 4.1 Der Kontext

Die Implementierung der RWR-Karte fiel in eine wirtschafts- und gesellschaftspolitisch schwierige Zeit. Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise waren alles andere als ausgestanden. Die öffentliche Verunsicherungen über die Zukunft des Euro, der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wirtschaftsstandortes Österreich stellten sicherlich nicht die optimalsten Rahmenbedingungen dar. Angesichts steigender Arbeitslosenzahlen klingen Aussagen über einen drohenden Fachkräftemangel weniger überzeugend und weit hergeholt.

In so einem Kontext war die Berichterstattung über den Fachkräftemangel und die RWR-Karte gedämpft. Bevor die Finanz- und Wirtschaftskrise Österreich erreicht hat, wurden im Schnitt monatlich 15 bis 20 Presseaussendungen über die APA (Austria Presse Agentur) lanciert, am Höhepunkt derselben sank diese Zahl auf 0 bis 5, um dann ab 2011 wieder auf 10 bis 15 anzusteigen. Die RWR-Karte wurde über Presseaussendungen von Parteien, Interessengruppen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen nach ihrer Einführung 10- bis 15-mal thematisiert, also nicht allzu häufig.

### 4.2 Implementierungsschritte

Die RWR-Karte wurde ohne große „Vorwarnung“ und auch ohne begleitendes Konzept der Popularisierung eingeführt. Darin liegt sicherlich eine Herausforderung. Wie kann ein kleines Land ein spezialisiertes Instrument der Zuwanderungssteuerung schaffen und gleichzeitig sicher sein,

dass davon die Welt Kenntnis nimmt? Auf dem Radar der qualifizierten Wanderungsbereiten befinden sich nicht Österreich – und wohl auch nicht Deutschland –, sondern die klassischen Einwanderungsstaaten, allen voran die USA. Die Green Card ist weltweit bekannt, die RWR-Karte, 2011 eingeführt, mit Sicherheit nicht. Was waren die wesentlichen Implementierungsschritte?

- Im Herbst 2011 ist das „offizielle“ Migrationsportal der Bundesregierung ([www.migration.gv.at](http://www.migration.gv.at)) in Betrieb gegangen. Dieses Migrationsportal stellt in einer übersichtlichen Form die Bedingungen der Einreise dar und bietet auch einen Punktrechner an. Jeder Benutzer kann dabei „spielerisch“ selbst überprüfen, ob er oder sie geeignet wäre, eine RWR-Karte zu erhalten. Die Homepage ist auf Deutsch und Englisch verfügbar, insgesamt aber eher technisch und weit weniger einladend als beispielsweise die Homepage [make-it-in-germany.com](http://make-it-in-germany.com).<sup>5</sup>
- 2011, 2012 und 2013 fanden unterschiedliche Veranstaltungen über die RWR-Karte statt. Diese Veranstaltungen hatten meist informativen Charakter und wurden von den Sozialpartnern organisiert. Das BM.I und das BMASK waren in einer Vielzahl der Fälle beteiligt. Ob es eine Veranstaltungsreihe in den potentiellen Herkunftsländern einer qualifizierten Drittstaatszuwanderung gegeben hat (z.B.: Ukraine, Serbien, Türkei und andere), entzieht sich meiner Kenntnis. Ebenso offen bleibt die Frage, ob die verschiedenen Veranstaltungen konzeptiv geplant und aufeinander abgestimmt waren.<sup>6</sup>
- Schließlich wurden die Konsularabteilungen in den österreichischen Botschaften informiert und geschult. Ebenso wurden die Behörden, die mit der Exekution des österreichischen Fremdenrechts befasst sind (Bezirkshauptmannschaften, Magistratsabteilungen) in Kenntnis gesetzt. Darüber hinaus erhielten und erhalten das BM.I und das BMASK über die zuständigen erstinstanzlichen Behörden durch zahlreiche Bürgeranfragen (telefonisch, per E-Mail, persönlich) eine Rückkopplung über die Praxis der Implementierung.

## 5 Erfahrungen und Reflexionen

Die vierte wichtige Frage lautet: Wie wirkt sich die Karte seit ihrer Einführung im Jahr 2011 aus und kann die Implementierung als Erfolg bezeichnet werden oder lässt sich Unzufriedenheit feststellen? Die Antwort auf die Frage ist also zu differenzieren. Zuerst wird die empirisch feststellbare Entwicklung in aller Kürze dargestellt und dann eine Reflexion über Erfolg oder Misserfolg.

### 5.1 Erfahrungswerte seit der Implementierung

Seit der Einführung der RWR-Karte wurde etwa 2.000 Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen ausgestellt. Der Großteil fällt unter die dritte Gruppe, die „sonstigen Schlüsselkräfte“. Darunter fallen auch ArbeitnehmerInnen, an die man bei der Einführung vermutlich nicht gedacht hat: So sind bisher mehr als 200 Sportler mit einer entsprechenden RWR-Karte ausgestattet worden. „Fachkräfte in Mangelberufen“ ist die zweitwichtigste Kategorie mit steigender Tendenz, wobei das auch damit zusammenhängt, dass die Mangelberufsverordnung erst 2012 erlassen wurde. Als eher symbolisch müssen die bisher ausgestellten RWR-Karten für die „besonders Hochqualifizierten“ beurteilt werden, die ohne Arbeitsplatzzusage einreisen durften, die StudienabsolventInnen, die innerhalb

---

<sup>5</sup> Vergleiche auch den Außenauftritt der Wirtschaftskammer Österreichs: [www.advantageaustria.org/international/zentral/business-guide-oesterreich/Knotenseite\\_Arbeiten.en.html](http://www.advantageaustria.org/international/zentral/business-guide-oesterreich/Knotenseite_Arbeiten.en.html)

<sup>6</sup> Der Wirtschaftsminister und die Präsidentin der Wirtschaftskammer machen jedenfalls mehrmals darauf aufmerksam, dass RWR-Karte vor allem in den Zielländern stärker beworben werden muss. So etwas wie ein „National Branding“ soll entwickelt werden, um die Marke Österreich als attraktives Zielland hervor zu streichen: [diepresse.com/home/politik/innenpolitik/759546/Zuwanderung\\_Minister-will-RotWeissRotCard-bewerben; portal.wko.at/wk/format\\_detail.wk?angid=1&stid=707956&dstdid=0](http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/759546/Zuwanderung_Minister-will-RotWeissRotCard-bewerben;portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=707956&dstdid=0).

der 6-Monatsfrist einen ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz gefunden haben und die „selbständigen Schlüsselkräfte“.

**Tabelle 1: Erteilte Aufenthaltstitel im Rahmen der RWR-Karte**

Aufenthaltstitel	2011 (2. Hj)	2012	2013 (1. Hj)
RWR-Karte (§41/1) besonders Hochqualifizierte	20	73	23
RWR-Karte (§ 41/2/1) Fachkraft in Mangelberufen	1	113	139
RWR-Karte (§ 41/2/2) sonstige Schlüsselkraft	323	840	335
RWR-Karte (§ 41/2/3) StudienabsolventIn	17	38	22
RWR-Karte (§ 41/2/4) selbständige Schlüsselkraft	14	13	9
Blaue Karte EU	36	116	41
<b>Summe</b>	<b>411</b>	<b>1.193</b>	<b>569</b>

Quelle: eigene Zusammenstellung

Insgesamt spielt die Karte beim Thema Zuwanderung eine untergeordnete Rolle. Bei einer Bruttozuwanderung von 144.000 Personen im Jahr 2012 sind 1.200 RWR-Karten eine vernachlässigbare Größe. Muss daher die RWR-Karte als Misserfolg bezeichnet werden?

## 5.2 Erfolg oder Misserfolg?

Die RWR-Karte ist unzweifelhaft ein Schritt in die richtige Richtung. Ihre Steuerungskapazität wurde und wird aber medial überschätzt, denn sie kann nur einen kleinen Teil der Zuwanderung, nämlich die Neuzuwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit aus Drittstaaten, beeinflussen. Das wird meistens übersehen. Aber die RWR-Karte ist interessant, denn sie bricht in der praktischen Konsequenz erstmals in der langen Geschichte der österreichischen Migrationspolitik mit dem Prinzip Zuwanderung nur bei Arbeitsplatzzusage.<sup>7</sup>

Die politischen Parteien sind sich jedenfalls uneinig bei der Beurteilung der Frage, ob die RWR-Karte einen Erfolg oder einen Misserfolg darstellt. Der zuständige Sozialminister Minister Hundstorfer sieht die RWR-Karte trotz der von ihm als gering eingestuften Inanspruchnahme als Erfolg: Da gehe es um ein bedarfsorientiertes Zuwanderungssystem, meint er, wegen der Konjunkturlage gebe es im Moment eben keinen höheren Bedarf auf dem Arbeitsmarkt. Anders sehen das die Grünen, wobei sie die Schuld nicht dem Instrument selbst geben, sondern dessen Kalibrierung und damit den ihrer Ansicht nach zu restriktiven Kriterien.

Der Generalsekretär der rechten und ausgesprochen zuwanderungsskeptischen FPÖ beurteilt die RWR-Karte als unreformierbaren Flop. Für die Wirtschaftskammer Österreich ist die RWR-Karte ein Vorzeigemodell, um das Österreich von vielen anderen Ländern beneidet werde. Die Industriellenvereinigung schließt sich der Meinung an, moniert zugleich aber einen Verbesserungsbedarf: „Auch wenn wir überzeugt sind, dass dem kriteriengeleiteten System die Zukunft gehört, müssen wir weiter an der administrativen Umsetzung und zeitlichen Optimierung des Antragsprozesses arbeiten.“ (OTS0129 5 WI 0371 NPI0001 Fr, 28.Jun 2013).

Aus eigener Wahrnehmung und zahlreichen Erfahrungen mit der RWR-Karte sind neben der Pauschalbewertung folgende detaillierte Beurteilungen abzugeben, wobei sich Punkte auf das Instrument selbst, andere auf den Implementierungsprozess beziehen.

<sup>7</sup> Rechtlich ist diese Aussage nicht korrekt, denn ohne Job gibt es keine RWR-Karte. Daran kann auch die 6-monatige Aufenthaltsmöglichkeit für StudienabsolventInnen (es handelt sich um ein Aufenthaltsrecht sui generis und keinen Aufenthaltstitel) und auch das Job-Seeker-Visum für besonders Hochqualifizierte nichts ändern.

### 5.2.1 Erwartungen beeinflussen Beurteilungen

Erwartungen steuern die nachträgliche Bewertung. Wer davon ausgeht, dass der nächste Tag verregnet sein wird, der freut sich über ein wenig Sonnenschein zwischen den Regenspauzen. Wer dagegen einen Sonnentag erwartet, der wird den zeitweiligen Regen als störend empfinden. Erwartungshaltungen definieren die Bewertung.

Es ist schwierig zu beurteilen, wer „Schuld“ hatte an der zu hohen Erwartungshaltung. Tatsache ist, dass die zuständigen Minister bei der Vorstellung der RWR-Karte Zahlen aus einer Studie zitierten und diese ohne Wenn und Aber in den Raum stellten. Diese Studie von Donau UK/IHS wurde von WKO und IV in Auftrag gegeben, allerdings bezog sich darin die Zahl „bis zu 8.000“ Bewilligungen auf das Jahr 2030, dies bleibt allerdings stets unerwähnt (auch wenn man darauf hinweist). Sieht man in die Originalstudien, dann fällt es schwer, diese Erwartungswerte nachzuvollziehen. Auch hätte eine gewisse Sachkenntnis über die Zusammensetzung der Zuwanderung Skepsis erzeugen müssen, ob eine Zahl von 8.000 qualifizierten Zuwanderern aus Drittstaaten realistisch ist.

2012 betrug die Zuwanderung nach Österreich rund 144.000. Davon waren etwa 80.000 Zuzüge aus der EU, die nichts mit der RWR-Karte zu tun haben, ebenso wenig die 15.000 rückkehrenden Österreicher und die 17.000 Asylwerber. Nicht in den Anwendungsbereich der RWR-Karte fallen auch die 13.000 Familienangehörigen aus Drittstaaten, die 6.000 Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten und die 11.000 sonstigen Zuzügler, hauptsächlich Studierende und einige wenige Forscher und Au-Pairs. Es bleiben damit rund 1.000 Schlüsselarbeitskräfte aus Drittstaaten, die definitiv zur Klientel der RWR-Karte zählen und wohl auch einige Forscher aus der Kategorie der sonstigen Zuzüge. In Summe wohl nicht viel mehr als maximal 1.500. Geht man davon aus, dass man diese 1.500 Zuzüge vielleicht um ein Drittel steigert, weil eben die RWR-Karte eine gewisse Attraktivität ausstrahlt, dann gelangt man zu einer Zahl von 2.000 RWR-Karten und nicht mehr.

Das kann sich klarerweise ändern. Wenn die Angehörigen der Babyboomgeneration in den Ruhestand wechseln, dann wird ein Mehr an Zuwanderung notwendig sein, um zumindest das Arbeitskräfteangebot konstant zu halten. Diese Situation wird mit 2015 beginnend eintreten und ab 2020 voll durchschlagen. Ein bis dahin erprobtes und bekanntes Zuwanderungsinstrument, wie es die RWR-Karte darstellt, wird ausgesprochen nützlich sein. Daher sollte dieses Instrument auch nicht vorschnell als erfolglos stigmatisiert werden. Es muss klar sein, dass der Referenzmaßstab, der für Erfolg oder Misserfolg verwendet wird, entscheidend ist.

### 5.2.2 RWR-Karte ohne bürokratische Reform

Die Rot-Weiß-Rot-Karte soll einen schnellen Aufenthaltstitel für begehrte Fachkräfte aus Nicht-EU-Ländern sichern. Tut sie aber nicht, sagen viele Unternehmen. Schuld daran ist die Bürokratie, lautet der generelle Vorwurf. Er ist nicht unbegründet. Die RWR-Karte hat weder die Bearbeitungsschritte verändert, noch die ausführenden Stellen personell ausgestattet und sie hat die Idee der „Willkommenskultur“, die bei den Botschaften beginnt und bei den das Fremdenrecht exekutierenden Einrichtungen in Österreich endet, nicht gleichzeitig implementieren können.

Besonders drastisch ist die Situation in Wien. Rund 40% der Neuzuwanderung eines Jahres konzentriert sich auf Wien. Die zuständige Magistratsabteilung – die MA 35 für Einwanderung, Staatsbürgerschaft und Standesamt – ist jährlich mit 110.000 Verwaltungsverfahren im Bereich Zuwanderung befasst. Auch wenn die Anträge zur RWR-Karte dabei nur einen verschwindend kleinen Anteil einnehmen, so unterscheidet sich deren Verfahrensdauer nicht von anderen Verwaltungsakten und braucht somit oft mehrere Monate. Ein eigener „Track“ für die RWR-Karte wurde nicht eingerichtet, die Verfahren sind aus der Sicht der Einreichenden oft mühsam.

Diese hohe Konzentration der Zuwanderung auf eine Stadt mit den entsprechenden Folgen ist mit Deutschland nicht zu vergleichen. Zuwanderung verteilt sich in Deutschland sehr viel stärker und zwar auf die großen Städte und die industriellen Reviere im Westen. Vergleichbar ist jedoch die Ambition eine „Willkommenskultur“ zu verbreiten, die nicht durch bürokratische Hemmnisse

konterkariert wird. Das ist in der Tat notwendig, denn für viele Hochqualifizierte ist weder Deutschland noch Österreich Wunschland Nummer eins, sondern eben die USA, Kanada, Australien, Großbritannien und vielleicht die skandinavischen Staaten, und sie lassen sich dort durch die ebenfalls bestehende Bürokratie nicht abschrecken.

### 5.2.3 Marketingstrategie für die RWR-Karte und den Standort Österreich

Die bürokratische Umsetzung ist wichtig, aber nicht allein entscheidend. Gerade für qualifizierte Zuwanderer sind die rechtlichen Regelungen und die bürokratische Abwicklung nicht das entscheidende Kriterium für die Attraktivität eines Landes. Sie werden damit fertig, egal wie komplex das Verfahren auch ist oder sie werden von dem aufnehmenden Unternehmen dabei unterstützt. Bedeutsamere Kriterien für Attraktivität sind nicht-rechtliche Faktoren, wie z.B. die im Land erzielbaren Einkommen (Humankapitalrendite), die Entwicklungsmöglichkeiten der eigenen beruflichen Karriere, die Leistungsfähigkeit und internationale Kompatibilität des Bildungswesens für mitreisende Kinder, günstige Lebenshaltungskosten, ein attraktiver Wohnungsmarkt, Sicherheit im öffentlichen Raum und ein kulturell anregendes Leben.

Umgekehrt heißt das auch: Zuwanderungssteuerung ist mehr als nur ein Gesetz oder eine Verordnung zu verabschieden, sondern erfordert ein pro-aktives politisches Handeln. Das schließt die Außenpolitik ebenso mit ein wie Forschung und Wissenschaft. Dahingehend ist die Schaffung der RWR-Karte auch erst der Anfang und nicht das Ende und darin liegt auch eine der Ursachen für eine kritische Zwischenbilanz.

Die RWR-Karte wurde – wie schon angeführt – ohne große „Vorwarnung“ eingeführt. Die interessierte Öffentlichkeit war mehr oder minder überrascht, dass Österreich nach Jahrzehnte einer eher traditionell ausgerichteten und defensiven Politik der Migrationsabwehr nun ein System einführt, welches im Bereich der Migrationssteuerung als modern und offensiv gilt. Das Umschalten von Migrationsabwehr auf Migrationsoffensive geht aber nicht so ohne weiteres. In den Arbeitsämtern, in den Botschaften und in den Institutionen, die mit dem Vollzug des Fremdenrechts beschäftigt sind, sitzen eben auch nur Menschen, die jahrelang darauf trainiert waren, restriktive und abwehrende gesetzliche Regelungen zu exekutieren. Der Schalter lässt sich nicht so einfach umlegen. Eine begleitende und öffentlichkeitswirksame Implementierungsphase, die ein Erklären des Umschwungs zum Inhalt gehabt hätte, hat es nicht gegeben.

### 5.2.4 Im Detail zu streng

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft Regelungen im Detail. In diesem Punkt haben die Grünen mit ihrer Kritik durchaus recht. Manche Regelungen hätten realitätsnäher formuliert werden müssen. Ein Beispiel:

Die RWR-Karte sieht vor – und das wurde in 2.2 schon kurz beschrieben –, dass Studierende aus Drittstaaten während ihres Studiums ohne Bedarfsprüfung teilzeitbeschäftigt arbeiten dürfen. Nach erfolgreicher Beendigung ihres Masterstudiums bekommen sie, wenn weitere Voraussetzungen erfüllt sind (insbesondere ihre Selbsterhaltungsfähigkeit), eine Aufenthaltsberechtigung für 6 Monate zugesprochen. In dieser Zeit können sie sich einen ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz suchen, der ein monatliches Bruttoeinkommen von zumindest 1.998 Euro offeriert. Wenn das gelingt, dann wird die RWR-Karte für StudienabsolventInnen ausgestellt.

Diese Regelung ist zu streng. Sie gilt nur für Absolventen von Masterstudiengängen. Warum diese Regelung nicht auch für Absolventen eines Bachelorstudiums gilt, bleibt unklar. Denn aus der Systemlogik von Bologna muss man eindeutig feststellen, dass der Bachelor der Abschluss eines akademischen Studiums darstellt. Und außerdem wäre eine Erweiterung auf Bachelor alles andere als quantitativ bedrohlich. Von 35.000 Abschlüssen an Österreichs Universitäten entfallen rund 500 Abschlüsse auf ein Bachelorstudium, welches von Drittstaatsangehörigen absolviert wurde.

Die Regelung ist aus einem zweiten Grund zu streng. Aus einer Trackingstudie der Absolventen der Universität Wien (Kronbichler 2012) geht hervor, dass Graduierte ein Einstiegsgehalt von rund 1.530 Euro brutto (im Median) erzielen. Die Bezüge steigen nach einem halben Jahr im Median leicht auf 1.600 Euro. Dabei ergibt sich eine deutliche Differenzierung nach Fächergruppen: Absolventinnen und Absolventen der Betriebswirtschaft, der MINT-Fächer und der Rechtswissenschaften verdienen deutlich mehr, Absolventen von GSK-Fächern oft deutlich weniger. Auf alle Fälle stellt das erforderliche Einkommen von 1.998 Euro für viele eine deutliche Hürde dar. Auch ist zu berücksichtigen, dass am Beginn der Berufslaufbahn Werkverträge oder Verträge als freier Dienstnehmer stehen, die jedoch nicht ausreichend sind. Erforderlich ist eine Anstellung als unselbständig Beschäftigter.

Es gibt für StudienabsolventInnen schließlich noch eine dritte Schwierigkeit: in den Zeitraum von 6 Monaten für die Jobsuche wird die Verfahrensdauer mit eingerechnet. Geht man von einem Behördenweg von 8 Wochen aus, dann bedeutet das, dass de facto nur 4 Monate zur Verfügung stehen. Eine Ausweitung des Zeitraums für die Jobsuche von 6 auf 12 Monate erscheint daher zielführend. Ebenso zu kritisieren ist die Verwaltungspraxis, wonach StudienabsolventInnen in den 6 Monaten nach Abschluss ihres Studiums nur dann arbeiten dürfen, wenn sie bereits zuvor während des Studiums gearbeitet haben. Ansonsten wird keine Beschäftigungsbewilligung erteilt, da sie sich, aus der Sicht der Arbeitsmarktverwaltung und aufgrund einer Vorgabe des Sozialministeriums, auf die Jobsuche konzentrieren sollen.

Abermals spürt man den gewerkschaftlichen Reflex, das Arbeitskräfteangebot aus interessenspolitischen Gründen heraus knapp zu halten und Ansätze einer möglichen Ausweitung zu verhindern. Das wird aber dem Instrument und der politischen Ambition nicht gerecht. Die RWR-Karte wird daran gemessen, ob es gelungen ist, die Zuwanderung Hochqualifizierter zu forcieren und sie wird als Misserfolg gewertet, wenn das nicht gelingt. Das heißt sicherlich nicht „öffnet die Tore“, aber mehr qualifizierte Zuwanderer zu Lasten der unqualifizierten.

## 6 Ausblick

Am Ende der 2010er Jahre hat sich eine österreichische Migrations- und Integrationspolitik formiert. Sie ist noch lange nicht vollständig ausgereift, aber sie ist konzeptioneller und kohärenter als zuvor. Die RWR-Karte trägt dazu bei. Sie ist ein „gut austariertes Hybrid-Instrument“ (Kolb 2013), das verschiedene Verfahren der Zuwanderungssteuerung kombiniert. Mit der Karte sollen gezielt qualifizierte Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten für Österreich angeworben werden. Die Steuerung erfolgt über Kriterien und nicht über Quoten und die Zielgruppe fokussiert sich auf besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen, sonstige (un-)selbstständige Schlüsselkräfte (denen kein Inländer mit vergleichbarer Qualifikation gegenübersteht) und StudienabsolventInnen.

Deutschland verfügt mit dem bestehenden rechtlichen Regularium über sehr ähnliche Instrumente. §18c des Aufenthaltsgesetzes sieht beispielsweise vor, dass ausländische Akademiker ein halbes Jahr lang in Deutschland einen Job suchen können, wenn sie ihren Lebensunterhalt selbst finanzieren. Die neue Beschäftigungsverordnung ermöglicht den Zuzug nichtakademischer Fachkräfte, die in Mangelberufen arbeiten. Die Blue Card beinhaltet bei erstmaliger Erteilung einen zunächst auf vier Jahre befristeten Aufenthaltstitel, den Drittstaatsangehörige mit Hochschulabschluss oder vergleichbarer Qualifikation erhalten können, um einer ihrer Qualifikation angemessenen Beschäftigung nachzugehen.<sup>8</sup> Absolventen deutscher Hochschulen erhalten eine Niederlassungserlaubnis für 18 Monate, um einen ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz zu finden. Das ist alles herzeigbar. Was jedoch fehlt, ist ein Zuwanderungsmarketing, welches den paradigmatischen Wandel Deutschlands von einem Nichteinwanderungsland zu einem weltoffenen

---

<sup>8</sup> Zusätzliche Voraussetzung ist der Nachweis eines Arbeitsverhältnisses, mit dem ein Mindestjahresgehalt von zwei Drittel der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (2012: 44.800 Euro) erzielt wird. Für Berufe, in denen in Deutschland ein besonderer Bedarf besteht, ist die Gehaltsgrenze auf 52 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze (2012: 34.944 Euro) herabgesetzt worden.

Einwanderungsland signalisiert. Dahingehend stellt die Schaffung einer Schwarz-Rot-Gold-Karte einen Schritt in diese Richtung dar.

Wenn so etwas tatsächlich installiert wird, dann sollte man aus der österreichischen Erfahrung zumindest fünf wesentliche Punkte berücksichtigen:

1. Schafft eine realistische Erwartungshaltung: Eine SRG-Karte kann die Quantitäten der Zuwanderung nicht von heute auf morgen verändern. Ein Großteil der Zuwanderung entfällt auf den Familiennachzug, auf die Zuwanderung von Asylwerber, auf die Mobilität von EU-Bürgern, auf eine studentische Zuwanderung und auf rückwandernde Deutsche. Die Zuwanderung Hochqualifizierter im bestehenden System beträgt lediglich einige Tausend. Eine SRG-Karte, wenn sie wie die RWR-Karte als Dach über das bestehende System gestülpt wird, wird daran zunächst nichts ändern, erst dann, wenn sie eine größere Popularität erlangt hat und der Arbeitsmarkt mehr Qualifizierte benötigt. Daher folgt auch die nächste Empfehlung.
2. Habt Geduld mit der Popularität: Eingespielte Zuwanderungsinstrumente wie die US-amerikanische Green Card können auf eine lange Geschichte wachsender Popularität zurückblicken. Ebenso ist das kanadische Punktesystem seit langem installiert und global bekannt. Eine SRG-Karte braucht ihre Zeit, bis sie in der Welt bekannt ist. In dem Punkt ist ebenfalls Realismus notwendig. Bevor ein Jahrfünft nicht vergangen ist, hat eine Beurteilung über Erfolg oder Misserfolg wenig Sinn.
3. Bettet die SRG-Karte in ein übergeordnetes Marketingkonzept: Diese Empfehlung ist ebenfalls eine Wesentliche: die Verlautbarung einer SRG-Karte im Amtsblatt des Bundestages mag zwar formalrechtlich genügen, für den Erfolg ist es definitiv zu wenig. Die Implementierung einer SRG-Karte gehört in ein Marketingkonzept eingebettet, die Karte muss in den potentiellen Herkunftsländern popularisiert werden. Die jährliche Green Card Lottery schafft weltweites Aufsehen, vielleicht sollte so eine Komponente mitgedacht werden.
4. Sucht Verbündete: Um ein Marketingkonzept erfolgreich umsetzen zu können, werden „Verbündete“ benötigt. Das sind in erster Linie die Auslandsvertretungen, die Kulturinstitute, aber auch die großen und weltweit agierenden Unternehmen, inklusive der Universitäten. Ebenso sind als „Verbündete“ ethnische Netze denkbar, die zur Popularisierung des neuen Instruments herangezogen werden können. Verbündete sind aber auch notwendig, um eine politische Beschlussfassung zu erreichen. Diese Verbündeten müssen auch politische Erfolge verbuchen können, damit sie zur Zusammenarbeit bereit sind. Die Koppelung der Beschlussfassung der RWR-Karte mit einem Bekenntnis zum stärkeren Bekämpfen der Schwarzarbeit und des Lohndumpings war in der österreichischen Situation der Schlüssel zur tatsächlichen Gesetzesverdingung.
5. Schließlich: seid freundlich. Es geht nicht nur um die Einführung eines neuen Instruments, sondern um das Realisieren eines paradigmatischen Wandels. Der Weg von einem Nichteinwanderungsland in Abwehrhaltung zu einem attraktiven Einwanderungsland muss durchgängig und glaubhaft sein. Das beinhaltet auch eine Veränderung und Vereinfachung bürokratischer Abläufe und schließt die Auslandsvertretungen ebenso mit ein wie die Behörden im Inland. Eine Willkommenskultur beginnt sehr früh und muss herzlich sein, sonst verliert sie ihre Glaubhaftigkeit.

## 7 Literatur

Kleinfeld Ralf, Zimmer Annette, Willems Ulrich (Hrsg.): Lobbying: Strukturen. Akteure. Strategien. Wiesbaden 2007.

Kolb Holger, Julia Klausmann: Mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede: Arbeitsmigrationssteuerung in Kanada und Deutschland. ZAR 7/2013, S. 239-242.

Kreuzhuber Margit, Dietmar Hudsky: Arbeitsmigration. Rot-Weiß-Rot Karte, Blaue Karte EU, Saisonier uvm. Wien 2011.

Kronbichler Katrin: Karrierewege von Graduierten der Universität Wien. Eine registergestützte Analyse von beruflichen Einstiegs- und Verdienstmöglichkeiten der AbsolventInnen der Jahre 2003 – 2011. Statistik Austria. Wien 2012.

Nowotny Ingrid: Das Ausländerbeschäftigungsgesetz: Die Regelung des Zugangs von Ausländern zum österreichischen Arbeitsmarkt. - In: Heinz Fassmann (Hg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001–2006: Rechtliche Rahmenbedingungen, demographische Entwicklungen, sozioökonomische Strukturen. Klagenfurt 2007. S. 47 - 73.

Schumann Sebastian: Die Neuorganisation der Zuwanderung durch das Fremdenrechtspaket 2005. In: Heinz Fassmann (Hg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001–2006: Rechtliche Rahmenbedingungen, demographische Entwicklungen, sozioökonomische Strukturen. Klagenfurt 2007.



## **Kontakt**

Dr. Franco Zotta  
Project Manager  
Programm Integration und Bildung  
Bertelsmann Stiftung  
Telefon 05241 81-81539  
Mobil 0173 7332077  
E-Mail [franco.zotta@bertelsmann-stiftung.de](mailto:franco.zotta@bertelsmann-stiftung.de)

**[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)**