



Donau-Universität Krems

Department für Migration und Globalisierung

Machbarkeitsstudie zu einem Zuwanderungskonzept für Österreich

Gudrun Biffl, Ulrich Schuh

Februar 2013

Studie im Auftrag der Industriellenvereinigung



Donau-Universität Krems

Department für Migration und Globalisierung

Machbarkeitsstudie zu einem Zuwanderungskonzept für Österreich

Gudrun Biffli, Ulrich Schuh

Schriftenreihe Migration und Globalisierung
Februar 2013

Diese Studie wurde vom Department für Migration und Globalisierung der Donau-Universität Krems gemeinsam mit dem EcoAustria Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Industriellenvereinigung erstellt.

Die in der Publikation geäußerten Ansichten liegen in der Verantwortung der Autor/inn/en und geben nicht notwendigerweise die Meinung der Industriellenvereinigung, der Donau-Universität Krems oder des EcoAustria Instituts für Wirtschaftsforschung wider.

© Edition Donau-Universität Krems, Department für Migration und Globalisierung

ISBN: 978-3-90250560-6

DUK-interne Projektnummer: 281234152

Zitierweise:

Biffli, Gudrun, Schuh, Ulrich (2013) Machbarkeitsstudie zu einem Zuwanderungskonzept für Österreich. Erstellt von der Donau-Universität Krems in Kooperation mit EcoAustria - Institut für Wirtschaftsforschung, im Auftrag der Industriellenvereinigung. Schriftenreihe Migration und Globalisierung, Krems (Edition Donau-Universität Krems).

Zusammenfassung: Mit dem Ziel, eine Orientierungshilfe für die österreichische Politik zur Weiterentwicklung der Migrationspolitik zu erstellen, skizziert die Studie Eckpunkte einer Gesamtstrategie für Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten, sowie Maßnahmen für die Implementierung eines Zuwanderungsmodells, das an Arbeitsmarktbedürfnissen ausgerichtet ist.

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	1
2	Ein Migrationskonzept umfasst alle Migrationsformen.....	3
3	Eckpunkte einer Gesamtstrategie der Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten nach Österreich.....	5
4	Komponenten eines bedarfsorientierten Zuwanderungskonzepts	5
5	Modelle der Rekrutierung/Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften	7
5.1	Zuwanderung ergänzt um Maßnahmen zur Reduzierung des Fachkräftemangels	8
6	Implementierung eines Zuwanderungsmodells, das an den Arbeitsmarktbedürfnissen ausgerichtet ist	9
6.1	Arbeitsmarktinformationssystem	9
6.2	Migrations-Monitoring-System	10
6.3	Effizientes Managementsystem der Zuwanderung	12
7	Hybridformen der Migrationsmodelle	13
	Literaturhinweise	14

1 Hintergrund

Im Jahr 2011 sind 130.000 Personen nach Österreich zugewandert (1,5% der österreichischen Bevölkerung), im selben Jahr sind knapp 95.000 Personen aus Österreich abgewandert (1,1% der österreichischen Bevölkerung). Aus diesen Bruttoströmen ist ersichtlich, dass ein gewisser Anteil der Bevölkerung Österreichs sehr mobil ist. Im europäischen Vergleich hat Österreich eine der höchsten grenzüberschreitenden Mobilitätsraten. Die Nettozuwanderungsraten sind jedoch vergleichsweise gering. Im Jahr 2011 lag das positive Wanderungssaldo bei etwas über 35.000 Personen (0,4% der Bevölkerung), das ist etwa halb so viel wie in der Schweiz und in Schweden, Ländern mit einer etwa gleich hohen Bevölkerungszahl.

Die Nettozuwanderung trägt zu einer Verlangsamung des Alterungsprozesses der österreichischen Bevölkerung bei, da Zuwanderer im Schnitt jünger sind. Angesichts der demografischen Trends, die von einer steigenden Lebenserwartung der Wohnbevölkerung und einer niedrigen Geburtenrate geprägt sind, kommt den Migrationströmen somit eine zentrale Rolle für die quantitative und qualitative Entwicklung der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Sozialsysteme in Österreich zu.

73% der Nettozuwanderung kommt aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union bzw. dem EWR-Raum und ist somit nicht direkt durch staatliches Handeln beeinflussbar. Von den verbleibenden 27% oder knapp 10.000 Personen aus Drittstaaten kommt etwa die Hälfte im Rahmen einer Familienzusammenführung nach Österreich. Das bedeutet, dass kaum mehr als 10 % der derzeitigen Zuwanderung über gezielte Maßnahmen der Zuwanderungspolitik zum Zweck der Arbeitsaufnahme beeinflusst werden. Der Großteil der zuwandernden Arbeitskräfte aus Drittstaaten kommt über die internationale Vernetzung der Betriebe, also im Rahmen betriebsinterner Arbeitsmobilität, was auch den hohen Fluktuationsgrad der hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen erklärt. Ein weiterer Effekt davon ist, dass der Anteil der hochqualifizierten Zuwanderer in Österreich im internationalen Vergleich, insbesondere im Vergleich zur Schweiz, sehr gering ist (Dumont et al. 2010). Nur ein verschwindend kleiner Anteil der qualifizierten Zuwanderer aus Drittstaaten findet nämlich den Weg nach Österreich über den freien Arbeitsmarkt und die offiziellen Anmeldungs- bzw. Bewerbungsmöglichkeiten über das Arbeitsmarktservice bzw. die gemeinsame Homepage des BMI und BMASK (www.migration.gv.at).

Seit geraumer Zeit ist zu konstatieren, dass das internationale Werben um qualifizierte Arbeitskräfte in einem alternden Europa zunimmt. In jüngster Zeit wurde in Österreich mit der Einführung der „Rot-Weiss-Rot-Karte“ (R-W-R-Karte) eine Initiative gestartet, die eine Erhöhung der Anzahl qualifizierter Arbeitskräfte unter den Zuwandernden zum Ziel hat. Dieses Ziel konnte bis dato nur ansatzweise erreicht werden, was unterschiedliche Fragen aufwirft, etwa die nach der Rolle der Organisationsform, d.h. dem Migrationsmanagement, und der Organisation des österreichischen Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte (Privatwirtschaft versus reglementierte Berufe).

In Berger et al (2010) wurden Berechnungen angestellt, welchen Effekt die Umstellung des Zuwanderungsmodells für qualifizierte Arbeitskräfte, weg vom Schlüsselkraftverfahren hin zum Punktesystem nach kanadischem Muster - der R-W-R Karte, haben könnte. Damals wurde davon ausgegangen, dass mit der gesetzlichen Änderung zur Jahresmitte 2011 eine Verdoppelung der Zuwanderung schon im 1. Jahr möglich wäre, d.h. ein Anstieg von rund 500 hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen (ohne Familienangehörige) auf etwa 1000. In der Folge wurde mit weiteren jährlichen Steigerungen gerechnet, und zwar bis zum Jahr 2020 auf 5000 hochqualifizierte Arbeitskräfte jährlich.

Die Erwartungen an die Reform der Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften konnten im ersten Jahr der Umsetzung nur ansatzweise erfüllt werden. Nach einem Jahr der Einführung gab es Ende Juni 2012 1.200 Rot-Weiß-Rot-KartenbesitzerInnen in Österreich, darunter waren knapp 200 Drittstaatsangehörige, die in Österreich ihr Studium erfolgreich abgeschlossen haben und daher aus dem Inland um die R-W-R-Karte ansuchen konnten. Zu Jahresende 2012 waren es gerade mal 1.500, davon waren 149 StudienabsolventInnen¹. Warum es darüber hinaus keine gegenüber dem ‚alten‘ Modell stärkere Zuwanderungsdynamik gegeben hat wird u.a. darauf zurück geführt, dass die bürokratischen Hürden für zuwanderungswillige hochqualifizierte Personen aus Drittstaaten zu hoch waren (Transaktions- oder Migrationskosten). (Biffel & Bock-Schappelwein 2012) Die Verpflichtung, die Bewerbung aus dem Ausland vorzunehmen, ohne Übernahme der bürokratischen Wege durch den Arbeitgeber in Österreich, erhöhte die persönlichen Migrations- und Suchkosten im Vergleich zur Vergangenheit und zu anderen potenziellen Aufnahmeländern so stark, dass entweder eine Diversion in andere Länder einsetzte oder eine Entmutigung. Es mag daher auch nicht überraschen, dass der Großteil der R-W-R-Karten an Personen aus Ost- und Südosteuropa ging, die schon Erfahrungen mit der österreichischen Bürokratie im Bereich der Migration und des Arbeitsmarktes hatten.

Etwas mehr als ein Drittel der R-W-R Karten zur Jahresmitte 2012 ging an Personen aus dem früheren Jugoslawien, insbesondere an Personen aus Bosnien-Herzegowina. Weitere 20 Prozent gingen an Personen aus Osteuropa, größtenteils aus Russland, abgeschwächt aus der Ukraine. In weiterer Folge sind Personen aus Zentral- und Ostasien zu nennen (ca 15%) und etwa ebenso viele aus dem Vorderen Orient. Aber auch aus Kanada und USA kamen etwa 11% der R-W-R Kartenbesitzer, gefolgt von Personen aus Südasien (rund 70). Vergleichsweise wenige Personen aus Mittel- und Südamerika (46), Afrika (28) und Ozeanien (11) erhielten eine R-W-R-Karte. Bis zum Jahresende 2012 hat sich an dieser Struktur wenig verändert.

Die Erfahrung mit dem Punktemodell der Zuwanderung legt nahe, dass es nicht nur auf die gesetzlichen Regelungen ankommt, die ja de facto eine Umstellung von einem vom Arbeitgeber ausgehenden Suchverfahren (employer nomination scheme) zu einem auf Punkten basierten System (point based system) nach dem kanadischen Muster darstellte, sondern auch auf die institutionelle Umsetzung, das ‚Migrationsmanagement‘. Dabei ist festzuhalten, dass die R-W-R Karte lediglich ein – wenn auch durchaus wichtiges – Element der Zuwanderungspolitik und des Zuwanderungssystems in Österreich ist. Die Zuwanderung von Familienangehörigen sowie von Personen, die über unterschiedliche Verfahren zu einem Niederlassungsrecht kommen (Rot-Weiß-Rot-Karte Plus) stellen weiterhin den Großteil der Niederlassung von Drittstaatsangehörigen in Österreich dar.

Ein Migrationskonzept geht aber weit über die gesetzliche Regelung der Zuwanderung und ihrer institutionellen Einbettung hinaus. Es umfasst eine wirtschafts-, arbeitsmarkt- und bildungspolitische Vision, neben der Übernahme einer humanitären Verpflichtung gegenüber Flüchtlingen, über die Rolle der Migrationen in einem Entwicklungsprozess des Landes. (Biffel 2011:54) Das spiegelt sich auch in einer zentralen institutionellen Verortung der Zuwanderung, etwa in Form eines Einwanderungsministeriums wie in Australien, Kanada oder den USA², einer Migrationskommission wie im

¹ Nachzulesen in der Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik des BMI Dezember 2012 – Aufrechte Aufenthaltstitel. http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2012/Niederlassungs_und_Aufenthaltsstatistik_Dezember_2012.pdf

² Department of Immigration and Citizenship in Australien (<http://www.immi.gov.au/>) und in Kanada (<http://www.cic.gc.ca/english/index-can.asp>), sowie das Department of Homeland Security in USA (<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis>)

Vereinigten Königreich³, die als beratendes Organ für die Regierung oder ein Ministerium agiert, oder einer Bundesagentur für Migrationen wie in Deutschland⁴, oder einer Bundeseinrichtung wie dem Bundesamt für Migration in der Schweiz⁵ und dem Migration Board in Schweden (<http://www.migrationsverket.se/info/>), das nicht nur die erste Anlaufstelle für MigrantInnen ist, sondern auch die Koordination der verschiedenen nationalen und international agierenden staatlichen Organe im Bereich der Regelung der Zuwanderung und des Aufenthalts von MigrantInnen.

Im Gegensatz zu erfolgreichen Zuwanderungsmodellen im Ausland, etwa den traditionellen Einwanderungsländern Australien, Kanada und USA, und den jüngeren Einwanderungsländern in Europa, etwa Frankreich, Vereinigtes Königreich, Schweiz und Schweden, ist die Zuständigkeit für die Regelung der Zuwanderung von ArbeitsmigrantInnen in Österreich institutionell fragmentiert. Das kann zu Doppelgleisigkeiten und administrativen Hürden führen, die eine gezielte Umsetzung einer qualifizierten Zuwanderung, die im Prinzip allseitig befürwortet wird, erschwert. Welche Rolle in dem Zusammenhang die restriktiven Berufszugangsregelungen in Österreich spielen, ist eine weitere offene Frage. (Biffel et al 2012)

Wiewohl Zuwanderung ein quantitativ bedeutendes Themenfeld für die österreichische Gesellschaft und Wirtschaft darstellt, fehlt derzeit ein umfassendes und konsistentes politisches Konzept für die Zuwanderung. Die Zuständigkeit ist auf verschiedene Ressorts (BMI, BMASK, BMWFJ, BMWF, BMeiA, Sozialpartner, Länder) verteilt und die operative Umsetzung dem Arbeitsmarktservice überantwortet, wobei die getätigten Maßnahmen zwar aufeinander abgestimmt sind, jedoch mit bürokratischen Hürden versehen sind. Wenn man jedoch einmal in Österreich angekommen ist, d.h. die R-W-R Karte erlangt hat, setzt ein Integrationsszenarium ein, das zunehmend beispielhaft in Europa ist⁶.

2 Ein Migrationskonzept umfasst alle Migrationsformen

Jedes Migrationskonzept muss berücksichtigen, dass es mehrere Kategorien der Migration gibt, die die Aktionsspielräume der Nationalstaaten in unterschiedlichem Maße einschränken. Das ist in einer Gesamtstrategie zu berücksichtigen.

Im Wesentlichen ist zwischen 5 Migrationsformen zu unterscheiden:

1. Fluchtmigration (Asylwerber/-innen, de facto Flüchtlinge): hier wird der nationale Aktionsradius einerseits durch UNO-Konventionen bestimmt (Genfer Konvention), andererseits durch EU-weite Regelungen, etwa die Dubliner Verordnung (EG Nr. 343/2003 – Dublin II) und das Schengenabkommen.
2. Arbeitsmigration: hier ist der nationale Aktionsrahmen infolge der Freizügigkeit der EU/EWR Staatsbürger/-innen auf Drittstaatsangehörige beschränkt. Wenn man Anreize für die Zuwanderung aus anderen EU-MS setzen will, bedarf es anderer Wege der Steuerung, die bis dato entweder nicht ausreichend genutzt werden oder noch nicht voll entwickelt sind.

³ Das Migration Advisory Committee: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/aboutus/workingwithus/indbodies/mac/>

⁴ Etwa das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Deutschland: <http://www.bamf.de/DE/Migration/migration-node.html>

⁵ Das im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement angesiedelt ist: <http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home.html>

⁶ Mehr dazu auf der Website des Staatssekretariats: <http://www.integration.at/>

3. Familienmigration: der Regelungsspielraum der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen wird in der EU-Richtlinie 2003/86/EG geregelt (Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte)
4. Bildungs-/Studierendenmigration: Regelungen auf Drittstaatsangehörige beschränkt, etwa über Studienzugangsregelungen (BMWF)
5. Sonstige (Privatiers): Einschränkungen für Drittstaatsangehörige

Zu berücksichtigen ist, dass die Mobilität der EU/EWR Staatsbürgern/-innen - außer für eine gewisse Phase über Übergangsregelungen - nicht beeinflusst werden kann, dass aber Anreizmechanismen geschaffen werden können, etwa durch die Entwicklung eines österreichischen Zuwanderungsprofils, das einer Zuwanderung förderlich sind.

In jedem der 5 Migrationsfelder können sich Länder profilieren, so etwa im Feld 1, der Fluchtmigration, wo sich etwa Schweden als Aufnahmeland für politisch, religiös und rassistisch Verfolgte international profiliert hat. Eine derartige Schwerpunktsetzung führt tendenziell dazu, dass besonders hoch qualifizierte Flüchtlinge zuwandern. Eine Konsequenz kann aber auch sein, dass der politische Handlungsspielraum gegenüber den Herkunftsländern der Diaspora beeinflusst wird.

Eine Asylpolitik kann direkt oder indirekt betrieben werden, etwa über eine Differenzierung der Anerkennungsquoten nach Herkunftsland, Religion, ethnischer Gruppe etc. Auch Österreich kann sich in dem Bereich profilieren, allerdings nicht bevor es sich einen Überblick über die unterschiedlichen Netzwerke verschafft hat, die Menschen auf der Flucht nach Europa und Österreich unterstützen, über die Implikationen einer Diaspora für den politischen Aktionsradius eines Aufnahmelandes relativ zu den Ursprungsländern und die integrationspolitischen Maßnahmen, die als Ergänzung eines Migrationskonzeptes konzipiert werden müssen.

Ein **Zuwanderungsprofil für Österreich (Marke Österreich)** zu entwickeln kann nicht nur bestimmte Personengruppen aus Drittstaaten motivieren, nach Österreich zu kommen, sondern auch Personen aus anderen EU-MS. Diesem Aspekt ist in einem Forschungskonzept besonderes Augenmerk zu schenken, etwa im Rahmen einer SWOT-Analyse. Dabei ist zu verdeutlichen, dass Österreich von korporatistischen Ordnungsstrukturen geprägt ist, die mittels institutionalisierter Koordinationsmechanismen und Konfliktmanagementstrukturen ausgleichend wirken und gleichzeitig flexibel auf makro-ökonomische Schocks reagieren können. (Calmfors—Driffill 1988; Biffi 2000) Das ist ein wesentlicher Faktor für den **stabilen wirtschaftlichen Erfolg** Österreichs. Gleichzeitig sind sie aber auch dafür verantwortlich, dass große Bereiche des Arbeitsmarktes geschlossene Systeme mit ausgeprägten Berufszugangsregelungen sind (Kammersystem). Die geregelten Berufe stellen einen hohen Anteil der Beschäftigung dar, insbesondere im Akademikerbereich, die nur wenige Eintrittspforten haben und daher Seiteneinsteiger, die MigrantInnen nun einmal häufig sind, vor zum Teil unüberwindbare Barrieren stellen – übrigens auch rückwanderungswillige Österreicher/-innen. Das erklärt auch, warum es Akademiker/-innen besonders schwer haben, in Österreich eine bildungsadäquate Beschäftigung zu finden, insbesondere im staatsnahen Bereich und in den freien Berufen, während das in mittleren Qualifikationen viel seltener der Fall ist. Die **geringen Arbeitslosenquoten** in Österreich haben ihr Pendant in einer sehr **starken Lohndifferenzierung** nach Alter, Beruf, Geschlecht und Bildungsgrad. Aber auch ein **großzügiger Sozialstaat** ist ein wesentliches Charakteristikum Österreichs. Dieses Faktum allein kann schon einen Großteil der Zurückhaltung in der österreichischen Migrationspolitik im Vergleich zu Ländern mit einem rudimentären Wohlfahrtsstaat und einem liberalen

Governancemodell (USA, Australien, Vereinigtes Königreich) erklären. Eine geringe Akademikerquote ist ein weiteres Charakteristikum Österreichs. Zu erforschen, warum sie so gering ist, kann auch Erklärungen dafür liefern, dass vergleichsweise wenige ausländische StudienabsolventInnen in Österreich verbleiben, und zwar Personen aus der EU/EWR ebenso wie aus Drittstaaten.

In einem Zuwanderungsprofil Österreichs im Ausland spielen die obigen Faktoren eine Rolle bei der Zuwanderung; sie prägen die Zuwanderungsstruktur nach Herkunftsland, Bildungsgrad, Beruf und Geschlecht sowie die Verbleibswahrscheinlichkeit.

3 Eckpunkte einer Gesamtstrategie der Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten nach Österreich

Unternehmer in Österreich agieren zunehmend in einem globalen Wirtschafts- und Arbeitsraum. Allein die internationale Vernetzung setzt eine rasche und effiziente Organisation der Rekrutierung und der grenzüberschreitenden Mobilität der Arbeitskräfte voraus. Darüber hinaus kann die Rekrutierung von qualifizierten Arbeitskräften mit unterschiedlichem sprachlichen und kulturellen Hintergrund ein Wettbewerbsvorteil im globalen Wirtschaftsprozess sein, d.h. cross—cultural management bzw. interkulturelles Management erlaubt es den multinational agierenden Unternehmen, auf die kulturspezifischen Orientierungssysteme in den Zielmärkten Rücksicht zu nehmen. Dabei können migrantische Arbeitskräfte eine besondere Brückenfunktion ausüben. Empirische Studien bzw. Modellrechnungen belegen, dass Zuwanderung von Arbeitskräften positive Effekte auf die Beschäftigungslage und die Wertschöpfung entfalten. (siehe Berger et.al (2010))

Abgesehen vom dem Vorteil, den eine Rekrutierung von Arbeitskräften mit interkultureller Kompetenz mit sich bringt, kann über eine gezielte Anwerbung von qualifizierten Arbeitskräften der demographisch bedingten Verknappung von Fachkräften entgegen gewirkt werden. Dabei gilt es einerseits ein Zuwanderungssystem zu entwickeln, das den Bedarf der österreichischen Wirtschaft an spezifischen Qualifikationen berücksichtigt – hierfür braucht es ein Instrumentarium, das Angebots- und Nachfrageentwicklungen und ihre unterschiedlichen Dynamiken analysiert und mittel- bis längerfristige Trends prognostiziert. Darauf aufbauend können ‚Mangelberufslisten‘ erstellt werden. Andererseits ist die Institutionalisierung des Prozesses der Zulassung und der Anerkennung/ Zertifizierung der Kompetenzen der zuwanderungswilligen Personen Teil eines Gesamtkonzepts, d.h. ein integraler Bestandteil eines Arbeitskräfte-Zuwanderungsmodells von Drittstaatsangehörigen. Dabei kommt den Arbeitgebern je nach Zuwanderungsmodell – dem Arbeitgeberrnominierungssystem und dem Punkte-system – eine unterschiedliche Rolle zu.

4 Komponenten eines bedarfsorientierten Zuwanderungskonzepts

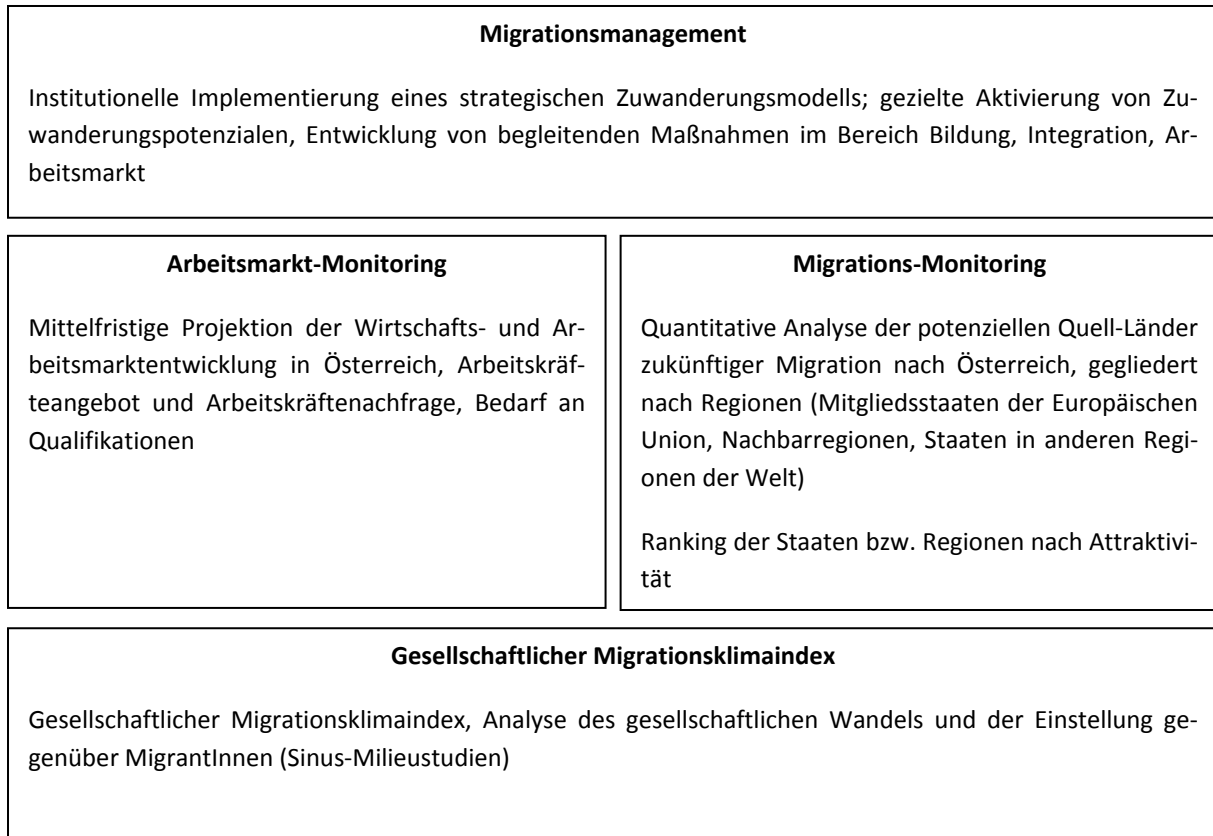
Ein am Bedarf des Arbeitsmarktes ausgerichtetes Zuwanderungsmodell gliedert sich im Wesentlichen in vier Komponenten:

1. Arbeitsmarktinformationssystem: im ersten Schritt bedarf es der quantitativen Abschätzung des Bedarfs an Zuwanderung für den österreichischen Arbeitsmarkt, d.h. wie viele Personen welcher Qualifikation werden in Österreich zukünftig benötigt

2. Migrations-Monitoring-System: aufbauend auf Schritt 1 kann ermittelt werden, in welchen Quellregionen ein geeignetes Zuwanderungspotenzial nach Österreich besteht und welche Barrieren eine Zuwanderung nach Österreich behindern
3. Migrations-Management-System (MMS): Der Kern des Zuwanderungskonzepts besteht in einem umfassenden Management System, bei dem verschiedene Politikbereiche koordiniert werden, um Zuwanderungspotenziale gezielt zur Abdeckung des Zuwanderungsbedarfs zu heben. Das MMS sollte darüber hinaus die dynamische Wechselwirkung der Zuwanderung mit verschiedenen Politikbereichen berücksichtigen (Aus- und Weiterbildung, Sozialsystem, gesellschaftlicher Zusammenhalt).
4. Gesellschaftlicher Migrationsklimaindex: der Kern dieser Komponente liegt in der Analyse von Erhebungen zum gesellschaftlichen Wertewandel und der Einstellung gegenüber MigrantenInnen differenziert nach Bildungsgrad, Alter, Geschlecht und sozialen Milieus (Sinus-Milieu-Studien, Eurobarometer, Werteerhebung).

Ein derartiges viergliedriges Zuwanderungskonzept muss dynamisch konzipiert sein. Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wandel implizieren, dass sich die Nachfrage nach Qualifikationen im Zeitverlauf in Österreich ändern und dass sich auch laufend Veränderungen in Zuwanderungspotenzialen in Quellregionen ergeben. Steigt etwa das Austrittsalter aus dem Arbeitsmarkt in Österreich an, so verringert sich der Ersatzbedarf an Arbeitskräften in bestimmten beruflichen und qualifikatorischen Bereichen. Spiegelbildlich führen Änderungen der wirtschaftlichen, politischen oder sozialen Rahmenbedingungen in anderen Staaten zu einer Änderung in der Bereitschaft zur Zuwanderung nach Österreich. Österreich verzeichnete beispielsweise in der jüngeren Vergangenheit einen substanziellen Zustrom an Arbeitskräften aus Deutschland, der durch eine gedämpfte wirtschaftliche Entwicklung und durch Arbeitsmarktreformen (Hartz 4) ausgelöst wurde. Die verbesserten Wirtschafts- und Arbeitsmarktbedingungen in Deutschland heute werden in der mittleren Frist zu einer Dämpfung des Zustroms an deutschen Arbeitskräften nach Österreich führen. Projektionen von Angebots- und Nachfragepotenzialen sollten daher laufend upgedatet werden und in eine dynamische Anpassung des Management Systems einfließen.

Abbildung 1: Struktur eines Zuwanderungskonzepts für Österreich



5 Modelle der Rekrutierung/Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften

Es gibt im Wesentlichen 2 Modelle der Rekrutierung von Arbeitsmigranten/-innen mit Niederlassungsrecht: das **nachfrageorientierte** und das **angebotsorientierte Modell**. Im ersten Fall geht die Rekrutierung bzw. die Selektion von den Arbeitgebern aus (Arbeitgebernominierung); im zweiten Fall werden Einwanderer nach gewissen Kriterien ausgewählt, üblicherweise nach Alter, Bildungsgrad und Sprachkenntnissen.

Angebotsseitige Zuwanderung führt oft zu ‚brain waste‘, also einer nichtbildungsadäquaten Beschäftigung, in Abhängigkeit vom Grad der Transferierbarkeit der mitgebrachten Qualifikationen im Aufnahmeland. Die Verwertbarkeit der im Ausland erworbenen Qualifikationen kann aber auch beim Nachfragemodell eine Herausforderung sein. In beiden Niederlassungsmodellen können Zuwanderer den Arbeitgeber nach Belieben wechseln, d.h. ohne befristete Bindung an einen spezifischen Arbeitgeber.

Zusätzlich gibt es die Möglichkeit des **Gastarbeitermodells**, unter dem man im internationalen Diskurs die kurzfristige Beschäftigung mit Bindung an einen bestimmten Unternehmer versteht, wobei die Befristung bis zu einem Jahr laufen kann.

Die R-W-R-Karte für unselbständig Beschäftigte Drittstaatsangehörige ist dem internationalen Verständnis zufolge somit ein Hybridmodell. Es ist in einem Aspekt ein Gastarbeitermodell, nämlich da-

hingehend, dass die Erstaussstellung die Person an einen bestimmten Arbeitgeber für bis zu einem Jahr bindet. Was die R-W-R-Karte aber von einem Gastarbeitermodell unterscheidet, ist der Wegfall des Ersatzkraftverfahrens/ der Arbeitsmarktprüfung (Ausnahme sonstige Schlüsselkräfte), d.h. der Nachweis des lokalen Bedarfs, der nicht durch lokale Arbeitskräfte abgedeckt werden kann. Der Bedarf wird nämlich schon auf einer Makro-Ebene festgelegt, entweder über die Liste der Mangelberufe, den Nachweis eines Universitätsabschlusses in Österreich oder den Nachweis besonders hoher Qualifikationen. Mit der Option, nach einem Jahr – wenn man mindestens 10 Monate beschäftigt war – die R-W-R-Karte in eine R-W-R-Karte Plus oder eine Niederlassungsbewilligung umwandeln zu können, ist die R-W-R-Karte ein schrittweiser Weg zur Niederlassung. Erst mit einer R-W-R-Karte Plus oder der Niederlassungsbewilligung besteht freie Wahl des Arbeitgebers im ganzen Bundesgebiet.

5.1 Zuwanderung ergänzt um Maßnahmen zur Reduzierung des Fachkräftemangels

Ein weiterer Aspekt, der in die Planung einer Gesamtstrategie der Arbeitskräftezuwanderung einfließen muss, ist die Frage, ob bzw. in welchen Bereichen, etwa in MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) oder in Pflegeberufen, die Gewährung einer Beschäftigungsbewilligung für einen Drittstaatsangehörigen daran gebunden wird, dass angebotsfördernde Maßnahmen vor Ort getätigt werden. Darunter sind lokale Weiterbildungsmaßnahmen in den besagten Mangelfächern zu verstehen. Die Finanzierung kann alternativ aus einem Weiterbildungsfonds, der von Arbeitgeberabgaben gespeist werden kann, aus dem allgemeinen Steueraufkommen oder von MigrantInnen, indem sie für die Arbeitsaufnahme Gebühren zahlen müssen, erfolgen. Ein Arbeitskräftemangel kann aber auch verringert werden, wenn in arbeitssparende Technologien investiert wird, etwa unterstützt durch eine steuerliche Begünstigung derartiger Investitionen. Natürlich kann eine Arbeitskräfteknappheit auch dadurch verringert werden, dass man die Löhne in diesen Bereichen steigen lässt. Damit finden sich wieder mehr lokale Arbeitskräfte für diese Tätigkeiten, etwa im Tourismus oder in der Land- und Forstwirtschaft; jedoch kann das auch dazu führen, dass manche Betriebe nicht mehr wettbewerbsfähig sind und ihre Pforten schließen müssen.

Im Vereinigten Königreich wurde mit der Einführung des Punktesystems im Jahr 2005 ein Migrationsbeirat geschaffen (Migration Advisory Committee: MAC), der auf Basis von Prognosen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbefragungen festlegt, welche Berufe und Tätigkeiten auf eine Mangelberufsliste kommen. Der MAC kann aber auch Alternativen zur Zuwanderung von MigrantInnen vorschlagen, etwa den Anstieg von Löhnen, um Arbeitskräfte aus anderen Bereichen abzuwerben, oder die Änderung von Produktionsmethoden gekoppelt mit Weiterbildungsmaßnahmen vor Ort, damit das lokale Angebot an Arbeitskräften besser genutzt werden kann. Es kann aber auch vorgeschlagen werden, dass die lokale arbeitsintensive Güterproduktion aufgegeben wird und dafür Importware gekauft wird.

6 Implementierung eines Zuwanderungsmodells, das an den Arbeitsmarktbedürfnissen ausgerichtet ist

6.1 Arbeitsmarktinformationssystem

Bevor man an die Planung und Implementierung eines Zuwanderungsmodells herangeht, braucht es ein Arbeitsmarktinformationssystem, das den Qualifikationsbedarf der österreichischen Wirtschaft identifiziert, der nicht über heimische Ressourcen abgedeckt werden kann. Arbeitskräftemangel, insbesondere Fachkräftemangel, ist die *raison d'être* für Arbeitsmigrationsmodelle. Ein Fachkräftemangel ist aber schwierig zu prognostizieren. Ein langfristiger Planungshorizont, der über 5 Jahre und mehr hinausreicht, liefert meist irreführende Informationen. Mit mittelfristigen Prognosen (für 2-3 Jahre) kann man aber meist gute Anhaltspunkte für die Rekrutierung von Arbeitskräften erhalten. Ein derartiger Prognosehorizont ist nicht nur für die Planung der Zuwanderung ausreichend, sondern auch für die Planung von gezielten Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen vor Ort. Oft genügt aber schon eine differenzierte Analyse von Arbeitsmarkttrends, und zwar auf der Angebots- und Nachfrage-seite (Werner, 1994), ergänzt um wirtschaftliche Entwicklungstrends, etwa ablesbar an Investitionen im In- und Ausland, um Anhaltspunkte für den Qualifikationsbedarf der österreichischen Wirtschaft zu erhalten. Bis dato geben das WIFO und das IHS mit ihren Prognosen einen kurz- bis mittelfristigen wirtschaftlichen Ausblick. Ergänzt werden diese Prognosen um Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsprognosen (Biffl—Lutz, 1998; Fritz et al. 2002; Horvath et al 2012), die mittlerweile für alle Bundesländer Österreichs, unter Einbindung der Berufs- und Ausbildungsstruktur und ihrer Dynamik in den einzelnen Branchen in das Input-Outputmodell, erstellt werden.

Die Erkenntnisse aus dem arbeitsmarktspezifischen Prognosemodell werden seit 2009 regelmäßig um differenzierte Erhebungen der offenen Stellen bei Arbeitgebern ergänzt (Pilotierung erfolgte 2004). (Statistik Austria 2012, 2006) Die Arbeitgebererhebung der offenen Stellen ist eine wichtige Ergänzung zu den Anmeldungen von offenen Stellen beim AMS. Letztere decken nicht den gesamten Arbeitskräftebedarf ab, sondern im Wesentlichen die offene Nachfrage nach Hilfs- und Anlernarbeitern/-innen und Facharbeitern/-innen. Die offenen Stellen für Akademiker/-innen werden selten über das AMS ausgeschrieben, nicht zuletzt weil der öffentliche Dienst kaum diese Rekrutierungsschiene nutzt, ebenso wenig die ‚freien Berufe‘. Im obersten Qualifikationssegment laufen Besetzungen häufig über private Kanäle, Printmedien, Internet und social media sowie spezialisierte Agenturen bzw. Interessenvertretungen. Das erschwert eine Prognose des Bedarfs an hochqualifizierten Arbeitskräften, nicht zuletzt weil auch Unternehmerbefragungen keine verlässlichen Angaben machen. So entfielen von den 73.800 offenen Stellen, die von Statistik Austria bei Unternehmern im Jahr 2011 erhoben wurden, nicht einmal 10% (6.200) auf Personen, die eine über die Matura hinausgehende Ausbildung haben sollten. Die österreichische Wirtschaft suchte vor allem Berufe im Dienstleistungsbereich inklusive Verkauf (30% aller offenen Stellen), gefolgt von Technikern (18%) und Handwerksberufen (16%) im mittleren Qualifikationssegment. Bei rund 38% aller offenen Stellen war aus der Sicht der Unternehmen keine schulische Mindestqualifikation erforderlich, richtete sich also an Hilfs- und Anlernarbeiter/-innen. Diese Sachlage verdeutlicht, dass es auch im einfachen Qualifikationssegment zu Arbeitskräfteknappheit kommen kann, die über Zuwanderung abgedeckt werden kann. Bis dato wird diese Nachfrage vor allem aus der Migration zum Zweck der Familienzusammenführung gespeist.

Angesichts der Vielfalt an Informationen, die notwendig sind, um Mangelberufe identifizieren zu können, hat das AMS ein Monitoringsystem für berufliche Arbeitskräfteknappheiten entwickelt (AMS-Qualifikationsbarometer⁷). Als Indikator für einen beruflichen Fachkräftemangel gilt eine Relation aus Arbeitslosen und offenen Stellen von 1,5 zu 1. Diese Relationen werden auch für lokale Arbeitsmärkte kalkuliert, nicht zuletzt weil die regionale Arbeitskräftemobilität (Binnenwanderung)⁸ in Österreich infolge vergleichsweise hoher Mobilitätskosten und geringer regionaler Lohnunterschiede relativ gering ist. Der AMS-Qualifikationsbarometer ist in der Lage, den Bedarf im einfachen und mittleren Qualifikationssegment gut abzubilden, nicht jedoch im höheren Bildungssegment.

Diese Ausführungen zeigen, dass Österreich über ein hoch entwickeltes und differenziertes Analyse- und Prognoseinstrumentarium verfügt, das eine Identifikation der Mangelberufe erlaubt. Diesen Daten zufolge hat die zunehmende Dienstleistungsorientierung der österreichischen Wirtschaft nicht an Dynamik verloren, verbunden mit einem Anstieg des Bedarfs an hoch qualifizierten Arbeitskräften und zunehmender Kundenorientierung. Während Hilfsarbeitertätigkeiten im industriell-gewerblichen Bereich weniger nachgefragt werden, steigt der Bedarf an Hilfskräften im Dienstleistungssektor.

Im Gefolge der Alterung der Bevölkerung steigt vor allem der Bedarf an Arbeitskräften im Gesundheits- und Pflegebereich, und zwar in allen Berufs- und Qualifikationsfeldern.

Es ist die Kombination aus Analysen und Prognosen auf der Makro- und Meso-Ebene (Branchen, Berufe, Bundesländer) und regionalen Knappheitsindikatoren, also der top-down-approach, der um einen bottom-up approach ergänzt wird, der sicher stellt, dass realistische Listen an Mangelberufen erstellt werden, die auch rasch an geänderte Anforderungen angepasst werden können.

Das Arbeitsmarktinformationssystem stellt eine methodenbasierte Fortschreibung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftstrends dar. Für die Entwicklung eines Zuwanderungskonzepts braucht es aber auch ein strategisch orientiertes langfristiges Entwicklungsszenario, eine Vision der wirtschaftlichen, technologischen, zum Teil auch regionalen Orientierung Österreichs. Darin sollten Weichenstellungen für die langfristige Positionierung Österreichs in diesen Bereichen dargelegt werden, sowie die Konsequenzen, die sich daraus für die Infrastruktur- und Investitionspolitik ergeben, etwa die Bildungs- und Weiterbildungspolitik (LLL), die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die Wirtschafts- und Innovationspolitik und natürlich die Migrationspolitik.

6.2 Migrations-Monitoring-System

Das Arbeitsmarktinformationssystem liefert eine quantitative Abschätzung des Bedarfs an Arbeitskräften, der durch Zuwanderung befriedigt werden könnte. Im Rahmen eines Migrations-Monitoring-Systems kann quantitativ dargestellt werden, in welchen Regionen Europas oder außerhalb Europas Potenziale für Zuwanderung bestehen und welches Ausmaß an Barrieren besteht, das einer Migrationsentscheidung nach Österreich entgegensteht.

Dabei ist auf die oben angeführten fünf unterschiedlichen Ursachen der Zuwanderung nach Österreich einzugehen. Des Weiteren ist bei der Zuwanderung zwischen jener aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Rahmen des Artikels 45 der Europäischen Union (Arbeitnehmerfreizügigkeit) geregelt ist, und jener aus Drittstaaten zu unterscheiden. Aufgrund der quantitativen Bedeutung der

⁷ <http://bis.ams.or.at/qualibarometer/berufsbereiche.php>

⁸ Pendeln ist in Österreich dafür sehr ausgeprägt, wobei die Distanzen vom Ausbau der Verkehrssysteme abhängen.

Zuwanderung aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sollte diese jedenfalls in ein umfassendes Migrations-Monitoring-System eingebettet werden.

Die wissenschaftliche Literatur zum Thema Migration postuliert, dass das Ausmaß von Wanderungsströmen von ökonomischen, politischen, sozialen und kulturellen Faktoren bestimmt wird. Dabei wird in der Literatur zwischen Push-Faktoren, die Abwanderung auslösen und Pull-Faktoren, die Zuwanderung begünstigen unterschieden. Ökonomische Push-Faktoren stellen dabei niedrige Einkommenschancen, ungünstige Beschäftigungsaussichten, hohes Arbeitsangebot, fehlende Weiterbildungs- und Karrieremöglichkeiten und mangelhafte Sozialsysteme dar. Politische Push Faktoren ergeben sich aus politischer Instabilität, unzureichender staatlicher Governance und erhöhtem Auftreten von Korruption. Soziale und kulturelle Pushfaktoren stellen gesellschaftliche Ausgrenzung von ethnischen und religiösen Gruppen bzw. mangelnde Gleichstellung von Geschlechtern dar. Den Push-Faktoren stehen Pull-Faktoren gegenüber, die Länder zu bevorzugten Zielländern von Zuwanderung machen. Es sind dies die Aussicht auf reibungslose Arbeitsmarktintegration, Verwertbarkeit von erworbenem Humankapital, hohe Einkommenschancen, Karriere-Entwicklungsmöglichkeiten, sowie soziale Absicherung. Politische Pullfaktoren stellen ein hohes Maß an innerer Sicherheit und Stabilität und politische Mitbestimmungsmöglichkeiten dar. Soziale und kulturelle Pull-Faktoren stellen sprachliche, kulturelle, religiöse Nähe des Ziellandes zu den Zuwanderern dar.

Das Migrationsmonitoring baut auf den Erkenntnissen der Migrationsforschungsliteratur auf und nimmt eine quantitative Bewertung der Push- und Pullfaktoren der Migrationsentscheidung nach Österreich für verschiedene Regionen vor. Dabei werden die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Nachbarstaaten der Europäischen Union mit historischem Bezug zu Österreich (Ost- und Süd-Osteuropa), weitere Nachbarstaaten der Europäischen Union und sonstige Weltregionen in die Analyse einbezogen.

Aus den WIFO-Investitionstests und den Investitionen Österreichs im Ausland geht hervor, dass Österreich wie kein anderes Land in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern investiert (MOEL 20), und zwar zunehmend auch in den entfernteren Regionen am Schwarzen Meer sowie in der Türkei. Dabei spielt der Finanzsektor eine wesentliche Rolle, sowie der Energiebereich (OMV). Die Investitionen sind mit der Verlagerung von Produktionsprozessen im mittleren Qualifikationsbereich verbunden und mit der Spezialisierung auf die höherwertige Produktion in Österreich. In der Folge nimmt die Import-Exportverknüpfung zu, die Beschäftigungsintensität der Exporte nimmt pari passu ab. Über die kostengünstigere Wertschöpfungskette wird die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Endprodukte gefördert, was insgesamt das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum begünstigt.

Diese Entwicklungen legen nahe, dass Österreich in den MOEL, im Balkan, am Schwarzen Meer und in der Türkei nicht nur wichtige Absatzmärkte sieht sondern auch Produktions- und Handelspartner. Diese regionale Fokussierung österreichischer Unternehmen legt nahe, dass sie auch als Quellenländer für die Zuwanderung von Fachkräften und hochqualifizierten Arbeitskräften in den MINT-Fächern herangezogen werden, nicht zuletzt um die eingangs erwähnte interkulturelle Kompetenz und die Sprachkenntnisse zu nutzen. Multikulturelle und mehrsprachige Arbeitsteams können über das Zusammenwirken mehrerer Faktoren zur Produktivitätssteigerung der Produktion und Vermarktung in Österreich beitragen.

Zu beachten ist weiters, dass es auf globaler Ebene in den vergangenen Jahren verstärkte regionale Kooperationsaktivitäten gegeben hat. Stärker integrierte regionale Wirtschaftsräume entwickeln

über verstärkte wirtschaftliche Dynamik entsprechende Rückwirkungen auf Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung in Europa und Österreich.

Im Zusammenhang mit der Zuwanderung ist auch der Familienzusammenführung besonderes Augenmerk zu schenken. Da es nicht nur in Österreich eine starke Geschlechtersegmentation der Ausbildung nach Berufen gibt, ist es oft nicht leicht, für beide Partner gleichzeitig adäquate Jobs in Österreich zu organisieren. Während Personen in den MINT-Fächern meist in der Privatwirtschaft am offenen Arbeitsmarkt Fuß fassen können, ist das für Personen mit höheren Qualifikationen im Bildungs-, Gesundheits- und Pflegebereich angesichts von Zugangsbarrieren, die zum Teil über die Hürde der Sprachkompetenz hinausgehen, schon viel schwieriger. Das zeigen auch die derzeitigen Schwierigkeiten österreichischer Unternehmen, aus Spanien arbeitslose Jungakademiker/-innen nach Österreich zu bringen.

Zusätzlich zu den Push- und Pullfaktoren fließen die Ergebnisse des Arbeitsmarktmonitoring in die Analyse ein. Bei der Bewertung der Attraktivität von Staaten bzw. Regionen als Ausgangspunkt von Zuwanderung nach Österreich werden neben den spezifischen Push- und Pullfaktoren auch die Nachfragebedürfnisse des österreichischen Arbeitsmarktes berücksichtigt.

6.3 Effizientes Managementsystem der Zuwanderung

Die Entwicklung eines effizienten Managementsystems für die Abwicklung der Zuwanderung, das Zusammenführen des Angebots im Ausland mit der Nachfrage im Inland, ist eine der größten Herausforderungen eines Migrationsmodells. Österreich musste schon in der Vergangenheit bei der Einführung des Gastarbeitermodells lernen, dass nur mit der Unterzeichnung von bilateralen Abkommen und der Identifizierung der beruflichen und regionalen Arbeitskräfteknappheiten kaum Arbeitskräfte zuwandern. Erst mit der Nutzung der Anwerbestellen von Deutschland im vormaligen Jugoslawien und in der Türkei, damit verbunden der direkten Anwerbung vor Ort durch die Arbeitgeber, konnten neue Wege für die Zuwanderung eröffnet werden. (Biffl 2011)

Ein umfassendes Management-System der Zuwanderung bedarf der Einbindung und Koordinierung aller relevanten Institutionen. Es sind dies das BMI, BMASK, BMWF, BMWFJ, Sozialpartner, Länder. Die betroffenen Institutionen wären bei der Erstellung eines „Zuwanderungsprofils“ einzubinden, eventuell auch das Bildungsministerium (bm:ukk) und das Bundeskanzleramt (BKA). Ein derartiges transparentes nach außen kommuniziertes Zuwanderungsprofil stellt ein wichtiges Instrument zur Unterstützung wesentlicher Pull-Faktoren der Zuwanderung nach Österreich dar. Österreich weist derzeit eine Reihe von positiven Pull-Faktoren auf, die das Land als attraktives Zuwanderungsland erscheinen lassen. Es sind dies ein hoher Lebensstandard, dynamische Beschäftigungsentwicklung, niedrige Arbeitslosigkeit, eine stark international vernetzte Wirtschaft, hohe soziale Absicherung, politische Stabilität und ein relativ offener Wohnungsmarkt. Dem stehen allerdings auch gegenläufige Faktoren gegenüber. So ist der Zugang zu einzelnen beruflichen Tätigkeiten stark reguliert (freie Berufe) und die Karrieremöglichkeiten sind in weiten Bereichen des Arbeitsmarktes aufgrund informeller Barrieren eingeschränkt.

Die Entwicklung eines Zuwanderungsprofils dient einerseits dazu, die Attraktivität Österreichs als Zuwanderungsland in potenziellen Quell-Ländern zu bewerben, andererseits dient das Zuwanderungsprofil auch als Grundlage für die Identifikation strategischer Stellschrauben bei der strategischen Bearbeitung von wesentlichen Aspekten der österreichischen Zuwanderungspolitik.

Die Umstellung vom Gastarbeitermodell zu einem Einwanderungsmodell im Jahr 1992 war ein weiterer Beweis dafür, dass Reformen, die mit Änderungen der institutionellen Strukturen verbunden sind, Reibungsverluste aufweisen. Bis heute ist es den zuständigen Ämtern nicht gelungen, neben der Organisation der Familienzusammenführung auch substantielle Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten zu organisieren.

Auch heute stöhnen Arbeitgeber und potenzielle Zuwanderer über die Kosten, den Behördenlauf und den damit verbundenen Zeitaufwand für die Erlangung einer Beschäftigungsbewilligung bzw. einer R-W-R Karte aus dem Ausland. In vielen Ländern helfen spezialisierte Migrationsagenturen den Unternehmen oder den potenziellen MigrantInnen bei der Regelung der Papiere. Arbeitgeber ebenso wie die Regierung müssen ein Interesse an einer Vereinfachung der Bürokratie haben. Ein positiver Nebeneffekt ist die Reduzierung der Bedeutung von Migrationsnetzwerken und Agenturen, die an den komplizierten bürokratischen Verfahren verdienen und dazu neigen, MigrantInnen auszubeuten.

Ein möglicher Weg der Simplifizierung ist, dass Arbeitgeber einem ‚Rating‘ unterzogen werden, d.h. dass sie bei nachweislicher Sorgfalt (A rating = Einhalten der Kriterien, equal opportunity employers etwa in USA) selbst die Anmeldungen vornehmen können (trust the employer approach). Weniger vertrauenswürdige Arbeitgeber werden in den USA von der Behörde kontrolliert, etwa dass die Mindestlöhne eingehalten werden und die Arbeitsbedingungen für Zuwanderer dem lokalen Standard entsprechen.

Aber auch der Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen, die noch keinen Arbeitgeber haben und ein Visum zum Zweck der Arbeitsuche erhalten, ist in einem Migrationsmodell zu spezifizieren. Levenson & Maloney (1998) meinen, dass das Vorhandensein von Strukturen, die einer informellen Arbeitsaufnahme förderlich sind, MigrantInnen anlocken. In jedem Fall sind Bereiche der Schwarzarbeit, etwa im Haushalt oder am Bau, das Resultat von Verzerrungen auf Arbeits- oder Gütermärkten. Braun & Loayza (1994) sind der Meinung, dass hohe Steuern, die Überregulierung des formalen Sektors sowie ineffiziente oder korrupte Systeme der compliance Kontrolle Auslöser für Schwarzarbeit sind, für Einheimische ebenso wie für MigrantInnen.

Ein effizientes Migrationsmanagementsystem braucht zur Ergänzung aber auch ein Marketing- und Kommunikationskonzept, das auf Forschungserkenntnissen aufbaut und das den Vorteil von Zuwanderung für die Gesellschaft und den Einzelnen nachweisen und vermitteln kann.

7 Hybridformen der Migrationsmodelle

Internationale Erfahrungen zeigen, dass das reine Angebotsmodell, das Zuwanderung von einem Punktesystem ableitet, gewisse Defizite aufweist. (Papademetriou & Sumption 2011) Personen, die ein Niederlassungsrecht erhalten, können nämlich nicht immer nach ihrer Ankunft einen passenden, bildungsadäquaten Job finden. Das erschwert einerseits die Integration ins Aufnahmeland, andererseits kann der erwartete wirtschaftliche Ertrag der Zuwanderung nicht lukriert werden.

Aber auch das Arbeitgebernominierungssystem hat seine Schwächen, wie Papademetriou & Sumption (2011) aufzeigen. Hier ist zwar sichergestellt, dass der Zuwanderer bei seiner Ankunft einen Job vorfindet, der jedoch nicht immer seinen Erwartungen entspricht, etwa was die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen angeht.

Hybridformen der Zuwanderung wie sie in Österreich vorgefunden werden, kombinieren Punktesysteme mit Arbeitgebernominierungen und temporärem Aufenthalt. Erst nach einer gewissen Befristung und erfolgreicher Erwerbsintegration ist eine dauerhafte Niederlassung möglich. In der stufenweisen Integration sehen Papademetriou & Sumption (2011) gewisse Vorteile, während andere die lange Phase der Unsicherheit des Aufenthaltsstatus als zusätzlichen Stressfaktor und damit der Integration abträglich bewerten. (Niessen & Huddleston 2010)

Literaturhinweise

- Berger, J., Biffl, G., Hofer, H., Schuh, U., Skrivanek, I., Strohner, L. (2010): Potentielle Auswirkungen einer Änderung der österreichischen Migrationspolitik in Richtung qualifizierte Zuwanderung auf das mittel- bis langfristige Wirtschaftswachstum (Prognosehorizont 2050), Studie der Donau-Universität Krems und des Instituts für Höhere Studien im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich und der Industriellenvereinigung, Krems/Wien.
<http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/wko-duk-ihs-gesamtbericht-migrationspolitik.pdf>
- Biffl, G. (2012): Entwicklung der Migrationen in Österreich aus historischer Perspektive, in Gudrun Biffl und Nikolaus Dimmel (Hrsg.) Migrationsmanagement: Grundzüge des Managements von Migration und Integration, Band 1, Verlag omninum, Bad Vöslau.
- Biffl, G. (2011): Migrationsmodelle und ihre Steuerbarkeit, in Gudrun Biffl und Nikolaus Dimmel (Hrsg.) Migrationsmanagement: Grundzüge des Managements von Migration und Integration, Band 1, Verlag omninum, Bad Vöslau.
- Biffl, G. (2000): Beschäftigungspolitik in Österreich vor dem Hintergrund einer Europäischen Beschäftigungspolitik, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 29 (2000), 3: 299-314.
- Biffl, G., Bock-Schappelwein, J. (2011): Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich, Studie des WIFO/DUK im Auftrag des BMI,
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2012/Endbericht_zur_NLV_2013.pdf
- Biffl, G., Lutz, H. (1998): Die Zukunft der österreichischen Berufs- und Qualifikationslandschaft, WIFO-Studie im Auftrag des AMS, Wien.
- Biffl, G., Pfeffer, T., Skrivanek, I. (2012): Anerkennung ausländischer Qualifikationen und informeller Kompetenzen in Österreich, Studie der Donau-Universität Krems im Auftrag des BMI., Krems.
<http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/biffl-erkennung-validierung-2012.pdf>
- Braun, J., Loayza, N. V. (1994): Taxation, Public Services, and the Informal Sector in a Model of Endogenous Growth, World Bank Policy Research Working Paper, Nr 1334.
- Calmfors, L., Driffill, J. (1988): Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, Economic Policy, (6), S. 13-61.
- Fritz, O., Huber, P., Huemer, U., Kratena, K., Mahringer, H. (2002): Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Oberösterreich. Berufliche und sektorale Veränderungen bis 2008, WIFO-Research Study, Vienna.
http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=22329&typeid=8&display_mode=2
- Horvath, T., Kratena, K., Mahringer, H. (2012): Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich. Entwicklung nach Berufen und Branchen bis 2016, WIFO-MB 9/2012: 707-721.

- Levenson, A., Maloney, W. F. (1998): The Informal Sector, Firm Dynamics, and Institutional Participation, World Bank Policy Research Working Paper, Nr 1988.
- Dumont, J.-C., Spielvogel, G., Widmaier, S. (2010): International Migrants in Developed, Emerging and Developing Countries: an Extended Profile, OECD Social, Employment and Migration Working Papers N. 114, Paris.
- Niessen, J., Huddleston, T. (2010): Handbook on Integration for policy-makers and practitioners, 3rd, ed. April 2010, European Commission 2009.
http://www.migpolgroup.com/public/docs/173%20Integration_Handbook_III_15%2004%2010_EN.pdf
- Papademetriou, D., Sumption, M. (2011): Rethinking points systems and employer-selected Immigration, Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- Statistik Austria (Ed.) 2006, Offene–Stellen-Erhebung 2004/05: Ein neues Instrument zur Arbeitsmarktbeobachtung, Wien.
- Statistik Austria (2012):
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/offene_stellen/index.html
- Werner, H. (1994): Integration of foreign workers into the labour market – France, Germany, the Netherlands and Sweden. In Migration and Population, ILO, Genf.