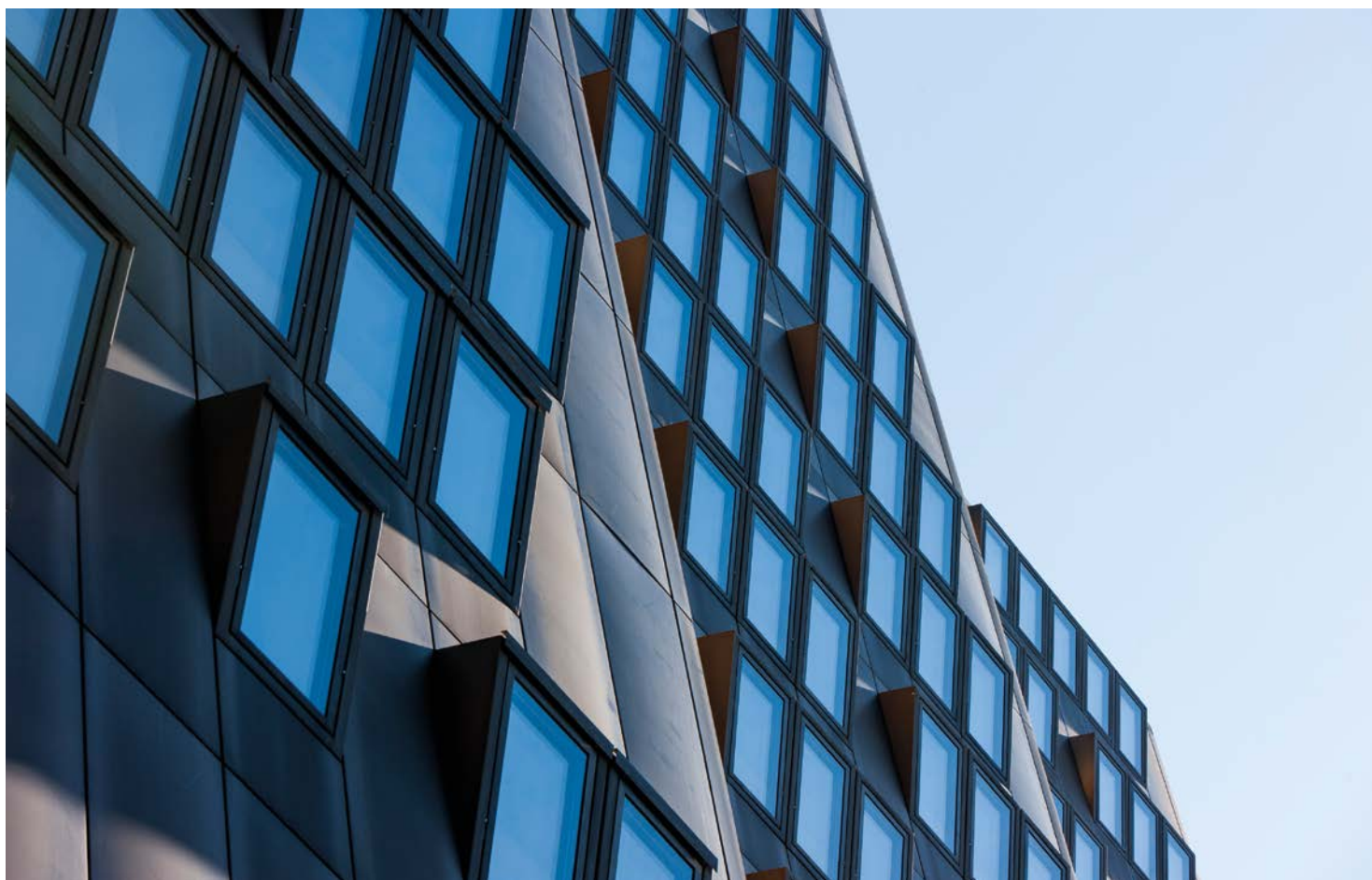




Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

Reihe BUND 2024/11

Bericht des Rechnungshofes





Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebärungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im April 2024

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E–Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover, S. 7: Rechnungshof/Achim Bieniek

Seite 60: iStock.com/Leontura



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	10
Zentrale Empfehlungen	17
Zahlen und Fakten zur Prüfung	19
Prüfungsablauf und –gegenstand	21
TEIL I:	
Kontext	23
Fachkräftemangel	23
Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt für ausländische Staatsangehörige	26
TEIL II:	
Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU – Konzeption, Ziele, Zuerkennungsvoraussetzungen	27
Konzeption und Ziele	27
Wesentliche Änderungen seit Einführung 2011	29
Zuerkennungsvoraussetzungen	33
Dauer und Umfang des Arbeitsmarktzugangs	43
Bedeutung der Mangelberufe im System der Rot-Weiß-Rot-Karte	44
TEIL III:	
Inanspruchnahme	48
Verfügbarkeit von Daten/Controlling	48
Entwicklung des Kartenbestands und der Kartenerteilungen	52



Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

Kartenerteilungen nach Bundesländern	56
Kartenerteilungen nach Branchen und Berufen	57
Soziodemografische Merkmale der Arbeitskräfte	60
Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit	60
Einkommensniveau	63
Bildungsniveau	65
TEIL IV:	
Arbeitsmarktintegration der Arbeitskräfte	66
TEIL V:	
Behördenzuständigkeit und Verfahrensablauf	67
Grundzüge des Verfahrensablaufs	67
Antragstellung	71
Prüfung der Voraussetzungen	74
Wesentliche Kontrollschritte	74
Prüfung der Zuerkennungsvoraussetzungen	75
Prüfung nach Kartenausstellung	79
Kartenerteilung und Antragsablehnung	83
Verfahrensdauern	86
IT-Unterstützung	90
Beratungs- und Informationsangebot	93
Schlussempfehlungen	95
Anhang	100
Ressortbezeichnung und -verantwortliche	100



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wesentliche Voraussetzungen der Rot-Weiß-Rot-Karten für unselbstständig Beschäftigte und der Blauen Karte EU – vereinfachte Darstellung (Stand Juni 2023)	33
Tabelle 2:	Zielgruppen Rot-Weiß-Rot-Karten (für unselbstständig Beschäftigte) und Blaue Karte EU	37
Tabelle 3:	Top 7 Branchen-Anteil der erteilten Rot-Weiß-Rot-Karten und Blauen Karten EU je Branche 2022	57
Tabelle 4:	Top 5 Berufsobergruppen bei Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU – Anzahl und Anteil der erteilten Karten je Berufsobergruppe 2022	58
Tabelle 5:	Top 10 Staatsangehörigkeiten – Anzahl und Anteil der erteilten Rot-Weiß-Rot-Karten und Blauen Karten EU nach Staatsangehörigkeiten, 2022	61
Tabelle 6:	Prüfung der Zuerkennungsvoraussetzungen für Rot-Weiß-Rot-Karten oder Blaue Karten EU – wesentliche Kontrollschritte	74

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karten und der Blauen Karten EU 2011 bis 2022 (Bestand) _____	11
Abbildung 2:	Stärken und Schwächen des Systems und der Abwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karte und Blauen Karte EU _____	16
Abbildung 3:	Offene Stellen auf Basis der Meldungen beim AMS (2008 bis 2022; Durchschnitt pro Jahr) _____	23
Abbildung 4:	Entwicklung Mangelberufsliste – bundesweite und regionale Mangelberufe (2012 bis 2023) _____	45
Abbildung 5:	Entwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karten und der Blauen Karten EU 2011 bis 2022 (Bestand) _____	52
Abbildung 6:	Entwicklung der Kartenerteilungen je Kartenvariante 2011 bis 2022 (Genehmigungen) _____	53
Abbildung 7:	Erteilte Karten nach Bundesländern 2022 _____	56
Abbildung 8:	Geschlechterverteilung je Kartenvariante 2022 _____	60
Abbildung 9:	Verfahrensabwicklung Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU _____	69
Abbildung 10:	Anteil positiver Gutachten des Arbeitsmarktservice 2022 ____	83
Abbildung 11:	Dauer der Verfahren von Antragstellung bis Kartenausstellung 2022 _____	87

Abkürzungsverzeichnis

ABA	Austrian Business Agency österreichische Industrieansiedlungs– und WirtschaftswerbungsgmbH
Abs.	Absatz
AMIS	Online–Arbeitsmarktinformationssystem
AMS	Arbeitsmarktservice
AnNA	Anwendung für Niederlassung und Aufenthalt
AuslBG	Ausländerbeschäftigungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMAW	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
d.h.	das heißt
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EKIS	Elektronisches Kriminalpolizeiliches Informationssystem
ELAK	elektronisches Aktensystem
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
(f)f.	folgend(e)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKT	Informations– und Kommunikationstechnologie
IT	Informationstechnologie
Lkw	Lastkraftwagen
Mio.	Million(en)
NAG	Niederlassungs– und Aufenthaltsgesetz

Rot–Weiß–Rot–Karte und Blaue Karte EU

OECD	Organisation for Economic Co–operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
z.B.	zum Beispiel

KONZEPTION UND ZIELE

Die Rot-Weiß-Rot-Karte (RWR-Karte) und die Blaue Karte EU waren wichtige Instrumente der kriterienorientierten Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten nach Österreich.

Das Instrument der RWR-Karte wurde seit seiner Einführung im Jahr 2011 vielfach novelliert, überwiegend mit dem Ziel, Hürden für qualifizierte Zuwanderung abzubauen. Die Bedeutung der Erleichterungen in den Antragsvoraussetzungen für die Attraktivität und Zugänglichkeit der RWR-Karte war allerdings unklar. Es gab kaum objektivierte Erkenntnisse zur Frage, welche qualitativen Anforderungen und administrativen Abläufe die maßgeblichen Hürden für die geordnete qualifizierte Zuwanderung aus Drittstaaten darstellten und welche Wirkungen die gesetzlichen Änderungen in der Praxis hatten.

Die Inanspruchnahme der RWR-Karten und Blauen Karte EU hatte sich seit ihrer Einführung 2011 und insbesondere seit 2022 deutlich erhöht: 2022 gab es 7.602 aufrechte Karten und damit mehr als 4,5-mal so viele Karten wie 2012 bzw. fast 3,5-mal so viele wie 2017.

Das System der RWR-Karte – mit fünf Varianten – und der Blauen Karte EU kombinierte grundsätzlich nachvollziehbare Kriterien, wie formale Ausbildung, Berufserfahrung und Mindesteinkommensschranken. Es war aber mit den verschiedenen, schwer voneinander abgrenzbaren Varianten des Zugangs zum österreichischen

Arbeitsmarkt und in der Ausdifferenziertheit der Bewilligungskriterien komplex und für Antragstellende schwer verständlich.

ZUSTÄNDIGKEITEN UND VERFAHREN

Die Bearbeitung eines Antrags auf Erteilung einer RWR-Karte bzw. Blauen Karte EU erfolgte jedenfalls durch zwei Behörden: Die Aufenthaltsbehörden prüften die sicherheitspolizeilichen Voraussetzungen, das AMS die arbeitsmarktrechtlichen Voraussetzungen. Eine gemeinsame Abwicklungsplattform und ein IT-unterstützter Prozess der Verfahrensabwicklung mit automatisierten Rückmeldungen zwischen den zuständigen Behörden bestanden nicht. Mit dem IT-System AnNA wurde Ende 2022 ein zentrales Verfahrensabwicklungstool implementiert, das Potenzial zum Ausbau in Richtung einer gemeinsamen Abwicklungs- und Controllingplattform hatte.

In der Kontrolle der Zuerkennungsvoraussetzungen erwies sich die Beurteilung der Qualität ausländischer Berufsausbildungen und Berufserfahrungen wie auch der Echtheit und Richtigkeit der vorgelegten Zeugnisse und Zertifikate als schwierig.

Das Innenministerium verfügte über keine Daten zur Gesamtdauer der Kartenverfahren. Eine Auswertung des RH auf Basis der verfügbaren Daten deutete darauf hin, dass in mehr als 40 % der Fälle die gesetzlich vorgesehene Dauer von acht Wochen überschritten wurde.



Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft
- Bundesministerium für Inneres

Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Jänner bis Mai 2023 die Instrumente der kriterienorientierten Zuwanderung Rot-Weiß-Rot-Karte und die Blaue Karte EU. Ziel war es, zu beurteilen,

- wie sich die Inanspruchnahme der Instrumente mit dem sich verschärfenden Fachkräftebedarf in Österreich veränderte und
- ob die Ausgestaltung der Voraussetzungen für den Zugang zur Rot-Weiß-Rot-Karte und zur Blauen Karte EU wie auch die Administration dieser Instrumente in der Praxis geeignet waren, die erwünschte Beschäftigung von Fachkräften aus Drittstaaten zu unterstützen.

Überprüfte Stellen waren das Bundesministerium für Inneres, das Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft sowie das Arbeitsmarktservice. Der überprüfte Zeitraum umfasste hinsichtlich

- der Verfahrensabwicklung schwerpunktmäßig das Jahr 2022 und das erste Quartal 2023 und
- des Systems und der Inanspruchnahme der Rot-Weiß-Rot-Karte und der Blauen Karte EU das Jahr 2011 (Einführung) bis einschließlich erstes Quartal 2023.

Kurzfassung

Konzept, Ziele und Zuerkennungsvoraussetzungen

Die Rot–Weiß–Rot–Karte (in der Folge: **RWR–Karte**) und die Blaue Karte EU waren wichtige Instrumente der kriterienorientierten Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten nach Österreich. Sie waren als kombinierte Aufenthalts– und Arbeitsbewilligungen ausgestaltet und berechtigten zu einem – in der Regel auf zwei Jahre – befristeten Aufenthalt in Österreich und zur Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber. Im Weiteren ermöglichten sie einen Weg hin zu einem Daueraufenthalt in Österreich. (TZ 3, TZ 4)

Die RWR–Karte wurde 2011 mit dem Ziel geschaffen, die Neuzuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte nach Österreich auf Basis von personenbezogenen und arbeitsmarktpolitischen Kriterien zu ermöglichen. Insgesamt sollte der Beschäftigungsstandort Österreich damit attraktiver werden. Die Blaue Karte EU wurde im selben Jahr aufgrund europarechtlicher Vorgaben eingeführt. (TZ 4)

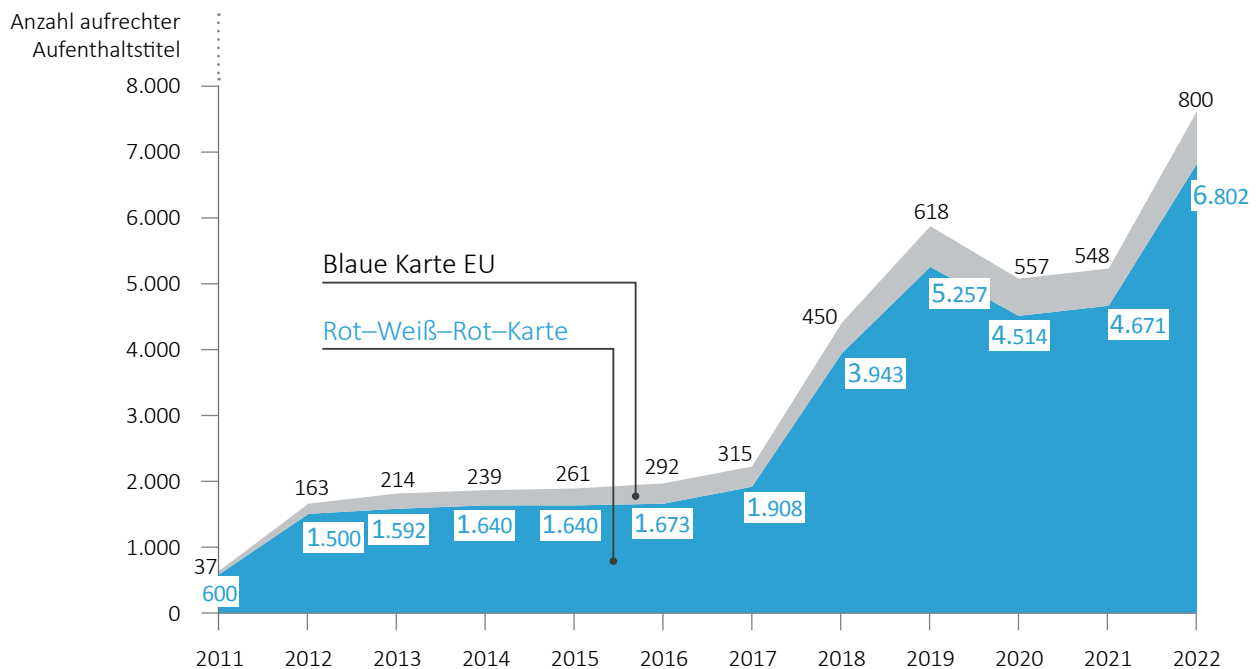
Das System der kriterienorientierten Zuwanderung war mit den verschiedenen Zugangsvarianten zum österreichischen Arbeitsmarkt und in der Ausdifferenziertheit der Bewilligungskriterien komplex und für Antragstellende schwer verständlich. Das System kombinierte grundsätzlich aus arbeitsmarktpolitischer Sicht nachvollziehbare Kriterien, wie formale Ausbildung, Berufserfahrung und Mindesteinkommensschranken, und berücksichtigte gleichzeitig die Verfügbarkeit von Arbeitskräften am österreichischen Arbeitsmarkt. Die verschiedenen Kartenvarianten waren allerdings schwer voneinander abgrenzbar, zumal es bei den ausbildungs– und kenntnisbezogenen Anforderungen vielfach Überschneidungen gab und die Zielgruppen der verschiedenen Kartenvarianten überlappend waren. (TZ 4, TZ 6)

Das Instrument der RWR–Karte wurde seit seiner Einführung vielfach novelliert, überwiegend mit dem Ziel, Hürden für qualifizierte Zuwanderung abzubauen. Es gab allerdings kaum objektivierte Erkenntnisse zur Frage, welche qualitativen Anforderungen und administrativen Abläufe die maßgeblichen Hürden für die geordnete qualifizierte Zuwanderung aus Drittstaaten darstellten und welche Wirkungen die gesetzlichen Änderungen in der Praxis hatten. (TZ 5)

Inanspruchnahme

Die Inanspruchnahme der RWR-Karten und der Blauen Karte EU hatte sich seit Einführung des Instruments im Jahr 2011 und insbesondere seit 2022 deutlich erhöht:

Abbildung 1: Entwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karten und der Blauen Karten EU 2011 bis 2022 (Bestand)



2011 Rumpffahr: Rot-Weiß-Rot-Karten und Blaue Karte EU eingeführt mit 1. Juli 2011; bezogen auf alle Rot-Weiß-Rot-Kartenvarianten und Blaue Karte EU; Kartenbestand jeweils zum 31. Dezember

Quelle: BMI; Darstellung: RH

Im Jahr 2022 gab es 7.602 aufrechte Karten und damit mehr als 4,5-mal so viele wie ein Jahr nach Einführung des Instruments und fast 3,5-mal so viele wie 2017. (TZ 11)

Der deutliche Anstieg bei den Kartenerteilungen entsprach der gestiegenen Anzahl offener Stellen, d.h. dem Bedarf auf dem Arbeitsmarkt und der konjunkturellen Entwicklung. Die Bedeutung der gesetzlichen Erleichterungen bei den Antragsvoraussetzungen für die Attraktivität und Zugänglichkeit der RWR-Karte für qualifizierte Fachkräfte war – mangels diesbezüglicher systematischer Analysen und Studien – kaum abschätzbar. (TZ 11)

2022 wurden 5.157 RWR–Karten und Blaue Karten EU erteilt. Die RWR–Karte für Fachkräfte in Mangelberufen und die RWR–Karte für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte waren die am stärksten in Anspruch genommenen Kartenvarianten; auf sie entfielen im Jahr 2022 69 % aller erteilten Karten. (TZ 11)

Zwei Drittel der RWR–Karten und Blauen Karten EU wurden 2022 an Männer ausgestellt (66 %). (TZ 14)

Die mit Abstand höchste Anzahl an Kartenerteilungen erfolgte 2022 – aber auch in den Jahren davor – in Wien (2022: 40 % der Karten); dies, obwohl in Wien die Arbeitslosenquote deutlich höher und die Stellenandrangsziffern deutlich geringer als in anderen Bundesländern (Oberösterreich, Salzburg) waren. (TZ 12)

Im Jahr 2022 wurden RWR–Karten und Blaue Karten EU zu einem großen Teil (47 %) für die Ausübung technischer Berufe (insbesondere von IT–Berufen) erteilt; für Gesundheitsberufe waren es 9 %. (TZ 13)

Das durchschnittliche Bildungsniveau der Personen, denen eine RWR–Karte oder Blaue Karte EU erteilt wurde, lag – wie von den gesetzlichen Voraussetzungen intendiert – über jenem der unselbstständig Beschäftigten in Österreich: 84 % hatten einen zumindest der Matura vergleichbaren Bildungsabschluss. (TZ 16)

Eine Auswertung des AMS indizierte, dass die Einkommen von Karteninhaberinnen und –inhabern im Jahr 2022 im Median etwa dem mittleren monatlichen Bruttoeinkommen von ganzjährig Vollzeitbeschäftigten in Österreich entsprachen. Knapp 90 % der in Österreich verbleibenden Personen waren drei Jahre nach Kartenerteilung weiter unselbstständig beschäftigt (meist mit einem höheren Einkommen als bei Arbeitsantritt); 18 % der ursprünglichen Karteninhaberinnen und –inhaber schieden drei Jahre nach Kartenerteilung nicht mehr im Datenbestand des Dachverbands der Sozialversicherungsträger auf; dies deutete darauf hin, dass sie Österreich wieder verlassen hatten. (TZ 15, TZ 17)

Zuständigkeiten und Verfahren

Die Bearbeitung eines Antrags auf Erteilung einer RWR–Karte bzw. Blauen Karte EU erfolgte durch zwei Behörden (Aufenthaltsbehörde und AMS). Diese Komplexität entstand aus dem Erfordernis, sowohl sicherheitspolizeiliche als auch arbeitsmarktrechtliche Voraussetzungen zu prüfen. (TZ 18)

Das Verfahren zur Kartenerteilung wickelten die zuständigen Behörden in verschiedenen Aktensystemen ab. Seit Ende 2022 stand den Aufenthaltsbehörden ein zentrales IT-System (**AnNA**) zur Unterstützung der Abwicklung von Verfahren zur Verfügung, das die Antragsübermittlung zwischen den Botschaften bzw. Konsulaten und den Aufenthaltsbehörden wesentlich beschleunigte. Das AMS war jedoch nicht an AnNA angebunden. Die für den Verfahrensablauf erforderlichen Informationen und Unterlagen wurden zwischen Aufenthaltsbehörden und AMS weiterhin per E-Mail übermittelt, in Einzelfällen auch per Post. Eine gemeinsame Abwicklungsplattform und ein IT-unterstützter Prozess der Verfahrensabwicklung mit automatisierten Rückmeldungen zwischen den zuständigen Behörden bestanden nicht. (TZ 28)

Kontrolle der Genehmigungsvoraussetzungen

Für die Zuerkennung einer RWR-Karte bzw. Blauen Karte EU war eine Vielzahl von – je Kartenvariante unterschiedlichen – Anforderungen zu beurteilen. Insbesondere die sicherheitspolizeilichen Voraussetzungen waren größtenteils gut und standardisiert beurteilbar. In der Praxis schwieriger und aufwändiger war es, die Qualität ausländischer Berufsausbildungen und Berufserfahrungen wie auch die Echtheit und Richtigkeit der vorgelegten Zeugnisse und Zertifikate zu beurteilen. Auch lagen den Sachbearbeitenden des AMS Dokumente prozessbedingt nur in Kopie vor. In Zweifelsfällen fragten die Sachbearbeitenden bei den auf den Dokumenten als ausstellende Stellen angegebenen Institutionen nach, holten Expertise bei Sprachnachweisen ein bzw. konnten letztlich auch die Vorlage von beglaubigten Dokumenten einfordern. (TZ 21, TZ 22)

Die Behörden kontrollierten die Zuerkennungsvoraussetzungen grundsätzlich ordnungsgemäß. (TZ 22)

Die Gebarungsüberprüfung zeigte aber auch, dass Aufenthaltsbehörden Aufenthaltstitel mitunter in Fällen ausstellten, in denen der begründete Verdacht der Vorlage einer gefälschten Unterlage bestand. Sie zeigte weiters, dass das AMS in Einzelfällen deutliche Unterschreitungen der gesetzlichen Einkommensgrenzen bei Gutachtenerstellung nicht erkannte. (TZ 22)

Bei Nichtaufnahme der Beschäftigung oder bei Jobverlust (d.h. bei Wegfall der Voraussetzungen für die Kartenerteilung) warteten die Behörden insgesamt vier bis fünf Monate, bevor ein Verfahren zur Entziehung des Aufenthaltstitels eingeleitet wurde. Kartenentziehungen erfolgten sehr selten; genauere Daten dazu waren nicht verfügbar. (TZ 24)

Controlling und Verfahrensdauern

Ein Gesamtcontrolling der Verfahrensabwicklung für die Erteilung von RWR-Karten und der Blauen Karte EU bestand nicht. Wesentliche Informationen, wie die Dauer der Verfahren, die Anzahl der Ablehnungen von Anträgen und der Einbringungsweg, wurden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zentral nicht ausgewertet. Mit dem IT-System AnNA wurde ein zentrales Verfahrensabwicklungstool implementiert, das sich aufgrund der erfassten Daten grundsätzlich auch zu Controllingzwecken eignete. Der Aufbau eines standardisierten Controllings stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im ersten Halbjahr 2023 noch nicht im Fokus des Bundesministeriums für Inneres (in der Folge: **Innenministerium**), automatisierte Auswertungen waren noch nicht implementiert. (TZ 10)

Gemäß Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz war über die Erteilung eines Aufenthaltstitels RWR-Karte oder Blaue Karte EU unverzüglich zu entscheiden, längstens jedoch binnen acht Wochen ab Einbringung des Antrags. Das Innenministerium verfügte über keine Daten zur Gesamtdauer der Kartenverfahren. Eine Auswertung des RH auf Basis der verfügbaren Daten indizierte, dass im Jahr 2022 etwa ein Viertel der Fälle innerhalb eines Monats und mehr als die Hälfte der Fälle innerhalb der gesetzlichen Frist von acht Wochen erledigt wurden; in mehr als 40 % der Fälle dürften allerdings diese acht Wochen überschritten worden sein. (TZ 27)

Bedeutung der Mangelberufsliste im System der RWR-Karte

Die Kartenvariante für Fachkräfte in Mangelberufen war die zahlenmäßig bedeutendste (39 % der Erteilungen im Jahr 2022). Zentraler Anknüpfungspunkt für diese Kartenvariante war die Mangelberufsliste, in der der Bundesminister für Arbeit und Wirtschaft jährlich bundesweite und regionale Mangelberufe festlegte. Die gestiegene Anzahl der in der Mangelberufsliste erfassten Berufe (154 Anfang 2023 gegenüber 26 im Jahr 2012) spiegelte den zunehmenden Fachkräftemangel wider. (TZ 9)

Die Festlegung der Mangelberufe auf Basis der – aus den AMS-Daten und der Berufssystematik des AMS ermittelten – Stellenandrangsziffer war mit Schwächen behaftet: Die Stellenandrangsziffer stellte keine präzise Messgröße für den Arbeitskräftemangel dar und unterschätzte den Mangel insbesondere bei höher qualifizierten Berufen stark. (TZ 9)

In der Praxis bestand die Begrenzung im Zugang zur Kartenvariante Fachkräfte in Mangelberufen allerdings weniger in den in der Mangelberufsliste erfassten Berufen, sondern in der Vergleichbarkeit von im Ausland erworbenen formalen Qualifikationen mit der in dieser Kartenvariante geforderten Ausbildung in Österreich (mindestens eine einem Lehrabschluss entsprechende Ausbildung). (TZ 6, TZ 9)

Kontext und Ausblick

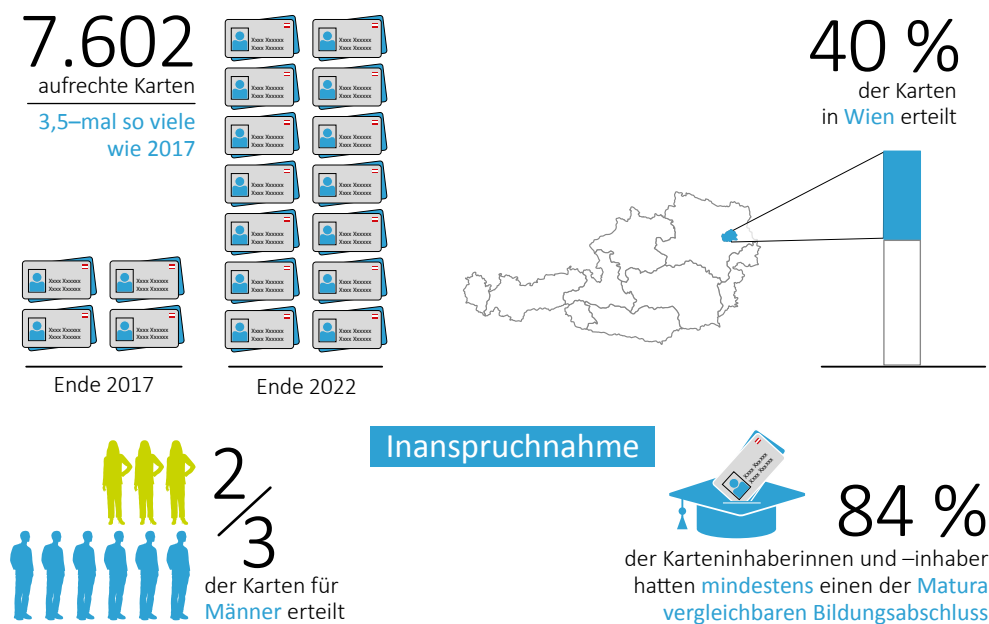
Die Zuwanderung von qualifizierten Drittstaatsangehörigen stellte eine von vielen Maßnahmen zur Minderung des Fachkräftemangels dar. Ein effizientes rechtliches Instrument für eine geordnete Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften hatte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aufgrund des sich anspannenden Problems des Fachkräftemangels für die Sicherung und Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich zusätzlich an Bedeutung gewonnen. (TZ 2, TZ 3, TZ 4)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erfolgte die Zuwanderung nach Österreich überwiegend über Aufenthaltstitel, die an familiäre oder humanitäre Kriterien anknüpften (Familiennachzug, Asyl, Schutzrechte), und zu einem geringeren Teil über Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken, die auf ausbildungs- und arbeits(markt-)bezogene Kriterien abstellten. Drittstaatsangehörige, die eine Beschäftigung in Österreich aufnehmen wollten, benötigten in der Regel eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung. (TZ 2, TZ 3)

Für den Zuzug von qualifizierten und am österreichischen Arbeitsmarkt gesuchten Personen waren in der Praxis auch außerhalb des rechtlichen Anforderungsrahmens liegende Hürden zu beachten, wie die Schwierigkeit des Zugangs österreichischer Unternehmen zu Arbeitswilligen in Drittstaaten (Matching im Ausland), die Schwierigkeit der Wohnraumsuche, Unklarheiten hinsichtlich der Zulässigkeit des Familiennachzugs und nicht zuletzt Sprachbarrieren. (TZ 5)

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die wesentlichen Feststellungen des RH zum System und zur Abwicklung der RWR-Karte und Blauen Karte EU:

Abbildung 2: Stärken und Schwächen des Systems und der Abwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karte und Blauen Karte EU



Stärken/Schwächen des Systems

- +** wichtige Instrumente der kriterienorientierten Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten
- Möglichkeit der Antragstellung durch den zukünftigen Arbeitgeber
- Ausdifferenziertheit der Bewilligungskriterien macht System schwer verständlich
- schwierige und aufwändige Beurteilung der ausbildungs- und berufserfahrungsbezogenen Bewilligungskriterien
- kaum objektivierbare Erkenntnisse zu Nutzen und Wirkungen der häufigen gesetzlichen Anpassungen

Stärken/Schwächen der Administration

- +** grundsätzlich ordnungsgemäße Kontrolle der Zuerkennungsvoraussetzungen
- Informations- und Unterlagenübermittlung zwischen den Behörden per E-Mail; keine gemeinsame IT-Abwicklungsplattform
- kein Controlling der Gesamtverfahrensdauern
- Risiko der Vorlage gefälschter Unterlagen und Nachweise

Quellen: BMI; AMS; Darstellung: RH

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft; Bundesministerium für Inneres

- Im Sinne der Transparenz und besseren Verständlichkeit wären Schritte in Richtung einer Vereinfachung sowie allenfalls auch Flexibilisierung des Systems der kriterienorientierten Zuwanderung zu setzen:
 - Möglich wären eine klarere Strukturierung der Voraussetzungen und deutlichere Abgrenzung der Kartenvarianten voneinander, z.B. im Sinne einer klareren Abgrenzung der Zielgruppen und einer darauf abgestimmten Konzeption und Gewichtung der Kriterien.
 - Denkbar wäre aber auch ein flexibleres System, das
 - als Basis die Erfüllung von Mindestkriterien vorsieht und
 - in einem Punktesystem mittels einer Gesamtbeurteilung die für eine Integration in den österreichischen Arbeitsmarkt besonders relevanten Kriterien, wie formale Ausbildung, Gehalt und Sprachkenntnisse, zusammenführt. (TZ 6)
- In einer Gesamtbetrachtung des komplexen Systems der Arbeitsmöglichkeiten für ausländische Arbeitskräfte wäre zu klären, ob mit den bestehenden Instrumenten für alle Bedarfswelder der intendierte zweckmäßige und bedarfsgerechte Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt rechtlich möglich ist. (TZ 13)
- In das Antragsformular und in die Arbeitgebererklärung wäre ein expliziter Hinweis aufzunehmen, dass die Rot-Weiß-Rot-Karte und die Blaue Karte EU an einen konkreten Arbeitsplatz gebunden sind und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses unverzüglich an die Aufenthaltsbehörde bzw. an das Arbeitsmarktservice zu melden ist. (TZ 19)



**Bundesministerium für Inneres; Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft;
Arbeitsmarktservice**

- Das IT-Abwicklungstool AnNA wäre in Abstimmung mit den Bundesländern zu einem gemeinsamen Abwicklungs- und Controllinginstrument der beteiligten Behörden auszubauen. Dieses sollte
 - eine gesicherte, weitgehend automatisierte Daten- und Dokumentenübermittlung zwischen Aufenthaltsbehörden untereinander und zum Arbeitsmarktservice ermöglichen und
 - ein standardisiertes Controlling der Verfahrensdauern von der Antragstellung bis zur Erledigung gewährleisten. (TZ 28)

Bundesministerium für Inneres

- Den Aufenthaltsbehörden gegenüber wäre klarzustellen, dass im Falle der Vorlage von Unterlagen, bei denen ein begründeter Verdacht der Fälschung gegeben ist, der Antrag auf Rot-Weiß-Rot-Karte bzw. Blaue Karte EU abzulehnen ist. (TZ 22)



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Rot–Weiß–Rot–Karte und Blaue Karte EU							
rechtliche Grundlagen	Niederlassungs– und Aufenthaltsgesetz (NAG) (vor allem § 41), BGBl. 218/1975 i.d.g.F. Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) (vor allem §§ 12 ff., 20d), BGBl. I 100/2005 i.d.g.F. Verordnung des Bundesministers für Arbeit und Wirtschaft, mit der für das Jahr 2023 Mangelberufe für die Beschäftigung von ausländischen Fachkräften festgelegt werden (Fachkräfteverordnung 2023), BGBl. II 488/2022						
	Anzahl Kartenbestand und Kartenerteilungen						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Veränderung 2017 bis 2022
	Anzahl						in %
Bestand (gültige Karten)							
Rot–Weiß–Rot–Karte ¹	1.908	3.943	5.257	4.514	4.671	6.802	256
Blaue Karte EU	315	450	618	557	548	800	154
Summe	2.223	4.393	5.875	5.071	5.219	7.602	242
Erteilungen							
Rot–Weiß–Rot–Karte ¹ und Blaue Karte EU gesamt	2.191	3.853	3.356	2.597	3.390	5.157	135
davon							
Blaue Karte EU	171	293	355	238	328	509	198
RWR–Karte für besonders Hochqualifizierte	129	189	247	196	242	292	126
RWR–Karte für Fachkräfte in Mangelberufen	280	624	843	775	1.026	1.982	608
RWR–Karte für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte	1.345	2.175	1.386	953	1.124	1.558	16
RWR–Karte für Studienabsolventen	222	516	484	410	646	771	247

RWR-Karte = Rot-Weiß-Rot-Karte

Quellen: BMAW; BMI; AMS

¹ Alle Kartenvarianten einschließlich der beiden – hinsichtlich der Zahl der Karteninhaberinnen und –inhaber kaum ins Gewicht fallenden – Varianten für selbstständige Erwerbstätigkeit (Start-up-Gründer und selbstständige Schlüsselkräfte).
 Der Aufenthaltstitel galt mit der Ausfolgung der Karte als erteilt. Ab diesem Zeitpunkt konnte die Beschäftigung aufgenommen werden.
 Ein gesonderter positiver Bescheid war nicht zu erlassen.



Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Jänner bis Mai 2023 im Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (in der Folge je nach betroffenem Aufgabenbereich: **Arbeits- und Wirtschaftsministerium, Arbeitsministerium, Wirtschaftsministerium**), im Bundesministerium für Inneres (in der Folge: **Innenministerium**) und im Arbeitsmarktservice (**AMS**) die Instrumente Rot-Weiß-Rot-Karte (in der Folge: **RWR-Karte**) und Blaue Karte EU. Ergänzende Gespräche fanden beim Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, bei der Austrian Business Agency österreichische Industrieansiedlungs- und WirtschaftswerbungsgmbH (**ABA**) sowie bei den Aufenthaltsbehörden in Wien und Linz statt.

Ziel war es, zu beurteilen,

- wie sich die Inanspruchnahme der Instrumente mit dem sich verschärfenden Fachkräftebedarf in Österreich verändert hatte, und
- ob die Ausgestaltung der Voraussetzungen für den Zugang zur RWR-Karte und zur Blauen Karte EU wie auch die Administration dieser Instrumente in der Praxis geeignet waren, die erwünschte Beschäftigung von Fachkräften aus Drittstaaten zu unterstützen.

Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren die Themen

- Ziele und Zielgruppen der RWR-Karte und Blauen Karte EU,
- Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der RWR-Karte und Blauen Karte EU,
- Ausmaß der Inanspruchnahme der Karten und Kartenvarianten,
- Verfahrensablauf und insbesondere Kontrolle der Zuerkennungsvoraussetzungen sowie
- Stärken, Schwächen und Verbesserungspotenziale des Systems.

(2) Der überprüfte Zeitraum umfasste hinsichtlich

- der Verfahrensabwicklung schwerpunktmäßig das Jahr 2022 und das erste Quartal 2023 sowie
- des Systems und der Inanspruchnahme der RWR-Karte und Blauen Karte EU das Jahr 2011 (Einführung) bis einschließlich erstes Quartal 2023.

(3) Der RH führte parallel eine Prüfung „Bestandsaufnahme Fachkräftemangel“ durch, die in einem gesonderten Bericht vorgelegt wird.

Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

(4) Zu dem im Oktober 2023 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**)¹ und das AMS im Dezember 2023, das Arbeits- und Wirtschaftsministerium und das Innenministerium im Jänner 2024 sowie die ABA im Februar 2024 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an das Arbeits- und Wirtschaftsministerium, das Innenministerium und das AMS im März 2024; gegenüber dem Finanzministerium und der ABA verzichtete der RH auf eine Gegenäußerung.

¹ Die **TZ 20** betrifft auch das Finanzministerium, sie wurde daher auch diesem zur Stellungnahme übermittelt.

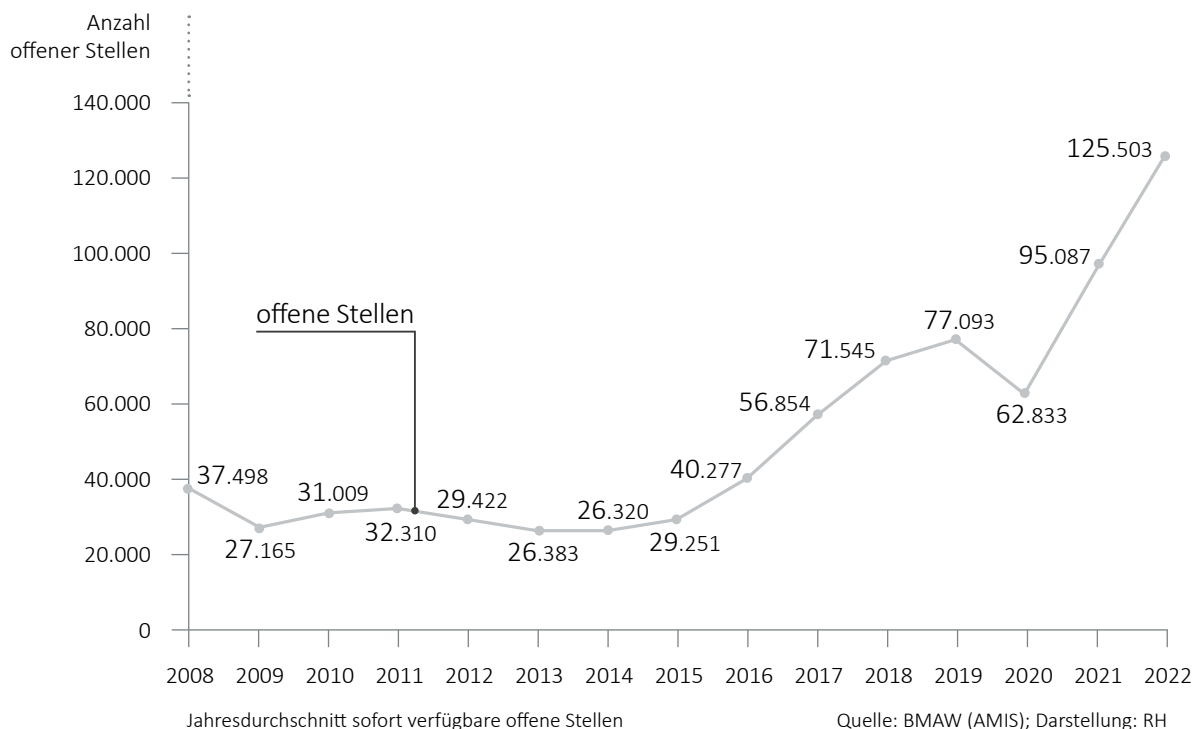
TEIL I: Kontext

Fachkräftemangel

- 2.1 (1) Die Zahl der unselbstständig Beschäftigten lag 2022 in Österreich mit durchschnittlich 3,91 Mio. Personen auf dem historisch höchsten Stand. Gleichzeitig wiesen statistische Daten auf einen zunehmenden Fachkräftemangel hin.

Ein Indikator dafür war die Anzahl der beim AMS gemeldeten offenen Stellen; 2022 waren es im Durchschnitt rd. 125.500. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der beim AMS gemeldeten offenen Stellen:

Abbildung 3: Offene Stellen auf Basis der Meldungen beim AMS
(2008 bis 2022; Durchschnitt pro Jahr)



Die beim AMS gemeldeten offenen Stellen vervierfachten sich von 2015 bis 2022 auf 125.503.

Die Zahl der tatsächlichen offenen Stellen dürfte regelmäßig höher gelegen sein, da nicht alle Unternehmen ihre offenen Stellen an das AMS meldeten (TZ 9). Die

Bundesanstalt „Statistik Österreich“ (in der Folge: **Statistik Austria**) verzeichnete für 2022 durchschnittlich rd. 206.500 unbesetzte Arbeitsplätze und damit den höchsten Stand seit Beginn ihrer Erhebungen im Jahr 2009.

Expertinnen und Experten gingen insbesondere aufgrund von demografischen Veränderungen (Ausscheiden aus dem Erwerbsleben der geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre – „Babyboomer“) von einer Verschärfung des Fachkräftemangels in den nächsten Dekaden aus.

(2) Im wissenschaftlichen und politischen Diskurs wurde – neben einer Vielzahl von Maßnahmen, die bereits in Österreich lebende Personen adressierten² – die Anwerbung und kriterienorientierte Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland (insbesondere aus Drittstaaten) als wichtiger Ansatzpunkt zur Milderung des Fachkräftemangels gesehen. Expertinnen und Experten gingen davon aus, dass der Bedarf an Arbeitskräften nicht alleine mit dem am inländischen Arbeitsmarkt vorhandenen Potenzial abgedeckt werden konnte. Auch schätzten sie das Arbeitskräftepotenzial innerhalb von EU und EWR als nahezu ausgeschöpft ein.

(3) Eine regelmäßige politische Forderung war die Forcierung der kriterienorientierten Zuwanderung von fachlich qualifizierten Personen wie auch Erleichterungen bei Zugangswegen zum österreichischen Arbeitsmarkt. Auch das Regierungsprogramm 2020–2024³ sah Maßnahmen zur Anwerbung und Vereinfachung der Niederlassung von Fachkräften aus dem Ausland vor, etwa die „aktive Bewerbung des Arbeitsstandortes Österreich“, die „strategisch gezielte Anwerbung von spezifischen Berufsgruppen bzw. aus bestimmten Ländern“ (z.B. Softwareentwicklung) und eine „Strategie zur kontrollierten qualifizierten Zuwanderung: Fachkräfteoffensive für Österreichs Unternehmen umsetzen – RWR–Karte [...] weiterentwickeln“.

(4) Im Jahr 2022 wanderten insgesamt 261.937 Personen nach Österreich zu (Wanderungssaldo – Zuwanderung minus Abwanderung: 136.979 Personen);⁴ im Jahr 2021 waren es – wie auch 2018 und 2019 – etwa 150.000 Personen (Wanderungssaldo 2021: 52.488 Personen). Die Hälfte der Zuwanderung entfiel 2022 auf Zuwandernde aus Drittstaaten, darunter 78.439 ukrainische Staatsangehörige. 2021 kamen noch etwa zwei Drittel der Zuwandernden aus der EU.

² ausbildungsbezogene Maßnahmen, Mobilisierung des im Inland vorhandenen Arbeitskräftepotenzials einschließlich der Förderung der regionalen Mobilität, Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, älteren Personen sowie Migrantinnen und Migranten, Attraktivierung der Beschäftigungen

³ Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024 (z.B. S. 88, S. 192)

⁴ Laut Wanderungsstatistik der Statistik Austria: Diese beruht auf den An- und Abmeldungen von Hauptwohnsitzen im Zentralen Melderegister. Es werden Personen erfasst, die für mehr als 90 Tage durchgehend mit einem Hauptwohnsitz in Österreich gemeldet sind und auch am Stichtag 31. Dezember in Österreich mit Hauptwohnsitz gemeldet sind.

Die Migration aus Drittstaaten nach Österreich erfolgte überwiegend über Aufenthaltstitel, die an familiäre oder humanitäre Kriterien anknüpften (Familiennachzug, Asyl, Schutzrechte), und zu einem geringeren Teil über Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken, die auf ausbildungs– und arbeits(markt)bezogene Kriterien abstellten (etwa das kriterienorientierte System der RWR–Karte und Blauen Karte EU). So wurden 2022 etwa 5.000 Erstaufenthaltstitel an unselbstständige Arbeitskräfte aus Drittstaaten zum Zweck der – mehr als sechsmonatigen – Arbeitsaufnahme in Österreich erteilt.⁵

Gemäß einer Analyse der OECD von Anfang 2023 lag Österreich hinsichtlich seiner Attraktivität für hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte hinter Ländern wie Schweden, Australien, USA, Kanada, Finnland, Frankreich und Deutschland.⁶

(5) Im internationalen Vergleich hatte Österreich in einigen Dimensionen, wie Sprache, Größe und damit Bekanntheit des Landes und der Steuern auf Arbeit, Nachteile hinsichtlich der Attraktivität gegenüber anderen Ländern; in anderen Bereichen, wie Lebensqualität und Sicherheit, Gesundheitsversorgung, Unterstützung durch bereits im Land verankerte Communities und exportorientierte Wirtschaft, aber durchaus gute Voraussetzungen, um qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen.

- 2.2 Die Zuwanderung von qualifizierten Drittstaatsangehörigen war als eine Maßnahme zur Minderung des Fachkräftemangels anzusehen. Der RH wies darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Zuwanderung aus Drittstaaten nach Österreich überwiegend über Aufenthaltstitel erfolgte, die an familiäre oder humanitäre Kriterien anknüpften (Familiennachzug, Asyl, Schutzrechte), und zu einem geringeren Teil über Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken, die auf ausbildungs– und arbeits(markt)–bezogene Kriterien abstellten.

Der RH führte parallel zur gegenständlichen Gebarungsüberprüfung eine Bestandsaufnahme zum Fachkräftemangel durch, in der er sich detailliert mit den maßgeblichen Faktoren und verschiedenen Ansatzpunkten für Maßnahmen auseinandersetzte.

⁵ Dazu kamen noch Saisonarbeitskräfte; das Kontingent für Saisonarbeitskräfte aus Drittstaaten betrug im Jahr 2022 etwa 6.000 Personen.

⁶ OECD, What is the best country for global talents in the OECD? (2023)

Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt für ausländische Staatsangehörige

- 3 (1) Einen freien Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt hatten EU– und EWR–Bürgerinnen und –Bürger sowie Schweizer Staatsangehörige (im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit). Sie brauchten für die Aufnahme einer selbstständigen oder unselbstständigen Beschäftigung in Österreich keine Bewilligungen.

Auch Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte – und seit April 2023 ukrainische Vertriebene – hatten einen freien Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt.

(2) Andere Drittstaatsangehörige, die eine Beschäftigung in Österreich aufnehmen wollten, benötigten in der Regel eine Aufenthalts– und Arbeitsbewilligung. Je nach Arbeitskontext und Berufstätigkeit, allfälligen früheren Beschäftigungen in Österreich wie auch familiären Anknüpfungspunkten gab es eine Vielzahl von unterschiedlichen Instrumenten, die einen Aufenthalt und eine Beschäftigung in Österreich ermöglichten; die Regelungen dazu fanden sich insbesondere im Ausländerbeschäftigungsgesetz (**AuslBG**)⁷ und im Niederlassungs– und Aufenthaltsgesetz (**NAG**)⁸. Die Voraussetzungen der einzelnen Instrumente waren ausdifferenziert und komplex.

(3) Wichtige Instrumente der kriterienorientierten Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten waren die RWR–Karte und die Blaue Karte EU. Sie waren als kombinierte Aufenthalts– und Arbeitsbewilligungen ausgestaltet und berechtigten zu einem – bis zu zwei Jahre – befristeten Aufenthalt in Österreich sowie zur Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber.

Im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung setzte sich der RH mit der Konzeption, Inanspruchnahme und Administration dieser für die gesteuerte Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften in den österreichischen Arbeitsmarkt besonders relevanten Aufenthaltstitel auseinander.

(4) Das Arbeits– und Wirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme ergänzend auf die zahlreichen Ausnahmen im Ausländerbeschäftigungsgesetz und in der Ausländerbeschäftigungsverordnung hin, die zu einem großen Teil die Zulassung Drittstaatsangehöriger zu qualifizierten Tätigkeiten betreffen, wie etwa Top–Managerinnen und Top–Manager, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Forscherinnen und Forscher. Diese Ausnahmen würden eine wichtige Ergänzung für die qualifizierte Arbeitsmigration außerhalb der RWR–Karten darstellen, zumal sie bewilligungsfrei seien.

⁷ BGBl. 218/1975 i.d.g.F.

⁸ BGBl. I 100/2005 i.d.g.F.

TEIL II: Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU – Konzeption, Ziele, Zuerkennungsvoraussetzungen

Konzeption und Ziele

4.1 (1) Die RWR-Karte wurde 2011 mit dem Ziel geschaffen, die Neuzuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte auf Basis von personenbezogenen und arbeitsmarktpolitischen Kriterien zu ermöglichen und vor allem besonders qualifizierten Personen eine Option für eine Zuwanderung nach Österreich zu eröffnen. Insgesamt sollte der Beschäftigungsstandort Österreich damit attraktiver werden.

(2) Die Blaue Karte EU war ein EU-rechtlich vorgegebenes Instrument für den Zuzug insbesondere von Akademikerinnen und Akademikern sowie IT-Fachkräften. Sie ermöglichte eine Tätigkeit bis zu 90 Tage auch in anderen Mitgliedstaaten.

(3) Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung standen Drittstaatsangehörigen für die Aufnahme einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit in Österreich – sofern sie nicht in ein spezielles, in der Regel vereinfachtes Bewilligungsregime fielen (z.B. Forscher, Diplomaten, Künstler) – fünf Varianten der RWR-Karte und die Blaue Karte EU zur Verfügung⁹:

- Blaue Karte EU,
- RWR-Karte für besonders Hochqualifizierte,
- RWR-Karte für Fachkräfte in Mangelberufen,
- RWR-Karte für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte,
- RWR-Karte für Studienabsolventen und
- RWR-Karte für Stammmitarbeiter.

Die Kartenvarianten unterschieden sich durch unterschiedlich strenge Anforderungen in mehreren Anforderungsdimensionen, wie insbesondere Ausbildung, Berufserfahrung, Mindesteinkommen, Sprachkenntnisse und Alter (TZ 6).

⁹ Daneben bestanden zwei RWR-Kartenvarianten für selbstständige Erwerbstätigkeit: für Start-up-Gründer und für selbstständige Schlüsselkräfte. Diese Kartenvarianten spielten nur eine sehr untergeordnete Rolle (zwei aufrechte Karten für Start-up-Gründer und 58 für selbstständige Schlüsselkräfte im Jahr 2022); der Fokus lag dabei nicht auf der Minderung des Fachkräftemangels. Sie waren daher nicht Gegenstand dieser Gebärungsüberprüfung.

(4) Die RWR-Karte und die Blaue Karte EU waren als Erstbewilligungen zur Arbeitsaufnahme in Österreich konzipiert.

Sie konnten im Weiteren einen Weg hin zu einem Daueraufenthalt in Österreich ermöglichen: Inhaberinnen und Inhaber einer RWR-Karte oder Blauen Karte EU konnten nach frühestens zwei Jahren ein weiteres aufenthaltsrechtliches Instrument für Drittstaatsangehörige, die RWR-Karte plus, beantragen. Voraussetzungen für die Erteilung einer RWR-Karte plus waren u.a., dass die Person zumindest 21 Monate (innerhalb der letzten 24 Monate) in Österreich beschäftigt war¹⁰, eine ortsübliche Unterkunft sowie einen gesicherten Lebensunterhalt nachweisen konnte. Die RWR-Karte plus ermöglichte einen unbeschränkten Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt (keine Bindung an einen bestimmten Arbeitgeber). Nach grundsätzlich fünf Jahren der legalen, ununterbrochenen Niederlassung in Österreich konnte ein Daueraufenthalt in Österreich beantragt werden.

Ein Familiennachzug war bereits von Beginn des Aufenthalts der Karteninhaberin bzw. des Karteninhabers an möglich und konnte zusammen mit der RWR-Karte bzw. Blauen Karte EU beantragt werden; Voraussetzungen waren u.a. eine ortsübliche Unterkunft und der gesicherte Lebensunterhalt der Familie. Weiters mussten Familienangehörige in der Regel elementare Deutschkenntnisse (auf A1-Niveau¹¹) nachweisen.

(5) Asylwerberinnen und –werber hatten keinen Zugang zum Instrument der RWR-Karte. Diese Personengruppe konnte auch bei Erfüllung der Voraussetzungen der RWR-Karte eine solche erst nach Zurückziehung des Asylantrags und Ausreise aus Österreich beantragen. Das Innenministerium erachtete diese Schranke als erforderlich, um legale und illegale Zuwanderung strikt auseinanderzuhalten und insbesondere keine Anreize für illegale Zuwanderung zu schaffen.

- 4.2 Das Gesamtsystem der kriterienorientierten Zuwanderung war mit den vielen verschiedenen rechtlichen Zugangswegen zum österreichischen Arbeitsmarkt komplex; die unterschiedlichen Kartenvarianten hatten grundsätzlich den Vorteil, für verschiedene Bedarfskonstellationen ausdifferenzierte Zugangsmöglichkeiten zu schaffen. Der RH gab allerdings zu bedenken, dass die Varianten schwer voneinander abgrenzbar waren und sich in ihren Zielgruppen und Anforderungen vielfach überschnitten (TZ 6).

Der RH betonte, dass ein effizientes rechtliches Instrument für eine geordnete Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aufgrund des sich anspannenden Problems des Fachkräftemangels für die Sicherung

¹⁰ Zeiten der Bildungs- oder Elternkarenz waren anrechenbar (§ 20e Abs. 2 AuslBG).

¹¹ A1-Niveau: Sprachkenntnisse zur elementaren Sprachverwendung auf einfachstem Niveau gemäß dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen

und Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich zusätzlich an Bedeutung gewann.

- 4.3 Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium hob in seiner Stellungnahme hervor, dass die RWR-Karte im Jahr 2011 nach Prüfung der Zuwanderungsmodelle anderer Länder, im Speziellen des Modells von Kanada, und auf Basis eines gemeinsamen Konzepts der Sozialpartner eingeführt worden sei. Seither sei das Instrument in zahlreichen Novellen kontinuierlich geändert und seien behördliche Verfahren verbessert worden.

Es sei entsprechend der Zielsetzung des Systems gelungen, mit der RWR-Karte und der Blauen Karte EU überwiegend qualifizierte Arbeitskräfte in allen RWR-Kategorien (mit Ausnahme der Stammmitarbeiter) ins Land zu holen und am Arbeitsmarkt zu halten. Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium teile die Einschätzung des RH, dass die Zuwanderung von qualifizierten Drittstaatsangehörigen nur eine von vielen Maßnahmen zur Minderung des Fachkräftemangels darstelle, die aber angesichts des angespannten Fachkräftebedarfs zusätzlich an Bedeutung gewonnen habe. Sie müsse von einer bereits initiierten Anwerbungsoffensive begleitet werden.

Wesentliche Änderungen seit Einführung 2011

- 5.1 (1) Das Kartenregime für qualifizierte Zuwanderung in den Arbeitsmarkt über die RWR-Karte und Blaue Karte EU wurde seit der Einführung mehrfach novelliert. Die Novellen brachten folgende wesentliche Änderungen in Bezug auf die Kartenvarianten für unselbstständig Erwerbstätige:
- 2013 mit Inkrafttreten ab Anfang 2014: Antragstellung (auch) durch den künftigen Arbeitgeber im Inland möglich,¹²
 - 2017 mit Inkrafttreten ab Oktober 2017:
 - Ausweitung der maximalen Gültigkeitsdauer der RWR-Karte von einem Jahr auf grundsätzlich zwei Jahre und gleichzeitig spätere Zugangsmöglichkeit zur RWR-Karte plus,
 - Einbeziehung von Absolventinnen und Absolventen von Bachelor- und Doktoratsstudien in die RWR-Karte für Studienabsolventen,
 - Erhöhung der zu vergebenden Punkte für Sprachkompetenz und Berufserfahrung bei Fachkräften in Mangelberufen bei gleichbleibenden Anforderungen, geringere Gewichtung der Dimension Alter,¹³

¹² § 20d AuslBG, BGBl. I 72/2013

¹³ BGBl. I 66/2017, BGBl. I 84/2017 (mit Fehler im Gesetzgebungsverfahren, saniert durch BGBl. I 145/2017)

- 2018 mit Inkrafttreten Anfang 2019:
 - Erhöhung der zu vergebenden Punkte für Sprachkompetenz und Berufserfahrung bei sonstigen (unselbstständigen) Schlüsselkräften in Angleichung an die für Fachkräfte in Mangelberufen im Jahr 2017 geschaffene Regelung,
 - Verordnungsermächtigung zur Festlegung von Mangelberufen auf Bundesländerebene,¹⁴
- 2020 mit Inkrafttreten Ende 2020: Entfall des Nachweises einer ortsüblichen Unterkunft für Antragstellende.¹⁵

(2) Mit der am 1. Oktober 2022 in Kraft getretenen Reform wurde der Zugang weiter erleichtert.¹⁶ Änderungen betrafen insbesondere

- den Entfall eines Nachweises, dass der Aufenthalt zu keiner finanziellen Belastung einer Gebietskörperschaft führen könnte, d.h., dass der Lebensunterhalt der Antragstellenden in Österreich gesichert ist,
- den Entfall der Anforderung eines – über dem Kollektivvertrag liegenden – gesetzlichen Mindestgehalts bei der RWR–Karte für Studienabsolventen; teilweise Absenkung des gesetzlichen Mindestgehalts bei sonstigen (unselbstständigen) Schlüsselkräften (altersunabhängig mindestens 50 % der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz¹⁷, 2023: 2.925 EUR brutto),
- die Ausdehnung der Gültigkeit von erworbenen Sprachzertifikaten auf fünf Jahre (statt einem Jahr),
- die Ermöglichung der Antragstellung für eine Aufenthaltsbewilligung auch für Familienangehörige durch den Arbeitgeber der künftigen Arbeitskraft,
- die Höherbewertung der abgeschlossenen Berufsausbildung bei Fachkräften in Mangelberufen; mehr Punkte für ältere Fachkräfte in Mangelberufen; Zusatzpunkte für Englischkenntnisse, wenn die vorherrschende Unternehmenssprache Englisch war,
- die Anerkennung bereits einer halbjährigen Berufserfahrung (statt nur ganzjähriger Berufserfahrung),
- die erweiterte Anerkennung von Berufserfahrung bei sonstigen (unselbstständigen) Schlüsselkräften (Berufserfahrung musste nicht mehr ausbildungsadäquat sein),
- Erleichterungen bei der Blauen Karte EU, wie Entfall des Erfordernisses eines Hochschulstudiums für IKT–Fachkräfte und Absenkung des Mindestgehalts (von 4.757 EUR brutto monatlich auf 3.257 EUR brutto monatlich für das Jahr 2023) sowie
- die Einführung einer RWR–Karte für (beim AMS registrierte) Stammsaisoniers in Landwirtschaft und Tourismus (RWR–Karte für Stammmitarbeiter, TZ 6).

¹⁴ BGBl. I 94/2018; davor Aufhebung einer Wortfolge in § 12b sowie der Anlage C des AuslBG durch den Verfassungsgerichtshof (13. Dezember 2017, G 281/2017)

¹⁵ BGBl. I 145/2020

¹⁶ BGBl. I 106/2022

¹⁷ BGBl. 189/1955 i.d.g.F.

Auch wurde mit der Novelle 2022 die bei der ABA bereits seit Herbst 2019 eingerichtete Servicestelle für die RWR-Karte zur Beratung und Unterstützung von Antragstellenden und Unternehmen gesetzlich explizit verankert.

Ferner wurde 2022 mit einer weiteren Novelle eine Inlandsantragstellung auch mit Touristenvisum ermöglicht.¹⁸

(3) Eine neuerliche Erleichterung betraf eine erweiterte Anerkennung von Fremdsprachenkenntnissen (in Kraft getreten am 21. April 2023)¹⁹:

- Kenntnisse in den Sprachen Französisch, Spanisch und Bosnisch/Kroatisch/Serbisch ab B1-Niveau²⁰ wurden mit zusätzlichen Punkten berücksichtigt.
- Die erforderlichen elementaren Deutschkenntnisse für die RWR-Karte für Stammmitarbeiter wurden von A2- auf A1-Niveau abgesenkt.

(4) Inwieweit die gesetzlichen Erleichterungen bei den Antragsvoraussetzungen eine entscheidende Rolle für die Attraktivität und Zugänglichkeit der RWR-Karte für qualifizierte Fachkräfte spielten, war mangels diesbezüglicher systematischer Analysen und Studien unklar.

- 5.2 (1) Der RH hob hervor, dass das Instrument der RWR-Karte seit seiner Einführung 2011 vielfach novelliert wurde, überwiegend mit dem Ziel, Hürden für qualifizierte Zuwanderung abzubauen.

Der RH merkte kritisch an, dass es kaum objektivierte Erkenntnisse zu den Fragen gab, welche qualitativen Anforderungen und administrativen Abläufe die maßgeblichen Hürden für die geordnete qualifizierte Zuwanderung aus Drittstaaten darstellten, und welche Wirkungen die gesetzlichen Änderungen in der Praxis hatten.

Als Erleichterungen in der Administration sahen die abwickelnden Stellen (Aufenthaltsbehörden und AMS) jedenfalls die Möglichkeit der Antragstellung durch den künftigen Arbeitgeber wie auch die Anerkennung von erworbenen Sprachzertifikaten für eine Dauer von fünf Jahren ab Ausstellung und den Entfall des Nachweises einer ortsüblichen Unterkunft bereits bei Antragstellung an.

Der RH wies allerdings auch auf die außerhalb des rechtlichen Anforderungsrahmens liegenden Hürden hin, wie die Schwierigkeit des Zugangs österreichischer Unternehmen zu Arbeitswilligen in Drittstaaten (Matching im Ausland); auch die

¹⁸ BGBl. I 153/2022 (in Kraft getreten am 21. Oktober 2022)

¹⁹ BGBl. I 43/2023; A2-Niveau zur vertieften elementaren Sprachverwendung gemäß dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen

²⁰ B1-Niveau: Sprachkenntnisse zur selbstständigen Sprachverwendung gemäß dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen



Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

Schwierigkeit der Wohnraumsuche und Unklarheiten hinsichtlich der Zulässigkeit des Familiennachzugs und nicht zuletzt Sprachbarrieren beeinträchtigten in der Praxis die Attraktivität eines Landes für qualifizierte Arbeitskräfte.²¹

(2) Der RH wies darauf hin, dass mit der Einführung der RWR-Karte für Stammmitarbeiter von dem bis 2022 verfolgten Fokus auf die Zielgruppe von qualifizierten Arbeitskräften abgegangen wurde: Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft und im Tourismus waren in der Regel wenig qualifizierte Personen. Die neue RWR-Karte stellte für diese Personengruppe auch sehr niedrige Anforderungen an Sprachkenntnisse. Mit der Kartenvariante für Stammmitarbeiter wurde für diese typischerweise niedrig qualifizierte Personengruppe mit Sprachkenntnissen, die nicht über ein Anfänger-Niveau hinausgehen, eine eigene – in der Folge auch langfristige – Migrationsoption eröffnet (TZ 4).

- 5.3 Laut Stellungnahme des Arbeitsministeriums werde die Frage, in welchem Ausmaß die letzten Gesetzesnovellen zur Attraktivierung der RWR-Karte beitragen würden und welche allenfalls noch vorhandenen Hürden für eine geordnete qualifizierte Zuwanderung bestünden, Gegenstand nachfolgender Evaluierungen sein. Für diese sei jedoch ein längerer Beobachtungszeitraum erforderlich.

²¹ Siehe auch RH-Bericht „Bestandsaufnahme Fachkräftemangel“, der im Frühjahr 2024 gesondert vorgelegt wird.



Zuerkennungs Voraussetzungen

- 6.1 (1) Die folgende Tabelle bietet eine Übersicht über die wesentlichen Voraussetzungen für die Zuerkennung einer RWR-Karte und Blauen Karte EU:

Tabelle 1: Wesentliche Voraussetzungen der Rot-Weiß-Rot-Karten für unselbstständig Beschäftigte und der Blauen Karte EU – vereinfachte Darstellung (Stand Juni 2023)

Rot-Weiß-Rot-Karten und Blaue Karte EU	
allgemeine Voraussetzungen	
Zusage für ein konkretes Arbeitsverhältnis	ja
keine sicherheitspolizeilichen/fremdenpolizeilichen Ausschlussgründe	ja
keine arbeitsrechtlichen Ausschlussgründe, insbesondere keine wiederholte illegale Beschäftigung (Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite)	ja
Nachweis einer ortsüblichen Unterkunft in Österreich; Nachweis ausreichender Unterhaltsmittel	nein

Rot-Weiß-Rot-Karten und Blaue Karte EU						
Voraussetzungen je Kartenvariante						
	Blaue Karte EU	Rot-Weiß-Rot-Karte				
		für besonders Hochqualifizierte	für Fachkräfte in Mangelberufen	für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte	für Studienabsolventen	für Stammmitarbeiter
Rechtsgrundlage	§ 12c AuslBG, § 42 NAG	§ 12 und Anlage A AuslBG, § 41 NAG	§§ 12a, 13 und Anlage B AuslBG, § 41 NAG	§ 12b und Anlage C AuslBG, § 41 NAG	§ 12b AuslBG, § 41 NAG	§ 12d AuslBG, § 41 NAG
Mindestentlohnung (brutto)	3.257 EUR/Monat	Kollektivvertrag	Kollektivvertrag (zuzüglich betriebsüblicher Überzahlung)	2.925 EUR/Monat	Kollektivvertrag	Kollektivvertrag
Punktesystem – geforderte Punktezahl	nein	ja, mindestens 70 von 100 Punkten	ja, mindestens 55 von 90 Punkten		nein	nein



Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

Rot-Weiß-Rot-Karten und Blaue Karte EU						
Voraussetzungen je Kartenvariante						
	Blaue Karte EU	Rot-Weiß-Rot-Karte				
		für besonders Hochqualifizierte	für Fachkräfte in Mangelberufen	für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte	für Studienabsolventen	für Stammmitarbeiter
Ausbildungs- erfordernis/ Berufs- erfahrungserfordernis	Hochschulstudium mit dreijähriger Mindestdauer; für IKT-Fachkräfte: Nachweis einer mindestens dreijährigen einschlägigen Berufserfahrung	Berücksichtigung im Punktesystem: – Studium – Berufserfahrung insbesondere in Österreich ausbildungsadäquat oder in Führungsposition – Forschungs- und Innovativitäten – Auszeichnungen – Führungsposition mit hohem letztjährigem Bruttojahreseinkommen Ausbildung in Zusammenhang mit Tätigkeit	Berufsausbildung in einem Mangelberuf; Berücksichtigung ausbildungsadäquater Berufserfahrung im Punktesystem	Berücksichtigung im Punktesystem: – Studium und formale Berufsausbildung – spezielle Kenntnisse oder Fertigkeiten ohne formalen Ausbildungsnachweis – Zusatzpunkte für im Profisport Tätige – Berufserfahrung	Studienabschluss an einer inländischen Universität, Fachhochschule oder akkreditierten Privatuniversität	in vorangegangenen zwei Kalenderjahren mindestens sieben Monate als registrierter Stammsaisonier in Österreich beschäftigt
Sprachkenntnisse	keine	Deutsch oder Englisch: Punkte für Niveau A1 bzw. A2 Spanisch, Französisch, Bosnisch/Kroatisch/Serbisch: Punkte je Sprache für Niveau B1	Deutsch: Punkte für Niveau A1 bis B1 Englisch: Punkte für Niveau A2 bzw. B1		keine	Deutsch: Niveau A1
Alter	keine	absteigend Punkte nach Alter (bis 35 / bis 40 / bis 45 Jahre)	absteigend Punkte nach Alter (bis 30 / bis 40 / bis 50 Jahre)	absteigend Punkte nach Alter (bis 30 / bis 40 Jahre)	keine	
Ersatzkraftverfahren (Eignung einer vorgezeichneten arbeitslosen Person)	ja (mit Ausnahmen)	nein		ja	nein	

AuslBG = Ausländerbeschäftigungsgesetz
NAG = Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz

Quellen: AuslBG; NAG; migration.gv.at; oesterreich.gv.at; Zusammenstellung: RH

Die Kartenvarianten stellten unterschiedlich strenge Anforderungen in mehreren Anforderungsdimensionen:

- **Gehalt:**
Für zwei der Kartenvarianten (Blaue Karte EU und RWR–Karte für sonstige Schlüsselkräfte) bestanden Mindesteinkommensanforderungen über der bloßen Einhaltung des Kollektivvertrags.
Die Einkommensanforderung bei der Blauen Karte EU von monatlich über 3.200 EUR brutto lag im Bereich des Medianeinkommens für Vollzeitbeschäftigte in Österreich (3.252 EUR brutto monatlich). Das gesetzliche Mindesteinkommen von rd. 2.900 EUR bei der RWR–Karte für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte lag unter dem Medianeinkommen für Vollzeitbeschäftigte in Österreich insgesamt und auch unter dem Medianeinkommen von Handwerksberufen (3.007 EUR brutto monatlich im Median).
Bei den anderen Kartenvarianten reichte die Einhaltung des Kollektivvertrags (RWR–Karten für besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen, Studienabsolventen und Stammmitarbeiter).
- **Ausbildung:**
Drei Kartenvarianten fokussierten auf eine akademische Ausbildung (Blaue Karte EU, RWR–Karten für besonders Hochqualifizierte und Studienabsolventen); die RWR–Karte für Fachkräfte in Mangelberufen erforderte zumindest eine mit einem österreichischen Lehrabschluss vergleichbare formale Ausbildung.
Manche Kartenvarianten forderten eine Beschäftigung entsprechend der Ausbildung (z.B. RWR–Karten für Fachkräfte in Mangelberufen, besonders Hochqualifizierte); andere Varianten forderten keinen Zusammenhang von Ausbildung und beabsichtigter Beschäftigung (z.B. RWR–Karte für Studienabsolventen).
- **Berufserfahrung:**
Einige Kartenvarianten erforderten ausbildungsadäquate Berufserfahrung (z.B. RWR–Karten für besonders Hochqualifizierte und Fachkräfte im Mangelberufen), andere Kartenvarianten anerkannten jede Berufserfahrung (z.B. RWR–Karte für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte); auch die Berufserfahrung in Österreich und im Ausland wurde je Variante mit unterschiedlichen Punkten gewichtet (z.B. bei der RWR–Karte für besonders Hochqualifizierte für eine sechsmonatige Berufserfahrung in Österreich zehn Punkte, für eine weitere halbjährige Berufserfahrung im In– oder Ausland ein Punkt; bei der RWR–Karte für Fachkräfte in Mangelberufen waren es zwei Punkte pro halbjährige Berufserfahrung in Österreich und ein Punkt für eine halbjährige Berufserfahrung im Ausland). Bei der RWR–Karte für Studienabsolventen war die Berufserfahrung kein Kriterium.



Rot–Weiß–Rot–Karte und Blaue Karte EU

- Sprachkenntnisse:
Punkte für Deutsch–Sprachkenntnisse waren bereits mit elementarem Sprachniveau (A1, A2) erreichbar; ein Sprachniveau ab B2²² war bei allen Varianten unbeachtlich.
- Alter:
In den drei Kartenvarianten mit Punktesystem wurde das Alter in die Punktebewertung einbezogen – je Variante mit unterschiedlichen Punkten, wobei ein jüngeres Alter stets mehr Punkte brachte als ein höheres Alter; während bei der RWR–Karte für Fachkräfte in Mangelberufen noch bis zur Vollendung des 50. Lebensjahres Punkte zu erreichen waren, erhielten Kartenwerbende der RWR–Karte für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte nur bis zur Vollendung des 40. Lebensjahres Punkte. Für die Blaue Karte EU wie auch die RWR–Karten für Studienabsolventen und Stammmitarbeiter spielte das Alter keine Rolle.
- Ersatzkraftverfahren:
Die RWR–Karte für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte und die Blaue Karte EU hatten – im Unterschied zu den übrigen Kartenvarianten auch die Durchführung eines Ersatzkraftverfahrens als Voraussetzung; d.h., es war zu prüfen, ob die konkrete Stelle durch eine geeignete arbeitslose Person besetzt werden konnte. Nach den Feststellungen des RH spielte das Ersatzkraftverfahren in der Praxis nur eine untergeordnete Rolle.

Die Anforderungen waren teilweise zwingend, teilweise unterlagen sie einer Bewertung im Punktesystem. Ein Punktesystem war für die RWR–Karten für besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen und sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte vorgegeben, nicht aber für die RWR–Karten für Studienabsolventen und Stammmitarbeiter wie auch für die Blaue Karte EU.

(2) Die 2003 mit dem Ziel der besseren Integration von Migrantinnen und Migranten geschaffenen – und in den Jahren 2011 und 2017 weiter ausgebauten – Vorgaben zur Integrationsvereinbarung, die Drittstaatsangehörige zum Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache auf A2–Niveau wie auch von Kenntnissen der demokratischen Ordnung verpflichteten, waren auf Inhaberinnen und Inhaber einer RWR–Karte und Blauen Karte EU nicht anzuwenden.

- 6.2 (1) Der RH hielt fest, dass die RWR–Kartenvarianten und die Blaue Karte EU ein hoch ausdifferenziertes System verschieden strenger Anforderungen in unterschiedlichen Anforderungsdimensionen, wie Ausbildung, Berufserfahrung, Mindesteinkommen, darstellten. Die abgestuften und ausdifferenzierten Bewilligungskriterien machten

²² B2–Niveau: Sprachkenntnisse zur vertieften selbstständigen Sprachverwendung gemäß dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen



Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

das System der kriterienorientierten Arbeitsmigration komplex und beeinträchtigte die Verständlichkeit. Das System kombinierte die grundsätzlich aus arbeitsmarktpolitischer Sicht nachvollziehbaren Kriterien einer formalen Ausbildung mit Berufserfahrung sowie einem bestimmten Mindesteinkommen und berücksichtigte gleichzeitig die Verfügbarkeit von Arbeitskräften am österreichischen Arbeitsmarkt (über die Mangelberufsliste bzw. das Ersatzkraftverfahren). Die verschiedenen Varianten waren allerdings schwer voneinander abgrenzbar, zumal es bei den ausbildungs- und kenntnisbezogenen Anforderungen vielfach Überschneidungen gab und die Zielgruppen der verschiedenen Varianten überlappend waren. Für Antragstellende war es schwierig, zu erkennen, welche Variante der RWR-Karte sie beantragen sollten. Gleichzeitig war das System insofern unflexibel, als der Antrag für eine konkrete Variante gestellt werden musste und mit besonders hohen Qualifikationen in einer Dimension (z.B. besonders hohem Einkommen) Defizite in einer anderen Dimension kaum ausgleichbar waren.

Tendenziell waren mit den Anforderungen folgende Zielgruppen je Kartenvariante angesprochen:

Tabelle 2: Zielgruppen Rot-Weiß-Rot-Karten (für unselbstständig Beschäftigte) und Blaue Karte EU

Kartenvarianten	Zielgruppen
Blaue Karte EU	Akademikerinnen und Akademiker, IT-Fachkräfte
Rot-Weiß-Rot-Karte für besonders Hochqualifizierte	Akademikerinnen und Akademiker, Führungskräfte auch ohne formale Qualifikation
Rot-Weiß-Rot-Karte für Fachkräfte in Mangelberufen	Arbeitskräfte für Mangelberufe mit formaler Berufsqualifikation, z.B. Technikerinnen und Techniker, Pflegerinnen und Pfleger
Rot-Weiß-Rot-Karte für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte	Technikerinnen und Techniker, leitende Funktionen; Profisportlerinnen und -sportler
Rot-Weiß-Rot-Karte für Studienabsolventen	Akademikerinnen und Akademiker mit österreichischem Studienabschluss
Rot-Weiß-Rot-Karte für Stammmitarbeiter	Arbeitskräfte für Landwirtschaft und Tourismus

Quelle: AuslBG; Zusammenstellung: RH

Der RH gab zu bedenken, dass die im Detail kleinteiligen Ausdifferenzierungen je Variante (teilweise über Punktesysteme mit je Variante unterschiedlichen Detailkriterien und unterschiedlichen Gewichtungen von Kriterien) das System für Antragstellende schwer überblickbar machten.

Der RH empfahl dem Arbeitsministerium und dem Innenministerium, im Sinne der Transparenz und besseren Verständlichkeit Schritte in Richtung einer Vereinfachung sowie allenfalls auch Flexibilisierung des Systems zu setzen:

- Möglich wären eine klarere Strukturierung der Voraussetzungen und deutlichere Abgrenzung der Varianten voneinander, z.B. im Sinne einer klareren Abgrenzung der Zielgruppen und einer darauf abgestimmten Konzeption und Gewichtung der Kriterien.
- Denkbar wäre aber auch ein flexibleres System, das
 - als Basis die Erfüllung von Mindestkriterien vorsieht und
 - in einem Punktesystem mittels einer Gesamtbeurteilung die für eine Integration in den österreichischen Arbeitsmarkt besonders relevanten Kriterien, wie formale Ausbildung, Gehalt und Sprachkenntnisse, zusammenführt.

(2) Der RH hielt fest, dass die Anforderungen der RWR–Karte an Deutsch–Sprachkenntnisse (wie auch an Englisch–Sprachkenntnisse) sehr gering waren. Die geforderten Sprachkenntnisse beschränkten sich grundsätzlich auf ein elementares Sprachanwendungsniveau (A–Niveau: alltägliche, einfache Ausdrücke und Sätze; sehr simple Sprachanwendung); neben und alternativ zu Deutsch wurden im Punktesystem auch Sprachkenntnisse in Englisch und – seit 2023 auch – in Spanisch, Französisch, Bosnisch/Kroatisch/Serbisch anerkannt. Eine Studie der OECD²³ zur Arbeitsmigration in Österreich aus dem Jahr 2014 hatte dazu festgehalten, dass Deutschkenntnisse auf dem österreichischen Arbeitsmarkt wichtig sind, diese jedoch im Punktesystem nicht entsprechend stark gewichtet waren.

Der RH empfahl dem Arbeitsministerium, anknüpfend an seine Empfehlung zur Vereinfachung und Flexibilisierung des Systems im Sinne der Anerkennung von die Arbeitsmarktintegration fördernden Faktoren besonders gute Deutsch–Sprachkenntnisse punktemäßig stärker zu berücksichtigen.

(3) Der RH wies darauf hin, dass die RWR–Karte nicht zugänglich war für Arbeitskräfte in einem niedrigeren Qualifikationsbereich, insbesondere solche ohne besondere formale Qualifikation, wie Fahrerinnen und Fahrer für öffentliche Verkehrsmittel oder Lkw, die in der Regel auch in ihrem Lohnniveau nicht die Schwelle der RWR–Kartenvariante für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte erreichten. Dies war aus der Zielsetzung der RWR–Karte als Instrument einer qualifizierten Zuwanderung nachvollziehbar. Das Instrument war – mit Ausnahme der 2022 geschaffenen Variante für Stammmitarbeiter – nicht für einen Arbeitsmarkt mit Mangel bei niedrig qualifizierten und niedrig entlohnenden Tätigkeiten konzipiert.

²³ OECD, Recruiting Immigrant Workers: Austria (2014)

- 6.3 (1) Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium unterstrich in seiner Stellungnahme, dass die RWR-Karte nicht für einen Arbeitsmarkt mit Mangel an niedrig qualifizierten und niedrig entlohnenden Arbeitskräften ausgerichtet sei. Es gehe um die Anwerbung und Zuwanderung qualifizierter Fach- und Schlüsselkräfte. Der Gesetzgeber habe ganz bewusst mehrere Zulassungsschienen mit differenzierten Zulassungskriterien eröffnet, um ein möglichst flexibles System zur Verfügung zu stellen, in dem auch zwischen den einzelnen Schienen gewechselt werden könne.

Keine besondere Verbesserung gegenüber dem bestehenden System sehe das Arbeits- und Wirtschaftsministerium im zweiten Vorschlag des RH betreffend ein Punktesystem mit einer Gesamtbeurteilung von für eine Integration in den österreichischen Arbeitsmarkt besonders relevanten Kriterien. Schon jetzt seien die allgemeinen Zulassungskriterien für alle Zielgruppen weitgehend einheitlich und für die einzelnen RWR-Karten nach dem angesprochenen Personenkreis ausdifferenziert. Die unterschiedlichen RWR-Karten hätten den Vorteil, dass Interessierten mehrere Optionen offen stünden.

Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium werde aber die Empfehlung des RH gemeinsam mit dem Innenministerium sorgfältig prüfen und in die weiteren Überlegungen zur Verbesserung des Systems einfließen lassen.

In den Jahren 2017 und 2018 seien Deutschkenntnisse bereits aufgewertet worden. In den letzten Jahren habe der Gesetzgeber der Vielfalt von Sprachkenntnissen mehr Gewicht verliehen, zumal große Unternehmen darauf hingewiesen hätten, dass sie Fachkräfte gerade wegen ihrer muttersprachlichen Kenntnisse beschäftigen wollten und Deutsch im jeweiligen Arbeitsumfeld keine zentrale Rolle spiele. Daher seien bei der RWR-Karte für sonstige unselbstständige Schlüsselkräfte Zusatzpunkte für Englischkenntnisse eingeführt worden, sofern Englisch die vorherrschende Unternehmenssprache sei. 2023 seien Französisch, Spanisch und Bosnisch/Kroatisch/Serbisch als zusätzliche Sprachen aufgenommen worden. Es bleibe abzuwarten, wie sich diese Erweiterung auf das Anwerbeverhalten der Betriebe und auf die Antragszahlen auswirke.

(2) Das Innenministerium sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH zur Verbesserung der Verständlichkeit, Vereinfachung und allenfalls Flexibilisierung des Systems der RWR-Karte sowie die zielführende weitere Vorgangsweise gemeinsam mit dem Arbeits- und Wirtschaftsministerium zu erörtern.

- 6.4 Der RH wies gegenüber dem Arbeits- und Wirtschaftsministerium darauf hin, dass die verschiedenen Varianten der RWR-Karte schwer voneinander abgrenzbar waren. Die im Detail kleinteiligen Ausdifferenzierungen je Variante (teilweise über Punktesysteme mit je Variante unterschiedlichen Detailkriterien und unterschiedlichen

Gewichtungen von Kriterien) machten das System für Antragstellende schwer überblickbar.

Zudem hielt der RH fest, dass die Anforderungen der RWR–Karte an Deutsch–Sprachkenntnisse, wie auch an Englisch–Sprachkenntnisse, zur Zeit der Gebarungs–überprüfung und auch noch Anfang 2024 bei einem A2– bzw. B1–Niveau lagen und damit sehr gering waren.

- 7.1 (1) Gesetzlich nicht geregelt war, ob für den Erwerb einer RWR–Karte oder Blauen Karte EU eine Teilzeitbeschäftigung ausreichend und bis zu welchem Stundenausmaß diese zuzulassen war.

Das Arbeitsministerium erachtete eine Teilzeitbeschäftigung der Karteninhaberinnen und –inhaber im Hinblick auf die Zielsetzung des Zuwanderungssystems, einen Arbeitskräftemangel im Inland auszugleichen, aus arbeitsmarktpolitischer Sicht als tendenziell unzweckmäßig. Die Erlässe des Arbeitsministeriums sahen durchwegs vor, dass bei den Kartenvarianten, die ein Mindestentgelt vorsahen (Blaue Karte EU, sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte) auch im Falle der Teilzeitbeschäftigung das Mindestentgelt zu erreichen war. Für Kartenvarianten, die kein Mindestentgelt (sondern nur kollektivvertragliche Entlohnung) vorgaben, gingen das Arbeitsministerium und das AMS von einem grundsätzlichen Erfordernis von mindestens 30 Wochenstunden aus.

Bis 2022 war mit der Vorgabe, dass der Lebensunterhalt der Antragstellenden in Österreich gesichert sein musste, eine allgemeine Grenze normiert, die auch eine Grundlage dafür bot, Teilzeitbeschäftigungen dann zu untersagen, wenn diese zwar kollektivvertraglich entlohnt wurden, aber durch die geringe Stundenzahl kein lebensunterhaltssicherndes Entgelt mehr gewährleisteten. Mit dem Entfall dieser gesetzlichen Vorgabe seit der Novelle 2022²⁴ gab es keine Norm mehr, die eine Teilzeitbeschäftigung mit nicht lebensunterhaltssicherndem Entgelt eindeutig ausschloss.

Die Frage der Teilzeitbeschäftigung stellte sich im Besonderen im Zusammenhang mit der 2022 geschaffenen Kartenvariante für Stammmitarbeiter, die als – in der Regel – gering qualifizierte Arbeitskräfte auch bei kollektivvertraglicher Entlohnung im Falle einer Teilzeitbeschäftigung kein lebensunterhaltssicherndes Entgelt erreichen werden.

- (2) Eine Auswertung des RH aus den Daten des AMS zeigte, dass 99 % der Personen, die 2022 eine RWR–Karte oder Blaue Karte EU erhielten, auf ihren Anträgen eine wöchentliche Normalarbeitszeit von mehr als 35 Stunden angaben. Die durch-

²⁴ BGBl. I 106/2022

schnittliche angegebene Wochenarbeitszeit lag 2022 bei 38,8 Stunden und war für alle Kartenvarianten in etwa gleich.

- 7.2 Der RH gab zu bedenken, dass seit der Reform 2022 der Nachweis eines gesicherten Lebensunterhalts nicht mehr erforderlich war; in Zusammenschau mit dem Fehlen einer expliziten Regelung zur Frage einer allfälligen Teilzeitbeschäftigung mit der RWR-Karte bzw. Blauen Karte EU bestand damit für die vollziehenden Behörden keine gesicherte Grundlage, um eine Teilzeitbeschäftigung, die kein lebensunterhaltssicherndes Einkommen gewährleistete, zu untersagen.

Der RH empfahl dem Arbeitsministerium und dem Innenministerium, gesetzlich ein Beschäftigungsausmaß vorzusehen, das ein lebensunterhaltssicherndes Entgelt gewährleistet und eine entsprechende Adaptierung des Gesetzeswortlauts auszuarbeiten.

- 7.3 (1) Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium hob in seiner Stellungnahme hervor, dass das Zuwanderungssystem RWR-Karte auf die Anwerbung von (hoch-)qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten ausgerichtet sei, die mit ihrer Beschäftigung eine ihrer Qualifikation entsprechende Entlohnung erhalten würden. Der Gesetzgeber sei davon ausgegangen, dass in der Regel keine RWR-Karten für Teilzeitkräfte beantragt würden, die mit einer entsprechend geringen Entlohnung nicht in der Lage wären, ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familie selbstständig zu bestreiten. Das AMS sei angewiesen, auf eine Vollzeitbeschäftigung zu achten und ein geringeres Stundenausmaß nur in Ausnahmefällen zu akzeptieren. Jedenfalls sei eine existenzsichernde Entlohnung als Zulassungsvoraussetzung zu verlangen. Bei den oft auch weniger qualifizierten Stammmitarbeitern sei das AMS angehalten, auf ein unbefristetes Arbeitsverhältnis mit einer existenzsichernden Entlohnung zu achten, die in der Regel über eine Vollzeitbeschäftigung erzielt werden könne.

In aller Regel entspreche das Entgelt der RWR-Karteninhaberinnen und –inhaber (2022 im Median 3.300 EUR) etwa dem mittleren monatlichen österreichischen Bruttoeinkommen von 3.286 EUR und sei demnach zweifelsfrei lebensunterhaltssichernd. Wie auch der RH festgestellt habe, habe die zuletzt erfolgte Absenkung der gesetzlichen Mindestentlohnung zu einem Absinken des Medianeinkommens der Karteninhaberinnen und –inhaber geführt. Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium werde die Entwicklung weiter beobachten und allenfalls gegensteuern.

Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium habe jedoch im Zuge eines Initiativantrags zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes angeregt, gesetzlich klarzustellen, dass die beabsichtigte Beschäftigung mindestens 30 Wochenstunden betragen und ein lebensunterhaltssicherndes Entgelt gewährleistet werden müsse. Der Gesetzgeber habe allerdings den Vorschlag nicht aufgegriffen. Das Arbeits- und



Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

Wirtschaftsministerium werde im Rahmen künftiger gesetzlicher Änderungen weiter versuchen, diese gesetzliche Klarstellung zu verankern.

(2) Laut Stellungnahme des Innenministeriums falle die Festlegung der arbeitsrechtlichen Voraussetzungen, wie Beschäftigungsausmaß und Mindestentgelt, in die Zuständigkeit des Arbeits- und Wirtschaftsministeriums. Die Prüfung des Vorliegens ausreichender Unterhaltsmittel sei – in Angleichung an die Blaue Karte EU – im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz mit einer Novelle Ende 2022 abgeschafft worden. Im Zentrum sei dabei die Überlegung gestanden, den Zuzug von dringend benötigten Fachkräften zu erleichtern. Erfahrungsgemäß würden Drittstaatsangehörige, die über das Qualifikationsniveau für eine RWR-Karte verfügten, eine Beschäftigung annehmen, die ein lebensunterhaltssicherndes Entgelt gewährleiste. Bei Beantragung eines Aufenthaltstitels für Familienangehörige auf Basis der Familienzusammenführung (Rot-Weiß-Rot-Karte plus) seien stets ausreichende Unterhaltsmittel für die gesamte Familie nachzuweisen; in diesen Fällen werde das Vorliegen eines ausreichenden Lebensunterhalts geprüft.

- 7.4 Der RH wies gegenüber dem Arbeits- und Wirtschaftsministerium und dem Innenministerium darauf hin, dass bis Anfang 2024 keine gesicherte gesetzliche Grundlage bestand, um RWR-Karten für Teilzeitbeschäftigungen zu untersagen, die kein lebensunterhaltssicherndes Einkommen gewährleisteten. Eine gesetzliche Klarstellung – im Ausländerbeschäftigungsgesetz oder im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz – wäre nach Ansicht des RH zur rechtlichen Absicherung der internen Vorgaben des Arbeits- und Wirtschaftsministeriums und der Vorgangsweise des AMS wichtig.

Dauer und Umfang des Arbeitsmarktzugangs

- 8 (1) Die mit der RWR-Karte und Blauen Karte EU eingeräumte Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung war an eine konkrete Beschäftigung bei einem konkreten Arbeitgeber gebunden. Mit dem Verlust des Arbeitsplatzes entfiel die Voraussetzung des Aufenthaltstitels, dieser war grundsätzlich abzuerkennen²⁵ (**TZ 24**). Bei einem Wechsel des Arbeitgebers war das Vorliegen der Voraussetzungen für diesen neuen Arbeitsplatz zu prüfen; die Behörden hatten dabei jene Voraussetzungen zu prüfen, die nicht bereits beim Erstantrag geprüft wurden bzw. bei denen Änderungen möglich waren.

(2) Die RWR-Karte und die Blaue Karte EU waren grundsätzlich zwei Jahre gültig. Im Weiteren bestand die Möglichkeit, eine Rot-Weiß-Rot-Karte plus zu beantragen und später einen Daueraufenthalt in Österreich (**TZ 4**).

Auch ein neuerlicher RWR-Kartenantrag war möglich. Das war in der Praxis insbesondere dann relevant, wenn nach zwei Jahren die Voraussetzungen für die Erteilung der Rot-Weiß-Rot-Karte plus nicht gegeben waren (etwa, wenn nicht 21 Monate Beschäftigung innerhalb von 24 Monaten nachgewiesen werden konnten).

²⁵ Verpflichtung des AMS zur Mitteilung der Nichteinhaltung der für die Zulassung maßgeblichen Voraussetzungen (z.B. auch Arbeitsplatzverlust) an die Aufenthaltsbehörden und Verpflichtung der Aufenthaltsbehörden zur Aberkennung, sofern nicht eine Zweckänderung für einen anderen Arbeitsplatz zu bewilligen ist (§ 28 Abs. 6 NAG in Verbindung mit § 20d Abs. 2 AuslBG)

Bedeutung der Mangelberufe im System der Rot–Weiß–Rot–Karte

- 9.1 (1) Auf Basis des § 13 Ausländerbeschäftigungsgesetz hatte der Bundesminister für Arbeit und Wirtschaft seit 2012 jährlich mit der Fachkräfteverordnung eine Liste aller bundesweiten Mangelberufe festzulegen. Seit 2019 wurde die Fachkräfteverordnung um regionale Mangelberufe (Mangelberufe in einzelnen Bundesländern) erweitert.

Die Fachkräfteverordnung (Mangelberufsliste) war zentraler Anknüpfungspunkt für die am häufigsten in Anspruch genommene RWR–Kartenvariante für Fachkräfte in Mangelberufen. Mit ihr legte der Bundesminister für Arbeit und Wirtschaft für jedes Kalenderjahr jene Berufe fest, für die ein erleichterter Zugang von Fachkräften aus Drittstaaten über die RWR–Karte für Fachkräfte in Mangelberufen galt.

Als Mangelberufe kamen gesetzlich in Betracht:

- Berufe, die grundsätzlich mindestens einen Lehrabschluss erforderten, und
- für die bundesweit oder in einzelnen Bundesländern pro beim AMS gemeldeter freier Stelle höchstens 1,8 Arbeitssuchende²⁶ vorgemerkt waren (Stellenandrangsziffer) – bezogen auf die Monate September des Vorvorjahres bis August des Vorjahres.

(2) Die erste Mangelberufsliste im Jahr 2012 umfasste 26 bundesweite Mangelberufe. Seit 2017 stieg die Zahl der Berufe auf der Mangelberufsliste ständig an. Im Jahr 2023²⁷ umfasste sie 98 bundesweite Mangelberufe (und damit nahezu viermal so viele wie 2012) und 56 regionale Mangelberufe. Österreich wies 42 regionale Mangelberufe und damit am meisten von allen Bundesländern auf. Für das Bundesland Wien wurden erstmals im Jahr 2023 zwei regionale Mangelberufe ausgewiesen.

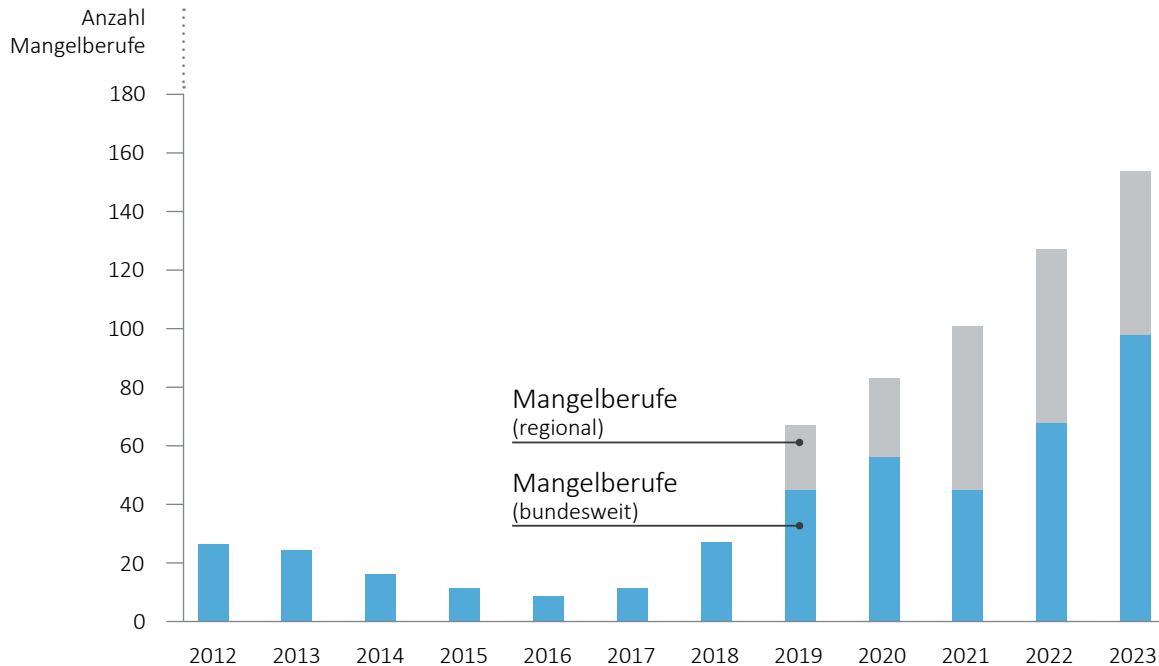
Insgesamt enthielt die Mangelberufsliste Anfang 2023 154 Mangelberufe.

²⁶ Berufe mit einer Stellenandrangsziffer von höchstens 1,5 kamen jedenfalls in Betracht; Berufe mit einer Stellenandrangsziffer bis zu 1,8 konnten berücksichtigt werden, wenn „weitere objektivierbare Mangelindikatoren, insbesondere eine erhöhte Ausbildungsaktivität der Betriebe festgestellt werden [konnten] oder der betreffende Beschäftigungsbranche eine überdurchschnittlich steigende Lohnentwicklung“ auswies.

²⁷ 2023: Verordnung des Bundesministers für Arbeit und Wirtschaft, mit der für das Jahr 2023 Mangelberufe für die Beschäftigung von ausländischen Fachkräften festgelegt werden (Fachkräfteverordnung 2023), BGBl. II 488/2022

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Mangelberufe seit der erstmaligen Erlassung der Fachkräfteverordnung im Jahr 2012:

Abbildung 4: Entwicklung Mangelberufsliste – bundesweite und regionale Mangelberufe (2012 bis 2023)



Anzahl Berufe jeweils zum 1. Jänner des Jahres; Regionale Mangelberufe werden in der Abbildung jeweils nur einmal ausgewiesen.

Quellen: Fachkräfteverordnungen 2012–2023; Darstellung: RH

(3) Grundlage für die Festlegung der Mangelberufe war die Stellenandrangsziffer, die aus den AMS-Daten und auf Basis der Berufssystematik des AMS ermittelt wurde. Diese Vorgangsweise gab häufig Anlass zu Kritik: Eine Schwäche war, dass die Stellenandrangsziffer keine präzise Messgröße für den Arbeitskräftemangel darstellte, da sie die Zahl der offenen Stellen insbesondere bei höher qualifizierten Berufen systematisch unterschätzte²⁸; darüber hinaus wurde auch kritisiert, dass die der Mangelberufsliste zugrunde liegende Berufssystematik und die Berufsbezeichnungen teilweise veraltet waren, und die Mangelberufe vergangenheitsbezogen ermittelt wurden.

Eine neue Berufssystematik war im AMS zur Zeit der Gebärungsüberprüfung in Planung. Auch das Arbeitsministerium setzte sich mit der Frage auseinander, ob und

²⁸ Die Stellenandrangsziffer unterschätzte den tatsächlichen Arbeitskräftebedarf insofern, als nicht alle offenen Stellen (insbesondere im hochqualifizierten Bereich) bei der Arbeitsmarktverwaltung gemeldet werden. Andererseits erfasst sie nur beim AMS registrierte Personen und unterschätzt insofern auch das Arbeitskräfteangebot. Insgesamt gingen Expertinnen und Experten von einer systematischen Unterschätzung der offenen Stellen aus. Im Jahr 2022 waren beim AMS im Durchschnitt rd. 125.500 offene Stellen registriert; die Statistik Austria schätzte die tatsächliche Anzahl der offenen Stellen auf im Durchschnitt rd. 206.500.

welche anderen bzw. zusätzlichen Kriterien besser geeignet wären, den längerfristigen Bedarf an Fachkräften aus Drittstaaten treffsicher zu erheben. Es beauftragte im Jahr 2022 die Statistik Austria in Kooperation mit dem Institut für Höhere Studien mit einer Studie zur Entwicklung eines regelmäßigen Fachkräftebedarf-Screenings für Österreich. Der Mitte 2023 vorgelegte Endbericht kam zum Ergebnis, dass durch die begrenzte Verfügbarkeit von Daten in Österreich kein einheitliches Modell über alle Berufsgruppen zur Erhebung des Fachkräftebedarfs möglich war. Die grundlegendste Datenlimitation für ein Fachkräftebedarf-Screening in Österreich war, dass die Berufe der Erwerbstätigen nicht in den Administrativdaten enthalten waren. Die Studie wies insbesondere darauf hin, dass offene Akademikerstellen beim AMS oftmals nicht gemeldet wurden (nur rd. 25 % der Stellen mit einer Ausbildungsanforderung über Maturaniveau wurden gemeldet). Auch bestimmte Wirtschaftsbereiche, wie „Information und Kommunikation“, waren durch die beim AMS gemeldeten offenen Stellen nicht gut abgedeckt. Die Studie betonte, dass für die Ermittlung von Mangelberufen eine Vielfalt an Methoden bestand, die allerdings alle unterschiedliche Schwächen und Limitationen aufwiesen. Die Studie ging davon aus, dass eine Meldepflicht des Berufs und des Arbeitsstundenausmaßes bei der Anmeldung von Beschäftigten beim Dachverband der Sozialversicherungsträger durch das Unternehmen zweckmäßig wäre und darauf aufbauend die Implementierung eines Berufsregisters, in dem Daten zu den ausgeübten Berufen und Arbeitsstunden erfasst werden. Angeregt wurde weiters eine Erfassung von Kompetenzen anstatt von Berufen.

(4) Auswertungen des RH indizierten, dass im Jahr 2022 84 % der Berufe, für die eine RWR-Karte auf Basis der Mangelberufsliste erteilt wurde, sich bereits 2019 auf der Mangelberufsliste fanden. Auch die regionalen Mangelberufe spielten nur eine geringe Rolle bei der Anzahl der erteilten Karten (2022: weniger als 150 Karten).

- 9.2 Die steigende Anzahl der in der Mangelberufsliste erfassten Berufe spiegelte deutlich den zunehmenden Fachkräftemangel wider.

Der RH hob hervor, dass die RWR-Karte für Fachkräfte in Mangelberufen die zahlenmäßig bedeutendste war (TZ 11). Er anerkannte die Bemühungen um eine optimierte Basis für die Ermittlung des Fachkräftebedarfs als Voraussetzung für diese Kartenvariante. Der RH wies darauf hin, dass aufgrund von Datenlimitationen in Österreich kein einheitliches Modell über alle Berufsgruppen zur verlässlichen Ermittlung des Fachkräftemangels für bestimmte Berufsfelder bestand und dass die Stellenandrangsziffer – gerade bei Berufen im hochqualifizierten Bereich – den Mangel teilweise stark unterschätzte. Er wies weiters darauf hin, dass die beim AMS verwendete Berufssystematik nicht mehr aktuell war und nicht immer den gängigen Berufsbezeichnungen entsprach.

Der RH wies allerdings auch darauf hin, dass die Limitation im Zugang zur Kartenvariante Fachkräfte in Mangelberufen in der Praxis in der Vergleichbarkeit von im Ausland erworbenen formalen Qualifikationen mit einer Ausbildung in Österreich, die mindestens einem Lehrabschluss entsprach, bestand (TZ 6).

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 6 zur Vereinfachung sowie allenfalls auch Flexibilisierung des Systems der RWR-Karte.

Er empfahl dem Arbeitsministerium und dem AMS, die nicht mehr aktuelle Berufssystematik zu überarbeiten und an die am Arbeitsmarkt gängigen Berufsbezeichnungen anzupassen.

- 9.3 (1) Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die schrittweise Implementierung einer neuen Berufssystematik. Auch habe es die im AMS vertretenen Sozialpartner eingeladen, Vorschläge für Alternativen zur Ermittlung der Mangelberufe zu machen. Bis zur Anpassung und Implementierung neuer Berufsbezeichnungen in den AMS-Datensystemen werde aber weiterhin auf die bestehende Berufssystematik zurückgegriffen werden müssen, weil nur so die Mangelberufsliste im Sinne der gesetzlichen Vorgaben (§ 13 Ausländerbeschäftigungsgesetz) ermittelt werden könne.

(2) Das AMS führte in seiner Stellungnahme aus, dass neben der alten Berufssystematik („Viersteller“ und „Sechssteller“) bereits die Systematik nach dem Berufsinformationssystem des AMS (BIS) existiere. Diese werde laufend aktualisiert. In den Softwareapplikationen des AMS fänden sich derzeit jedoch noch die Berufsbezeichnungen nach der alten Systematik. Es werde bereits schrittweise an der Implementierung der neuen Berufssystematik in die EDV-Applikationen gearbeitet.

TEIL III: Inanspruchnahme

Verfügbarkeit von Daten/Controlling

10.1 (1) Im Innenministerium bestand das Zentrale Fremdenregister, das die Abwicklungsbehörden befüllten. Das Innenministerium erstellte daraus stichtagsbezogen die Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik, die insbesondere auch folgende Informationen zu RWR-Karte und Blauer Karte EU enthielt:

- zur Verfahrensabwicklung: Aktenzahl, Antragsdatum, abwickelnde Behörde, Bundesland, Bezirk,
- zur Verfahrensart: Erstantrag, Verlängerungsantrag, Zweckänderungsantrag,
- zu den ausgestellten Karten: Kartenvariante, Ausstellungsdatum der Karte und Ende der Gültigkeit sowie
- zu persönlichen Merkmalen der Karteninhaberinnen und –inhaber: Alter, Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum, Geschlecht.

Für das Innenministerium zentral nicht auswertbar waren:

- Einbringungsart (Inland, Ausland, über Arbeitgeber),
- Anzahl an Ablehnungen und Zurückziehungen,
- Verfahrensdauer sowie
- Qualifikation der Karteninhaberinnen und –inhaber (Beruf, Ausbildung, Sprachkenntnisse) und
- Merkmale des aufzunehmenden Dienstverhältnisses (Gehalt, Arbeitsstunden).

Gemäß Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz war über die Erteilung eines Aufenthaltstitels RWR-Karte und Blaue Karte EU unverzüglich, längstens jedoch binnen acht Wochen ab Einbringung des Antrags, zu entscheiden. Die Verfahrensdauer war für das Innenministerium allerdings zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht auswertbar. Dies, obwohl bereits ein Ministerratsvortrag aus dem Jahr 2020 vorsah, die Verfahren zu verkürzen und die Einhaltung der Dauer über ein Monitoringsystem sicherzustellen.

(2) Das AMS erfasste in seinem IT-System – bezogen auf den für das AMS relevanten Verfahrensteil – folgende Informationen:

- zur Verfahrensabwicklung: Bundesland, Antragsdatum, Eingangsdatum beim AMS, Datum des AMS-Gutachtens, Instanz, erfolgte Lohnprüfung,
- zur Verfahrensart des AMS: Erstantrag, Neuantrag, Verlängerung,
- zur Erledigungsart des AMS: Erteilung, Ablehnung, Zurückziehung,
- zu ausgestellten Karten: Kartenvariante, Ausstellungsdatum der Karte und Ende der Gültigkeit,
- zu Merkmalen der Antragstellenden: Name, Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum, Geschlecht, Alter bei Ausstellung des Bescheids, Ausbildung, Sprachkenntnisse und
- zu Merkmalen des aufzunehmenden Dienstverhältnisses: Beruf, Branche, Art des Dienstverhältnisses, Gehalt, Anzahl der Arbeitsstunden.

Eine Schnittstelle zu den Daten des Innenministeriums war nicht vorhanden, somit musste das AMS die für seinen Verfahrensteil relevanten Daten und Unterlagen händisch nochmals in seinem System erfassen.

Das AMS erstellte regelmäßig (Controlling-)Auswertungen zu den AMS-Verfahrensdauern je Bundesland.

Im Bedarfsfall konnte das AMS aus seinem umfangreichen Datenbestand gezielt Auswertungen zur Verfahrensabwicklung im AMS wie auch zu den Merkmalen der Antragstellenden erstellen.

(3) Parlamentarische Anfragen zur RWR-Karte und Blauen Karte EU betrafen vor allem die Anzahl der Anträge (nach Geschlecht, Nationalität, Kartenvariante), Ablehnungen, Dauer der Verfahren, Berufe und Branchen. Das Innenministerium verwies in einer Anfragebeantwortung darauf, dass keine Daten zu abgelehnten Karten, Berufen sowie zu Gesamtverfahrensdauern vorlagen. Das Arbeitsministerium legte Statistiken und Informationen zum das AMS betreffenden Verfahrensteil vor.

(4) Anfang 2023 wurde für die Administration und Abwicklung von Verfahren nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz eine neue zentrale IT-Applikation (**AnNA**) eingeführt (TZ 28), in der die Aufenthaltsbehörden Basisdaten zu sämtlichen Kartenanträgen erfassen konnten. Neben den persönlichen Daten (Name, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsbürgerschaft, Adresse) erfassten die Behörden darin auch das Antragsdatum, die Antragsart, die Eingangsart, das Eingangsdatum, den Einbringer, den Verfahrensstatus, den Bearbeitungsstatus, das Entscheidungsdatum, das Zustelldatum und den Arbeitgeber. Die Daten wurden allerdings bisweilen unvollständig erfasst. Bei Auslandsantragstellungen wurde auch die zuständige Botschaft bzw. das zuständige Konsulat erfasst. Im Falle der Antragsablehnung wurde der

allgemeine Ablehnungsgrund erfasst; im Falle von Rechtsmittelverfahren das Beschwerdedatum.

Standardisierte Controlling–Auswertungen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in AnNA nicht implementiert. Über manuelle Datenabzüge waren Auswertungen – auch zu den Verfahrensdauern – mit den seit Anfang 2023 in AnNA erfassten Daten möglich, das Innenministerium nutzte das System dafür aber zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht. Eine Testauswertung des Innenministeriums im Mai 2023 zeigte, dass nicht alle Aufenthaltsbehörden die für die Berechnung zur Dauer der Verfahren benötigten Datenfelder in AnNA zuverlässig befüllten.

- 10.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung kein Gesamtcontrolling der Abwicklung der RWR–Karten und Blauen Karten EU implementiert war. Das Innenministerium verfügte zwar über Statistiken zu den Kartenanträgen und –erteilungen; wesentliche Informationen, wie die Verfahrensdauer sowie auch die Anzahl der Ablehnungen und Zurückziehungen von Anträgen und der Einbringungsweg, waren darin nicht erfasst.

Der RH anerkannte, dass mit AnNA Anfang 2023 ein zentrales Verfahrensabwicklungstool implementiert wurde, das sich aufgrund der erfassten Daten grundsätzlich auch zu Controllingzwecken eignete. Er wies allerdings kritisch darauf hin, dass nicht alle Behörden die Daten im gleichen Ausmaß erfassten, der Aufbau eines standardisierten Controllings zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im ersten Halbjahr 2023 noch nicht im Fokus des Innenministeriums stand und noch keine automatisierten Auswertungen implementiert waren. Der RH kritisierte insbesondere, dass ein systematisches Controlling der Verfahrensdauern der Kartenverfahren – auch im Hinblick auf die im Niederlassungs– und Aufenthaltsgesetz vorgesehene Verfahrensdauer von längstens acht Wochen und die öffentliche Diskussion betreffend zu langer Verfahrensdauern – überfällig war (TZ 28).

Der RH empfahl dem Innenministerium,

- darauf hinzuwirken, dass die Aufenthaltsbehörden die für ein Controlling und insbesondere für die Ermittlung der Verfahrensdauern notwendigen Daten in AnNA vollständig und richtig erfassen, und
- auf Basis dieser Daten ein standardisiertes Controlling, das insbesondere auch die Verfahrensdauern erfasst, zu implementieren.

Der RH anerkannte, dass das AMS über wesentliche Informationen zu den Kartenverfahren wie auch über Daten zu soziodemografischen Merkmalen, zu Ausbildung und zum angestrebten Beruf der Karteninhaberinnen und –inhaber verfügte und seine eigene Bearbeitungsdauer standardmäßig überwachte.



- 10.3 Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung aufzugreifen, auf die Qualität der Eintragung in AnNA hinzuwirken: Es werde die Aufenthaltsbehörden unter Hinweis auf die Empfehlung des RH auch weiterhin wiederholt dafür sensibilisieren, dass eine korrekte Speicherung der Daten in AnNA zu erfolgen habe, dass auf aktuelle und nachvollziehbare Eintragungen zu achten sei (insbesondere in Bezug auf die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltstitel und das Rechtskraftdatum) und ein entsprechendes Fehlermanagement erforderlich sei. Eventuelle Fehlerquellen werde das Innenministerium auch weiterhin aufzeigen und thematisieren. Allerdings komme dem Innenministerium im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung lediglich eine Fach-, aber keine Dienstaufsicht zu.

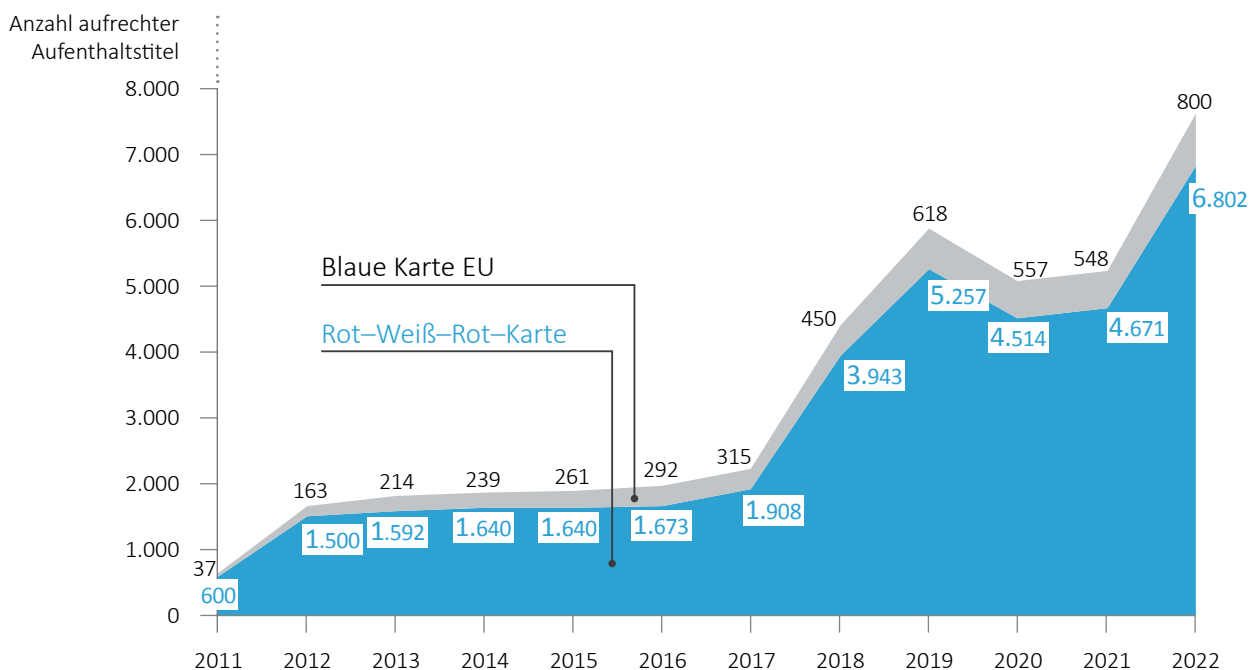
Ein Monitoring der Verfahrensdauern sei im Aufbau. Testauswertungen hätten für das erste und zweite Quartal 2023 noch lückenhafte Eintragungen gezeigt. Daher sei im Jahr 2023 der Fokus auf der Verbesserung der Eintragsqualität gelegen, so dass im Jahr 2024 mit standardisierten Auswertungen begonnen werden könne.

Entwicklung des Kartenbestands und der Kartenerteilungen

- 11.1 (1) Im Jahr 2022 gab es 6.802 Personen mit aufrechter RWR-Karte und 800 Personen mit aufrechter Blauer Karte EU.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der RWR-Karten und Blauen Karten EU im Zeitraum 2011 bis 2022:

Abbildung 5: Entwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karten und der Blauen Karten EU 2011 bis 2022 (Bestand)



2011 Rumpfbjahr: Rot-Weiß-Rot-Karten und Blaue Karte EU eingeführt mit 1. Juli 2011;
bezogen auf alle Rot-Weiß-Rot-Kartenvarianten und Blaue Karte EU;
Kartenbestand jeweils zum 31. Dezember

Quelle: BMI; Darstellung: RH

Die Anzahl der Personen mit RWR-Karte erhöhte sich seit ihrer Einführung deutlich; sie stieg von 1.500 RWR-Karten (2012) auf 1.908 RWR-Karten (2017) und in weiterer Folge auf 6.802 RWR-Karten (2022). Die Anzahl der aufrechten RWR-Karten war im Jahr 2022 fast 3,5-mal so hoch wie fünf Jahre zuvor im Jahr 2017 und mehr als 4,5-mal so hoch wie 2012.

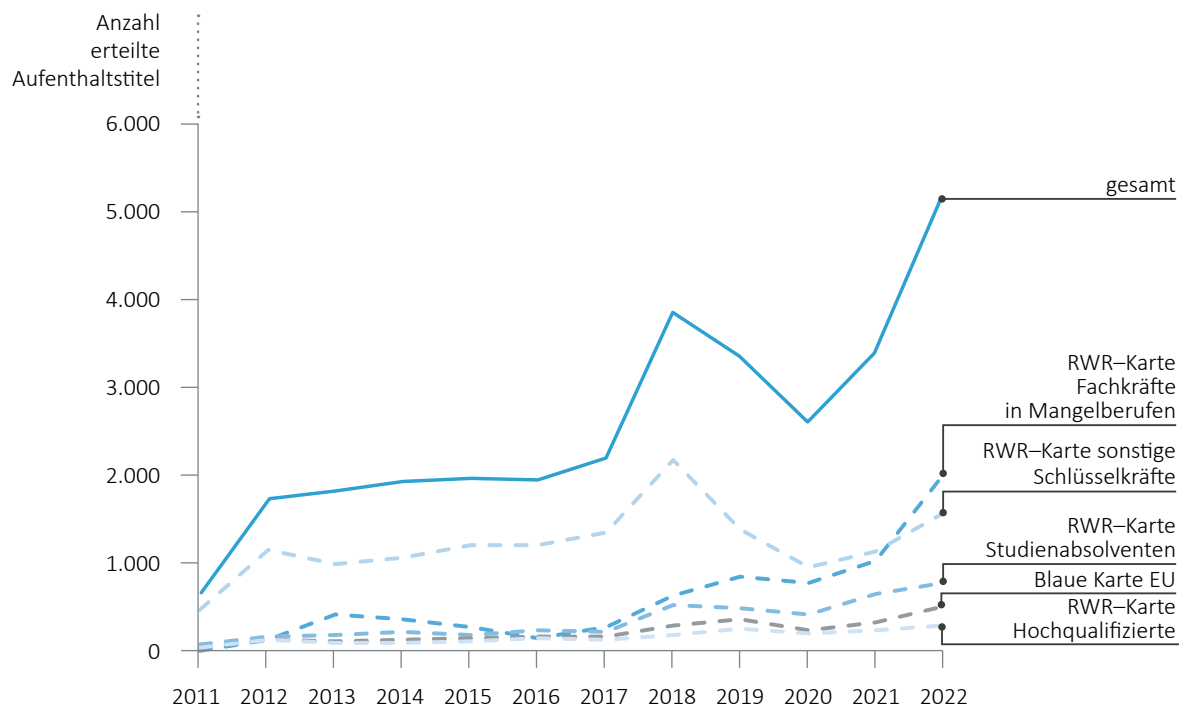
Auch die Anzahl der Personen mit einer Blauen Karte EU erhöhte sich – allerdings auf insgesamt niedrigem Niveau – seit ihrer Einführung kontinuierlich. Sie stieg von 163 Karten (2012) auf 315 Karten (2017) und in weiterer Folge auf 800 Karten

(2022). Die Anzahl der aufrechten Blauen Karten EU war im Jahr 2022 mehr als doppelt so hoch wie fünf Jahre zuvor im Jahr 2017.

Die Anzahl an aufrechten Karten stieg – mit einem leichten Einbruch infolge der COVID-19-Pandemie – seit 2018 stark an; dies entsprach in der Tendenz dem seit 2016 sichtbaren starken Anstieg offener Stellen (TZ 2).

(2) Ein genaueres Bild der Entwicklung ergibt sich bei Betrachtung der Kartenerteilungen²⁹ pro Jahr und Kartenvariante. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Erteilungen insgesamt sowie der einzelnen Kartenvarianten im Detail:

Abbildung 6: Entwicklung der Kartenerteilungen je Kartenvariante 2011 bis 2022 (Genehmigungen)



2011 Rumpffjahr: Rot-Weiß-Rot-Karten und Blaue Karte EU eingeführt mit 1. Juli 2011;
RWR-Karte = Rot-Weiß-Rot-Karte

Quelle: BMI; Darstellung: RH

Im Jahr 2022 wurden 5.157 RWR-Karten und Blaue Karten EU erteilt. Mehr als zwei Drittel der erteilten Karten entfielen auf zwei Kartenvarianten, nämlich die RWR-Karte für Fachkräfte in Mangelberufen (39 %) und die RWR-Karte für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte (30 %).

²⁹ Der Aufenthaltstitel galt mit der Ausfolgung der Karte als erteilt. Ab diesem Zeitpunkt konnte die Beschäftigung aufgenommen werden. Ein gesonderter positiver Bescheid war nicht zu erlassen.

In den Jahren 2012 bis 2017 stieg die Anzahl an Kartenerteilungen nur leicht an (+27 %). Eine deutlich dynamischere Entwicklung zeigte sich ab 2018: Insgesamt wurden 2022 mehr als doppelt so viele Karten erteilt wie 2017. Besonders stark war der Anstieg bei der Kartenvariante Fachkräfte in Mangelberufen; bei dieser wurden 2022 siebenmal so viele Karten erteilt wie im Jahr 2017.³⁰ Eine Auswertung der Daten für das erste Quartal 2023 zeigte, dass sich der Anstieg weiter fortsetzte: Im ersten Quartal 2023 wurden 1.388 Karten erteilt, das waren 10 % mehr als im vierten Quartal 2022 und 16 % mehr als im ersten Quartal 2022.

Die Entwicklung der Kartenerteilungen erklärt sich folgendermaßen:

- Die deutliche Zunahme der Kartenterteilungen von 2017 auf 2018 (76 %) war eine Folge der legislativen Maßnahme der Verlängerung der Gültigkeitsdauer der RWR–Karte auf zwei Jahre und der damit einhergehenden späteren Übertrittsmöglichkeit der Karteninhaberinnen und –inhaber ins System der RWR–Karte plus (TZ 5).
- Die geringere Anzahl an erteilten Karten im Jahr 2020 war Folge der COVID–19–Pandemie; die Anzahl der erteilten Karten erreichte bereits 2021 wieder das Vorkrisenniveau.
- Die starke Zunahme der Kartenerteilungen von 2021 auf 2022 (52 %) und die sich auch im ersten Quartal 2023 fortsetzende Steigerung (+10 % gegenüber dem vierten Quartal 2022) spiegelten die Situation am Arbeitsmarkt mit einem deutlichen Anstieg offener Stellen wider. Ein Anstieg der Anzahl an Anträgen war bereits Mitte des Jahres 2022 zu erkennen. Inwieweit die gesetzlichen Erleichterungen bei den Antragsvoraussetzungen eine entscheidende Rolle für die Zunahme der Kartenerteilungen spielten, war unklar.

- 11.2 Die Inanspruchnahme der RWR–Karte und Blauen Karte EU hatte sich seit Einführung des Instruments und insbesondere seit 2022 deutlich erhöht: Im Jahr 2022 gab es einen Bestand von 7.602 aufrechten Karten und damit mehr als 4,5–mal so viele wie ein Jahr nach Einführung der RWR–Karte und fast 3,5–mal so viele wie im Jahr 2017.

Der RH hielt fest, dass die RWR–Karte für Fachkräfte in Mangelberufen und die RWR–Karte für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte die am stärksten in Anspruch genommenen Kartenvarianten waren; auf sie entfielen im Jahr 2022 69 % aller Karten.

Ein Zusammenhang der Kartenentwicklung bestand mit der Anzahl offener Stellen: Der deutliche Anstieg bei den Kartenerteilungen seit 2017 entsprach tendenziell dem Bedarf auf dem Arbeitsmarkt und der konjunkturellen Entwicklung. Die hohe Anzahl offener Stellen hatte auch die Erweiterung der Mangelberufsliste zur Folge

³⁰ Etwa zwei Drittel der 5.157 im Jahr 2022 erteilten Karten waren Erstbewilligungen (64,8 %), gefolgt von Zweckänderungen (29,7 %) und Verlängerungen (5,5 %).



und ermöglichte damit einen breiteren Zugang zu dieser Kartenvariante, wobei den seit dem Jahr 2020 neu aufgenommenen Berufen wie auch den regionalen Mangelberufen in der Praxis wenig Bedeutung zukam (TZ 9). Die Bedeutung der Erleichterungen bei den Antragsvoraussetzungen für die Attraktivität und Zugänglichkeit der RWR-Karte für qualifizierte Fachkräfte und die Wirkung der gesetzlichen Änderungen in der Praxis der Inanspruchnahme der Karten waren mangels diesbezüglicher systematischer Analysen und Studien kaum abschätzbar.

Der RH empfahl dem Arbeits- und Wirtschaftsministerium und dem Innenministerium, jene Faktoren, die Hindernisse für eine Arbeitsaufnahme von in Österreich mittel- und langfristig benötigten qualifizierten ausländischen Arbeitskräften darstellen, systematisch und stärker evidenzbasiert zu analysieren und diese Erkenntnisse bei allfälligen künftigen Gesetzesänderungen zu berücksichtigen.

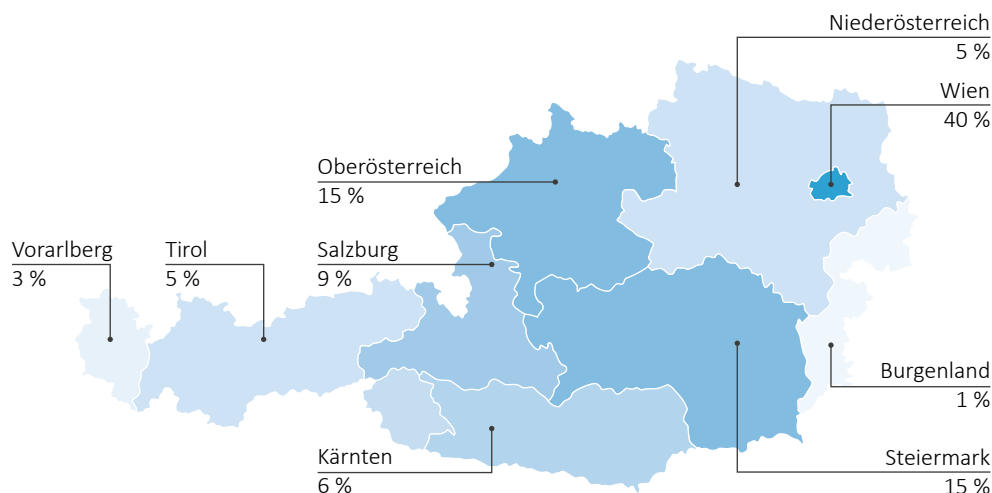
- 11.3 (1) Laut Stellungnahme des Arbeits- und Wirtschaftsministeriums sei es bemüht, gemeinsam mit dem Innenministerium und dem AMS noch bestehende Hindernisse, die einer Zulassung qualifizierter Arbeitskräfte entgegenstünden, zu analysieren und, soweit möglich, zu beseitigen. Dazu gebe es einen regelmäßigen Austausch mit den maßgeblichen Stakeholdern (AMS, Sozialpartner, Universitäten, Nichtregierungsorganisationen, ABA – Work in Austria). Anregungen und Ergebnisse aus diesen Gesprächen würden im Rahmen des Vollzugs berücksichtigt und für künftige Gesetzesänderungen in Evidenz genommen.

(2) Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die letzte größere Novelle zur Weiterentwicklung der RWR-Karte am 1. Oktober 2022 in Kraft getreten sei und daher zur Zeit der Stellungnahme keine weitere gesetzliche Adaptierung in Aussicht genommen sei. Es sagte jedoch zu, die Empfehlung des RH im Hinblick auf zukünftige legislative Arbeiten zu berücksichtigen.

Kartenerteilungen nach Bundesländern

- 12.1 Im Jahr 2022 wurden insgesamt 5.157 RWR-Karten und Blaue Karten EU erteilt. Die Verteilung auf die Bundesländer für das Jahr 2022 zeigt folgende Abbildung:

Abbildung 7: Erteilte Karten nach Bundesländern 2022



Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMI; Darstellung: RH

Die mit Abstand höchste Anzahl an Kartenerteilungen erfolgte 2022 – aber auch in den Jahren davor – in Wien (2022: 40 % der Karten); jeweils 15 % der Karten wurden in Oberösterreich und in der Steiermark erteilt.

Ein Vergleich der Bundesländer für 2022 zeigt, dass in Wien überproportional viele Karten erteilt wurden: Bei einem Anteil von 23 % an unselbstständig Beschäftigten lag der Anteil an Kartenerteilungen bei 40 %; dies obwohl Wien die höchste Stellenandrangsziffer aller Bundesländer (mit 5,8 Arbeitslosen je offene Stelle) aufwies.³¹ In Niederösterreich und Tirol lagen die Anteile an Kartenerteilungen deutlich unter den Anteilen an unselbstständig Beschäftigten.

- 12.2 Die Anzahl an RWR-Karten und Blauen Karten EU unterschied sich stark nach Bundesland. In Wien war der Anteil an den erteilten Karten überproportional im Vergleich zu den unselbstständig Beschäftigten (fast doppelt so hoch wie der Anteil an unselbstständig Beschäftigten).

³¹ Der RH setzte sich mit dem Fachkräftemangel allgemein und dem Stellenandrang ausführlich in seiner zeitgleich abgewickelten Prüfung „Bestandsaufnahme Fachkräftemangel“ auseinander.

Der RH merkte im Zusammenhang mit dem regionalen Mismatch am österreichischen Arbeitsmarkt mit einer deutlich höheren Arbeitslosenquote in Wien – als z.B. in Niederösterreich und Tirol – an, dass – anders als es der höhere Bedarf an Arbeitskräften in den Bundesländern erwarten ließ – 40 % der RWR-Karten und Blauen Karten EU für Wien ausgestellt wurden. Der RH setzte sich damit ausführlicher in seiner parallelen Prüfung „Bestandsaufnahme Fachkräftemangel“ auseinander.

Kartenerteilungen nach Branchen und Berufen

- 13.1 (1) In folgenden sieben Branchen wurde das Instrument der RWR-Karte und der Blauen Karte EU am stärksten genutzt:

Tabelle 3: Top 7 Branchen-Anteil der erteilten Rot-Weiß-Rot-Karten und Blauen Karten EU je Branche 2022

Branche	Anteil an Karten ¹	Vergleich: Anteil an unselbstständig Beschäftigten
	in %	
Herstellung von Waren	22	16
Information und Kommunikation	16	3
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	15	5
Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	10	15
Gesundheits- und Sozialwesen	7	8
Beherbergung und Gastronomie	6	6
Bau	5	7

¹ vom AMS ausgestellte positive Gutachten (ohne Beschwerdeverfahren) mit Rückmeldung der Kartenausstellung der Aufenthaltsbehörden

Quelle: AMS; Zusammenstellung: RH

Etwa zwei Drittel der Personen, die eine RWR-Karte oder Blaue Karte EU erhielten, waren bei Unternehmen der Branchen Herstellung von Waren (22 %), Information und Kommunikation (16 %), Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (15 %) sowie Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen (10 %) beschäftigt. Die Branchen Information und Kommunikation sowie Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (z.B. Unternehmensberatung, Ingenieurbüros, Architekturbüros, Werbeagenturen) waren bei den Kartenerteilungen im Vergleich zu ihrem Anteil an den unselbstständig Beschäftigten deutlich überrepräsentiert.

(2) Die folgende Tabelle zeigt die fünf häufigsten Berufe, für die RWR-Karten und Blaue Karten EU erteilt wurden, sowie ihre Verteilung über die Kartenvarianten:

Tabelle 4: Top 5 Berufsgruppen bei Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU – Anzahl und Anteil der erteilten Karten je Berufsgruppe 2022

Berufsgruppen ²	Anzahl der Karten ¹	Anteil an Karten
	Anzahl	in %
Techniker	2.498	47
Büroberufe	860	16
Gesundheit	465	9
Lehr-/Kulturberufe	390	7
Metall-Elektroberufe	325	6

¹ vom AMS ausgestellte positive Gutachten (ohne Beschwerdeverfahren) mit Rückmeldung der Kartenausstellung der Aufenthaltsbehörden

² Berufe nach Zweisteller-Systematik des AMS: Techniker (60–68), Büroberufe (76–78), Gesundheit (80–81), Lehr-/Kulturberufe (83–88), Metall-Elektroberufe (19–24)

Quelle: AMS; Zusammenstellung: RH

Fast die Hälfte der Personen, die eine RWR-Karte oder Blaue Karte EU erhielten, waren im Jahr 2022 in der Berufsgruppe der Techniker beschäftigt (47 % – davon Techniker im Bereich IT mit 36 % der erteilten Karten)³², gefolgt von Büroberufen (16 % – davon Managementberufe³³ mit 13 % der erteilten Karten) und Gesundheit (9 %).

- 13.2 Im Jahr 2022 wurden RWR-Karten und die Blaue Karte EU zu einem großen Teil (47 %) für die Ausübung technischer Berufe (insbesondere von IT-Berufen) erteilt; für Gesundheitsberufe waren es 9 %.

Inwieweit Karten für jene Berufe erteilt wurden, in denen der höchste Bedarf an aus dem Ausland abzudeckenden Fachkräften bestand, war mangels diesbezüglicher Fachanalysen unklar. Gleiches galt für die Frage, ob das Gesamtsystem an Arbeitsmöglichkeiten für ausländische Arbeitskräfte alle Bedarfssfelder ausreichend abdeckte.

Der RH verwies auf seine Empfehlung an das Arbeits- und Wirtschaftsministerium in **TZ 11**, in einer stärker evidenzbasierten, strukturierten Analyse allfällige Hindernisse für eine Arbeitsaufnahme von in Österreich mittel- und langfristig benötigten qualifizierten ausländischen Fachkräften abzuklären.

³² Berufsgruppe Techniker; genaue Zweisteller Bezeichnung „Techniker für Datenverarbeitung u. sonst. Techniker“ (zusammengefasst als Techniker im Bereich IT); Beispiele für Sechststeller in diesem Beruf: Software-Entwickler, Software-Ingenieur, Analytiker

³³ tätige Betriebsleiter, Direktoren, Geschäftsleiter



Er empfahl dem Arbeitsministerium und dem Innenministerium, in einer Gesamtbeurteilung des komplexen Systems der Arbeitsmöglichkeiten für ausländische Arbeitskräfte zu klären, ob mit den bestehenden Instrumenten für alle Bedarfssfelder der intendierte zweckmäßige und bedarfsgerechte Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt rechtlich möglich ist.

Der RH empfahl dem Arbeitsministerium und dem Innenministerium, allenfalls zweckmäßige gesetzliche Änderungen und Adaptierungen des Systems darauf aufbauend auszuarbeiten.

- 13.3 (1) Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das RWR-Karten-System, abgesehen von der zuletzt eingeführten Karte für „Stammmitarbeiter“, auf die Zulassung qualifizierter Arbeitskräfte ausgerichtet sei. Die Zulassung von Hilfskräften und ungelernten Arbeitskräften mittels RWR-Karte sei nicht intendiert.

Dieses mehrfach reformierte Zuwanderungssystem sei grundsätzlich geeignet, Fach- und Schlüsselkräfte aus Drittstaaten in allen Bereichen zuzulassen, in denen ein Mangel an solchen Fachkräften bestehe. Die jährlich angepasste Fachkräfteverordnung sei hier als wichtiges Begleitinstrument zu sehen. Die in Begutachtung befindliche Fachkräfteverordnung 2024 werde voraussichtlich 110 bundesweite und an die 50 regionale Mangelberufe enthalten.

Auf den anhaltenden Arbeitskräfteengpass im öffentlichen Verkehr habe der Gesetzgeber reagiert: Mit einem Ende November 2023 eingebrachten Initiativantrag sei vorgeschlagen worden, im Bereich des Personenverkehrs und des Güterverkehrs auf der Schiene auch Berufe in die Mangelberufsliste aufzunehmen, die – ungeachtet der Stellenandrangsziffer – für die Erbringung und den Ausbau von Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr zur Unterstützung der Mobilitätswende erforderlich seien.

(2) Das Innenministerium sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlungen und die zielführende weitere Vorgangsweise gemeinsam mit Vertretern des Arbeitsministeriums zu erörtern.

- 13.4 Der RH unterstrich die Wichtigkeit einer stärker evidenzbasierten, strukturierten Analyse allfälliger Hindernisse für eine Arbeitsaufnahme von in Österreich mittel- und langfristig benötigten qualifizierten ausländischen Fachkräften. Gesetzliche Änderungen und Adaptierungen des Systems sollten darauf aufbauend ausgearbeitet werden.

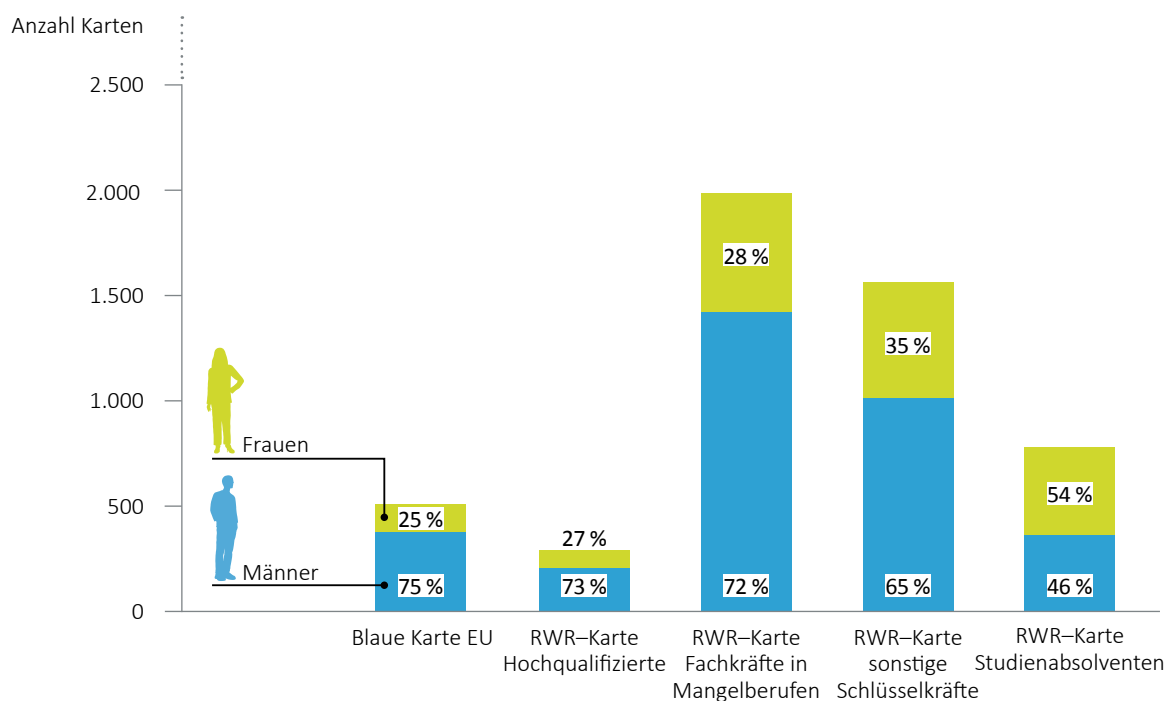
Soziodemografische Merkmale der Arbeitskräfte

Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit

14.1 (1) Betrachtung nach Geschlecht

Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung der Karten auf Frauen und Männer:

Abbildung 8: Geschlechterverteilung je Kartenvariante 2022



RWR-Karte = Rot-Weiß-Rot-Karte

Quelle: BMI; Darstellung: RH

Zwei Drittel der RWR-Karten und Blauen Karten EU wurden im Jahr 2022 Männern (66 %), ein Drittel Frauen (34 %) erteilt. Nur in der Kartenvariante für Studienabsolventen war der Geschlechteranteil weitgehend ausgeglichen (Frauen 54 %); am niedrigsten war der Frauenanteil bei der Blauen Karte EU (25 %), gefolgt von der RWR-Karte für besonders Hochqualifizierte (27 %) und der RWR-Karte für Fachkräfte in Mangelberufen (28 %).

(2) Betrachtung nach Alter

59 % der 2022 erteilten RWR-Karten und Blauen Karten EU erhielten Personen in der Altersgruppe zwischen 26 Jahren und 35 Jahren, 21 % gingen an 36– bis 45-Jährige; nur 5 % waren älter als 45 Jahre. Die Altersverteilung spiegelte primär die Privilegierung jüngerer Personen im Punktesystem wider, bis zu einem gewissen Grad spielte aber wohl auch die Mobilitätsneigung der unterschiedlichen Altersgruppen eine Rolle.

(3) Betrachtung nach Staatsangehörigkeit

RWR-Karten und Blaue Karten EU wurden 2022 an Staatsangehörige von insgesamt 91 unterschiedlichen Nationen erteilt; die zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten waren:

Tabelle 5: Top 10 Staatsangehörigkeiten – Anzahl und Anteil der erteilten Rot-Weiß-Rot-Karten und Blauen Karten EU nach Staatsangehörigkeiten, 2022

Nationalität	Anzahl der Karten	Anteil an Karten in %
Bosnien–Herzegowina	803	16
Indien	584	11
Russische Föderation	418	8
Serbien	374	7
Türkei	357	7
Iran	285	6
Ukraine	198	4
USA	190	4
Albanien	158	3
Brasilien	126	2

Quelle: BMI; Zusammenstellung: RH

2022 wurden fast 50 % der Karten an Staatsangehörige aus folgenden fünf Nationen erteilt: Bosnien–Herzegowina, Indien, Russische Föderation, Serbien und Türkei.

- 14.2 Der RH wies darauf hin, dass zwei Drittel (66 %) der im Jahr 2022 erteilten RWR-Karten und Blauen Karten EU an Männer erteilt wurde. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass die Zielgruppe der Frauen in Drittländern bei der Rekrutierung von Unternehmen zu wenig Beachtung fand. Er wies in diesem Zusammenhang auch auf seine gesonderte Prüfung „Bestandsaufnahme Fachkräftemangel“ hin.



Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

Der RH merkte an, dass Expertinnen und Experten durchaus ein weiteres Potenzial an Fachkräften aus Drittstaaten für den österreichischen Arbeitsmarkt als gegeben erachteten. Er war der Ansicht, dass gezielte Informations- und Unterstützungsinitiativen für interessierte und qualifizierte Personen in Drittstaaten zweckmäßig sein könnten.

Der RH empfahl dem Arbeits- und Wirtschaftsministerium, bei strategischen Überlegungen und Initiativen des Bundes zum Recruiting die im Bereich der RWR-Karten und der Blauen Karten EU stark unterrepräsentierte Gruppe der Frauen mitzudenken und gezielter anzusprechen.

- 14.3 Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die gesetzlichen Vorgaben an sich geschlechtsneutral seien. Die Mangelberufe würden anhand der Stellenandrangsziffer ermittelt, wobei sich zu einem großen Teil handwerkliche und technische Berufe qualifizierten, in denen Frauen tendenziell unterrepräsentiert seien.

Ob sich für eine konkrete Stelle Frauen oder Männer bewerben und ein Antrag auf eine RWR-Karte gestellt werde, könne das Arbeits- und Wirtschaftsministerium kaum beeinflussen. Es scheine aber so zu sein, dass in Drittstaaten, aus denen Fach- und Schlüsselkräfte überwiegend angeworben würden, vorrangig Männer die Initiative zur Arbeitsmigration setzten und oft Frauen und Kinder nachholten. Bei einigen Mangelberufen, insbesondere im Pflegebereich, wo nach wie vor auch international überwiegend Frauen tätig seien, zeige sich durchaus ein anderes Bild. Eine aktuelle Anwerbeinitiative mit den Philippinen konzentriere sich auf die Zulassung von Pflegekräften und könnte, soweit erfolgreich, die Anzahl der Frauen bei der RWR-Karte steigern.

Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium sagte zu, die Empfehlung des RH im Rahmen seiner Anwerbeoffensive zu berücksichtigen.

Einkommensniveau

- 15.1 Im Datensystem des AMS waren auch die Angaben erfasst, die der Arbeitgeber im Zuge des Antragsverfahrens zum monatlichen Bruttoeinkommen gemacht hatte (Arbeitgebererklärung).

Eine Auswertung dieser Daten ergab, dass 60 % der Personen, die 2022 eine RWR-Karte oder Blaue Karte EU erhielten, ein monatliches Bruttoeinkommen von zumindest 3.000 EUR zugesagt wurde. Für weitere 24 % lag dieses zwischen 2.500 EUR und 3.000 EUR. Nur 4 % der Anträge wiesen ein künftiges Bruttoeinkommen von unter 2.000 EUR auf.

Im Median lag das monatliche Bruttoeinkommen im Jahr 2022³⁴ bei 3.300 EUR. Die Mediane unterschieden sich jedoch je nach Kartenvariante stark, was insbesondere in den unterschiedlich hohen Mindestgehalts- und den Qualifikationsvoraussetzungen bei den einzelnen Kartenvarianten grundangelegt war (TZ 6): Personen, die eine Blaue Karte EU erhielten, hatten mit 5.357 EUR im Median das höchste monatliche Bruttoeinkommen. Personen mit einer RWR-Karte für Fachkräfte in Mangelberufen (2.742 EUR) und jene mit einer RWR-Karte für Studienabsolventen (2.857 EUR) hatten im Median die niedrigsten monatlichen Bruttoeinkommen.

Das monatliche Bruttoeinkommen war im Median für Männer (3.402 EUR) höher als für Frauen (3.100 EUR).

Ein Vergleich der Einkommenszusagen mit dem Bruttoeinkommen in Österreich insgesamt zeigt, dass das Medianbruttoeinkommen bei den Karteninhaberinnen und -inhabern im Jahr 2022 etwa dem mittleren monatlichen österreichischen Bruttoeinkommen (3.286 EUR³⁵) von ganzjährig Vollzeitbeschäftigten entsprach. Aufgrund des hohen Anteils an Karteninhaberinnen und -inhabern mit mindestens einem der Matura vergleichbaren Bildungsabschluss (84 %) ist ein Vergleich mit diesen Personengruppen sinnvoll. Das Medianbruttoeinkommen bei den Karteninhaberinnen und -inhabern lag 2022 etwas unter dieser Bevölkerungsgruppe: Bei ganzjährig Vollzeitbeschäftigten mit Abschluss einer höheren Schule lag das mittlere monatliche Bruttoeinkommen in Österreich bei 3.378 EUR; bei Akademikerinnen und Akademikern bei 4.512 EUR.

³⁴ bezogen auf Personen mit einer Karte ausgestellt im Jahr 2022

³⁵ Gemäß Allgemeinem Einkommensbericht 2022 des RH (Reihe Einkommen 2022/1) lag das im Jahr 2021 erzielte mittlere Bruttojahreseinkommen (Median) von ganzjährig in Vollzeit unselbstständig Erwerbstätigen (ohne Lehrlinge) bei 46.009 EUR. Bei 14 Gehältern entsprach dies einem mittleren monatlichen Bruttoeinkommen (Median) von 3.286 EUR. Frauen erhielten mit 2.983 EUR weniger als Männer (3.439 EUR).

Eine Auswertung für das erste Quartal 2023 wies auf ein Absinken des Medianeinkommens hin: Personen, die im ersten Quartal 2023 eine RWR–Karte oder Blaue Karte EU erhielten, hatten im Median ein zugesagtes Bruttomonatseinkommen von 2.925 EUR.³⁶ Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung war noch unklar, ob dieses Absinken der Median–Bruttomonatseinkommen in der Größenordnung von 10 % ein kurzfristiger Effekt war oder sich im Jahr 2023 insgesamt fortsetzen wird. Das Absinken der zugesagten Einkommen könnte auf die Novelle 2022 zurückzuführen sein, mit der die Mindesteinkommensgrenzen bei der Blauen Karte EU, bei den RWR–Karten für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte und für Studienabsolventen herabgesetzt wurden (unter Umständen auch im Zusammenhang mit anderen Absenkungen der Genehmigungsvoraussetzungen, TZ 5).

- 15.2 Der RH hielt fest, dass die Einkommen von Personen, die eine RWR–Karte oder Blaue Karte EU erhielten, im Jahr 2022 im Median etwa dem monatlichen Bruttoeinkommen von ganzjährig Vollzeitbeschäftigten in Österreich entsprachen, allerdings etwas niedriger lagen als in der Personengruppe mit vergleichbarem Ausbildungsniveau. Für 2023 deuteten die Auswertungen der Daten des ersten Quartals auf ein Absinken der Bruttoeinkommen von Karteninhaberinnen und –inhabern in der Größenordnung von 10 % hin.

Der RH empfahl dem Arbeitsministerium, die Einkommensentwicklung von Karteninhaberinnen und –inhabern zu monitoren, um allfällige unerwünschte Entwicklungen hintanzuhalten.

- 15.3 Das Arbeits– und Wirtschaftsministerium bestätigte in seiner Stellungnahme, dass die zuletzt erfolgte Absenkung der gesetzlichen Mindestentlohnung zu einem Absinken des Medianeinkommens der Karteninhaberinnen und –inhaber geführt habe. Es sagte zu, die Entwicklung weiter zu beobachten und allenfalls gegenzusteuern.

³⁶ Personen, die eine Blaue Karte EU erhielten, hatten mit 4.600 EUR das höchste Medianeinkommen, Personen in Mangelberufen mit 2.545 EUR das niedrigste.



Bildungsniveau

- 16.1 Das AMS erfasste in seinem Datensystem auch Angaben zur Ausbildung der Karteninhaberinnen und –inhaber.

Eine Auswertung dieser Daten zeigte, dass etwa drei Viertel der RWR-Karten und Blauen Karten EU im Jahr 2022 an Personen erteilt wurden, die über eine akademische Ausbildung (einem Universitätsabschluss oder einem Fachhochschulabschluss vergleichbar) verfügten. Weitere 10 % der Karten erhielten Personen mit höherer Ausbildung (mit Matura vergleichbar).

Somit verfügte der überwiegende Teil (84 %) jener Personen, an die eine RWR-Karte oder Blaue Karte EU erteilt wurde, über einen zumindest mit der österreichischen Matura vergleichbaren Bildungsabschluss. Im Vergleich dazu hatten in Österreich im Jahr 2022 41 % der unselbstständig Erwerbstätigen zumindest einen Abschluss einer höheren Schule (Matura).

- 16.2 Der RH hielt fest, dass das durchschnittliche Bildungsniveau der Personen, denen 2022 eine RWR-Karte oder Blaue Karte EU erteilt wurde, – wie von den gesetzlichen Voraussetzungen vorgezeichnet und intendiert (TZ 6) – über jenem der unselbstständig Beschäftigten in Österreich lag.

TEIL IV:

Arbeitsmarktintegration der Arbeitskräfte

- 17.1 (1) Zu den Instrumenten der RWR-Karte und Blauen Karte EU gab es wenige wissenschaftliche Analysen. Die letzte Studie zur RWR-Karte und Blauen Karte EU bzw. zur Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften in Österreich erfolgte von der OECD im Jahr 2014.

Erkenntnisse über die mittel- und langfristige Arbeitsmarktintegration von Arbeitskräften, die über eine RWR-Karte bzw. Blaue Karte EU nach Österreich kamen, lagen nicht vor.

(2) Das AMS nahm auf Ersuchen des RH eine Auswertung des Arbeitsmarktstatus sowie der Einkommenssituation ein und drei Jahre nach Ausstellung einer RWR-Karte oder Blauen Karte EU vor.

Die Auswertung wies auf Folgendes hin:

- Von den Personen, die im überprüften Zeitraum³⁷ eine RWR-Karte oder Blaue Karte EU erhielten, schienen 8 % ein Jahr bzw. 18 % drei Jahre nach Ausstellung nicht mehr im Datenbestand des Dachverbands der Sozialversicherungsträger auf; dies deutete darauf hin, dass sie Österreich wieder verlassen hatten.
- Von den Personen, die im überprüften Zeitraum eine RWR-Karte oder Blaue Karte EU erhielten und sich weiterhin legal in Österreich aufhielten, waren ein Jahr bzw. drei Jahre nach Ausstellung 95 % bzw. 89 % weiterhin unselbstständig beschäftigt, 1 % bzw. 3 % arbeitslos. Die restlichen 4 % bzw. 8 % wiesen eine „sonstige Arbeitsmarktposition“³⁸ auf, d.h., sie waren z.B. karenziert, in Ausbildung oder selbstständig beschäftigt.
- Von den Personen, die im überprüften Zeitraum eine RWR-Karte oder Blaue Karte EU erhielten und sich weiterhin legal in Österreich aufhielten, hatten ein bzw. drei Jahre nach Ausstellung 87 % bzw. 88 % ein höheres Gehalt³⁹ als zur Zeit der Arbeitsaufnahme in Österreich (Angabe am Kartenantrag).⁴⁰

³⁷ zwischen 2018 und April 2020 (betreffend die Auswertungen nach einem Jahr) bzw. April 2022 (betreffend die Auswertungen nach drei Jahren)

³⁸ z.B. Versicherungslücken, Kinderbetreuungsgeld, Wochengeld, Ausbildung, freie Dienstverträge, selbstständige Beschäftigung

³⁹ Steigerung mehr als 10 %

⁴⁰ 2 % hatten nach ein bzw. drei Jahren ein niedrigeres Gehalt (Veränderung mehr als -10 %), 7 % ein ähnliches Gehalt. Beim Rest lag das Gehalt so weit über der Bemessungsgrundlage, dass eine Veränderung nicht bestimmbar war.

- 17.2 Der RH hielt fest, dass gemäß den vom AMS zur Verfügung gestellten Auswertungen der überwiegende Teil der Karteninhaberinnen und –inhaber, die in Österreich verbleiben, gut in den Arbeitsmarkt integriert schienen: 89 % waren auch drei Jahre nach Kartenerteilung weiter unselbstständig beschäftigt – in der Regel mit einem höheren Einkommen als bei Arbeitsantritt; 3 % waren arbeitslos. Etwa ein Fünftel der ursprünglichen Karteninhaberinnen und –inhaber hielten sich drei Jahre nach Kartenausstellung nicht mehr in Österreich auf.

TEIL V: Behördenzuständigkeit und Verfahrensablauf

Grundzüge des Verfahrensablaufs

- 18.1 (1) Für die Erteilung einer RWR-Karte oder Blauen Karte EU waren in Österreich zwei Behörden zuständig, die das Verfahren gemeinsam abwickelten:
- Die allgemeinen, insbesondere sicherheitspolizeilichen Voraussetzungen für die Erteilung einer RWR-Karte oder Blauen Karte EU – im Wesentlichen sicherheitsbezogene Kriterien, wie die Prüfung eines Einreise- oder Aufenthaltsverbots – waren von den Aufenthaltsbehörden, d.h. in der Regel den Bezirksverwaltungsbehörden bzw. Magistraten, zu prüfen. Die örtliche Zuständigkeit richtete sich nach dem tatsächlichen bzw. beabsichtigten Wohnsitz des Antragstellers. Dieser Teil des Verfahrens erfolgte auf Basis des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes in mittelbarer Bundesverwaltung; weisungszuständig war das Innenministerium.
Zur Unterstützung des einheitlichen Vollzugs fasste das Innenministerium die aktuelle Gesetzeslage und seine Erlässe an die Aufenthaltsbehörden in einem detaillierten und gut verständlichen Handbuch zusammen.
 - Die Einhaltung der Voraussetzungen nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz, – im Wesentlichen die arbeitsmarktbezogenen Kriterien und Qualifikationsanforderungen – überprüfte das AMS. Dieser Teil des Verfahrens erfolgte in unmittelbarer Bundesverwaltung; weisungszuständig war das Arbeitsministerium.
Auch das Arbeitsministerium unterstützte den einheitlichen Vollzug durch das AMS mit Erlässen; eine kompilierte Fassung der geltenden Erlässe gab es allerdings nicht. Die einzelnen Erlässe des Arbeitsministeriums waren in elektronischer Form auf einem internen Info-Point des AMS für die Sachbearbeitenden zugänglich.
Darüber hinaus bestanden Richtlinien der Bundesgeschäftsstelle des AMS zu allgemeinen abwicklungstechnischen Fragen.

- Im Falle einer Antragstellung durch die künftige Arbeitskraft selbst im Ausland war überdies die österreichische Vertretungsbehörde (Botschaft oder Konsulat) im Wohnsitzland der Antragstellerin bzw. des Antragstellers als Behörde im Verfahren mitbeteiligt.

Die beteiligten Ministerien wie auch die Aufenthaltsbehörden und das AMS arbeiteten sowohl zu allgemeinen Fragen wie auch einzelfallbezogen grundsätzlich konstruktiv und im kurzen Wege zusammen.

(2) Für die Antragstellung gab es drei Möglichkeiten:

- Der künftige Arbeitgeber stellte den Antrag bei der zuständigen Aufenthaltsbehörde im Inland.⁴¹
- Die ausländische Arbeitskraft stellte den Antrag bei der zuständigen Aufenthaltsbehörde im Inland; dies war allerdings nur nach rechtmäßiger Einreise und während des rechtmäßigen Aufenthalts in Österreich möglich, d.h. insbesondere für Staatsangehörige, die visumsfrei einreisen konnten, seit Oktober 2022 auch im Rahmen eines Touristenvisums.
- Aufwändiger gestaltete sich die Antragstellung, wenn nicht der künftige Arbeitgeber den Antrag einbrachte und sich die ausländische Arbeitskraft im Ausland aufhielt; diesfalls war der Antrag vom ausländischen Staatsangehörigen bei der Botschaft bzw. beim Konsulat im Wohnsitzland zu stellen.

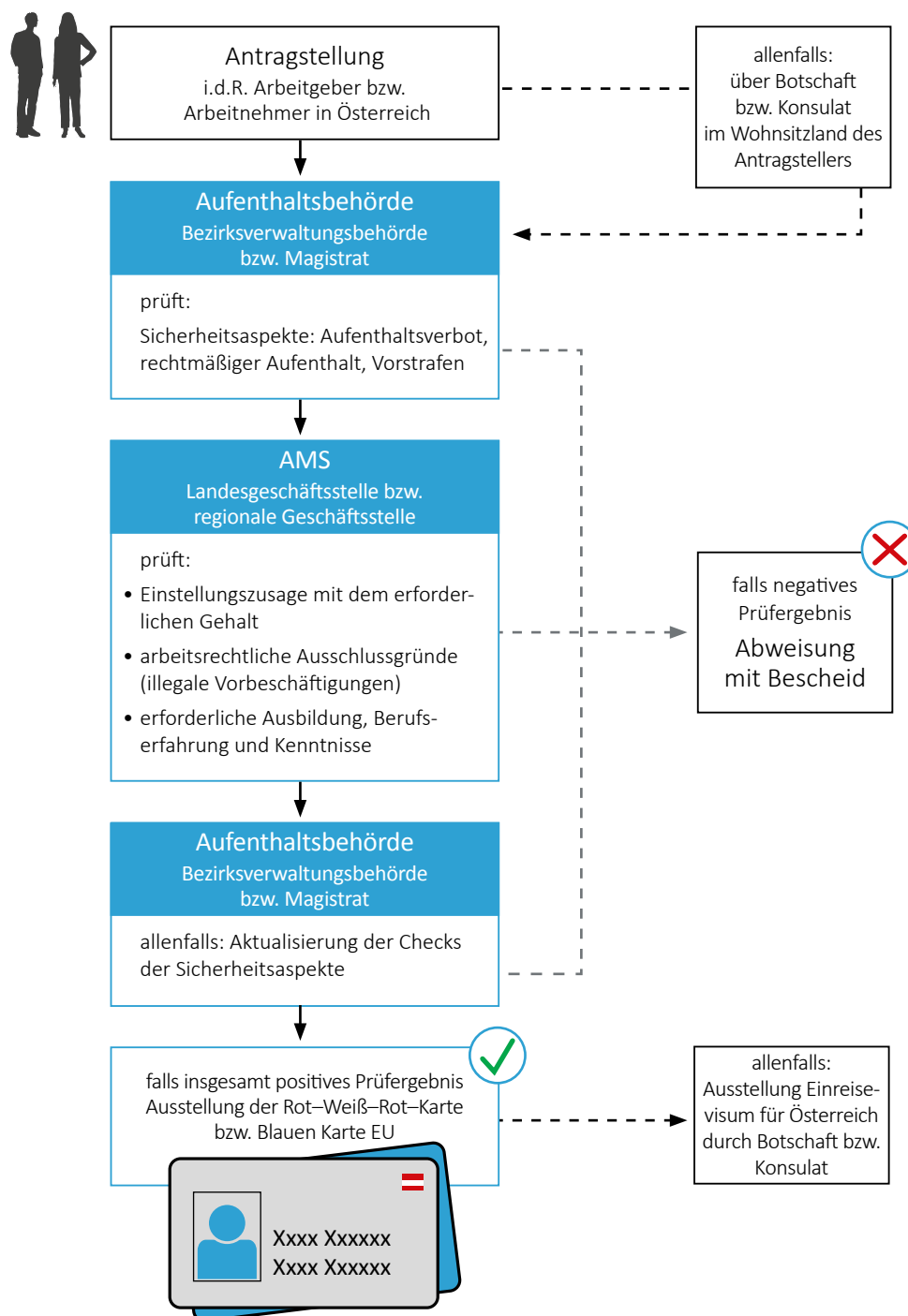
Der weitaus überwiegende Teil der Anträge (im Jahr 2022 etwa 90 % der Erstanträge) wurde durch den künftigen Arbeitgeber bzw. die ausländische Fachkraft im Inland eingebracht; die Antragstellung aus dem Ausland über die Botschaften bzw. Konsulate erfolgte in der Praxis vergleichsweise selten (im Jahr 2022 etwa 10 % der Erstanträge).

(3) Nach Einbringung des Antrags prüften die zuständige Aufenthaltsbehörde und die zuständige Organisationseinheit des AMS – jede Behörde auf Basis der von ihr zu prüfenden Kriterien (siehe dazu [TZ 6](#), [TZ 21](#)) – diesen inhaltlich. Am Ende des Verfahrens wurde die RWR–Karte bzw. Blaue Karte EU (als kombinierte Arbeits– und Aufenthaltsbewilligung) von der Aufenthaltsbehörde erteilt bzw. der Antrag mit Bescheid abgelehnt.

⁴¹ Seit Oktober 2022 konnten die künftigen Arbeitgeber gleichzeitig mit dem Antrag für die Arbeitskraft auf eine RWR–Karte bzw. Blaue Karte EU auch für deren Familienangehörige Anträge auf RWR–Karte plus einbringen.

Die folgende Abbildung stellt das Verfahren schematisch dar:

Abbildung 9: Verfahrensabwicklung Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU



Quellen: AMS; BMI; Darstellung: RH

- 18.2 Der RH hob die Komplexität des Behördenweges hervor; mit der Bearbeitung eines Antrags auf Erteilung einer RWR-Karte bzw. Blauen Karte EU waren jedenfalls zwei Behörden, im Fall der Antragstellung im Ausland drei Behörden befasst. Der RH räumte allerdings auch ein, dass diese Komplexität aus dem Erfordernis, sowohl sicherheitspolizeiliche als auch arbeitsmarktrechtliche Voraussetzungen zu prüfen, entstand. Ansatzpunkte zur Vereinfachung sah er in der gemeinsamen Nutzung von AnNA als Abwicklungsplattform und der Automatisierung der Informationsweitergabe an den Behördenschnittstellen (TZ 28).

Der RH erachtete es als positiv, dass das Innenministerium die aktuelle Gesetzes- und Erlasslage übersichtlich in einem Handbuch zusammenfasste und damit Aufenthaltsbehörden bei einer gleichförmigen Rechtsanwendung unterstützte. Nach Ansicht des RH würden auch im Bereich des Arbeitsministeriums ein Zusammenführen der geltenden Einzel-Erlässe in einer kompilierten Fassung und die laufende Integration neuer Erlässe die Weisungslage besser überblickbar machen.

Der RH empfahl dem Arbeitsministerium, die für die RWR-Karte und die Blaue Karte EU relevanten Erlässe in einer kompilierten Fassung zusammenzuführen.

Der RH hob weiters hervor, dass mit der seit 2014 möglichen Antragseinbringung durch den künftigen Arbeitgeber im Inland eine deutliche Erleichterung der Antragstellung erfolgte.

- 18.3 Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium räumte in seiner Stellungnahme ein, dass die aufgrund der zahlreichen Gesetzesänderungen immer wieder zur Unterstützung des AMS notwendigen Erlässe seit Einführung der RWR-Karte sehr umfangreich geworden seien. Es sei, der Empfehlung des RH folgend, bereits dabei, die Erlässe und Vollzugsanweisungen zum Themenkomplex RWR-Karte zu kompilieren und dem AMS in Form eines Gesamterlasses zur Verfügung zu stellen.

Antragstellung

19.1 (1) Die Antragstellung durch die Drittstaatsangehörigen musste persönlich bei der Behörde erfolgen (im Inland bei der Aufenthaltsbehörde oder im Ausland bei Botschaft bzw. Konsulat). Bei Einbringung des Antrags durch den Arbeitgeber akzeptierten die Aufenthaltsbehörden eine postalische Antragstellung oder Antragstellung per E-Mail. Der bzw. die Drittstaatsangehörige musste persönlich zur Identitätsprüfung, Vorlage der Originaldokumente und Abnahme der Fingerabdrücke bei der zuständigen Aufenthaltsbehörde (bei Auslandsantragstellung Botschaft bzw. Konsulat) erscheinen. Auch war die RWR-Karte persönlich bei der zuständigen Aufenthaltsbehörde abzuholen.

(2) Das Innenministerium stellte für die Antragstellung ein allgemeines, für alle Aufenthaltstitel konzipiertes Antragsformular in deutscher Sprache zur Verfügung.

Das Formular fragte die relevanten Daten der Antragstellenden ab und enthielt Informationen zu Meldeverpflichtungen der Antragstellenden (z.B. Änderung Familienverhältnisse, Adressänderungen). Nicht enthalten war jedoch ein expliziter Hinweis, dass die RWR-Karte oder Blaue Karte EU an einen konkreten Arbeitsplatz gebunden und eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses unverzüglich zu melden war. In einer separaten Ausfüllhilfe, die auch in englischer Sprache zur Verfügung stand, wurden die einzelnen Antragsfelder näher erklärt und die vorzulegenden Dokumente aufgelistet. Die Aufenthaltsbehörden waren nicht verpflichtet, das Antragsformular des Innenministeriums zu nutzen und erstellten zum Teil eigene Antragsformulare.

(3) Dem Antrag waren – je nach beantragter Kartenvariante – folgende Unterlagen anzuschließen:

- vom Arbeitgeber unterfertigte Erklärung mit einer Beschreibung der Tätigkeit sowie Angaben zu Bruttoentlohnung, Arbeitsausmaß und anwendbarem Kollektivvertrag,
- Kopie eines gültigen Reisedokuments (z.B. Reisepass),
- Passfoto in Papier,
- Strafregisterauskunft des Wohnsitzlandes, sofern zumutbar, sowie
- Nachweise zu den Erfordernissen von Ausbildung, Berufserfahrung und Sprachkenntnissen.

Die Behörden akzeptierten grundsätzlich englischsprachige Dokumente und Unterlagen. Anderssprachige Dokumente und Unterlagen, insbesondere Reisepässe, Strafregisterauskünfte, Ausbildungszeugnisse, waren bei Bedarf auf Verlangen der Behörde in (allenfalls beglaubigter) Übersetzung vorzulegen.

Bei Antragstellung nicht verpflichtend vorzulegen war ein Arbeitsvertrag zwischen künftiger ausländischer Arbeitskraft und dem Arbeitgeber in Österreich; in der Praxis wurde dieser allerdings oft beigelegt.

- 19.2 Im Hinblick auf die internationale Zielgruppe der RWR-Karte und Blauen Karte EU sowie der gesetzlich verankerten Möglichkeit, ohne bzw. mit nur sehr geringen Deutschkenntnissen diese Aufenthaltstitel zu erhalten (TZ 6), erachtete es der RH als zweckmäßig, das Antragsformular auch in englischer Sprache bereitzustellen. Aus Sicht des RH wäre es auch zweckmäßig, im Antragsformular und auf der Arbeitgebererklärung explizit darauf hinzuweisen, dass die RWR-Karte und Blaue Karte EU an einen konkreten Arbeitsplatz gebunden und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses unverzüglich zu melden war (von der Karteninhaberin bzw. dem Karteninhaber an die Aufenthaltsbehörde und vom Arbeitgeber an das AMS).

Der RH empfahl dem Innenministerium, gemeinsam mit dem Arbeitsministerium ein zweisprachiges Antragsformular (deutsch/englisch) mit den wesentlichen Informationen zur RWR-Karte und Blauen Karte EU bereitzustellen. Er empfahl, insbesondere in das Antragsformular und in die Arbeitgebererklärung einen expliziten Hinweis aufzunehmen, dass die RWR-Karte und die Blaue Karte EU an einen konkreten Arbeitsplatz gebunden sind und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses unverzüglich an die Aufenthaltsbehörde bzw. an das AMS zu melden ist.

- 19.3 Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung bereits umgesetzt sei: Die neuen Antragsformulare für die RWR-Karte samt Erklärungen, jeweils in deutscher und englischer Sprache, würden seit Anfang November 2023 auf der Website des Innenministeriums zur Verfügung gestellt. Aus der Arbeitgebererklärung gehe nunmehr hervor, dass die RWR-Karte und Blaue Karte EU an einen konkreten Arbeitsplatz gebunden seien und eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses unverzüglich an das AMS zu melden sei. Die Arbeitgebererklärung liege nur in deutscher Sprache auf, da sich diese an den Arbeitgeber im Inland richte.
- 20.1 Der Antrag war gemäß Gebührengesetz 1957⁴² mit insgesamt 160 EUR zu vergebühren. Die Gebühr war in der Regel in zwei Schritten zu entrichten: einmal bei der Antragstellung (120 EUR) und einmal bei der Abholung des Aufenthaltstitels (40 EUR).⁴³
- 20.2 Aus Sicht des RH stellte die zweigeteilte Gebühreneinhebung vor dem Hintergrund des insgesamt geringen Betrags von 160 EUR, von dem der größte Teil jedenfalls bei Antragstellung zu erbringen war, einen unnötigen Mehraufwand für die Aufenthaltsbehörden und die Antragstellenden dar.

⁴² BGBl. 267/1957 i.d.g.F.

⁴³ § 14 Gebührengesetz 1957: für Personen ab 6 Jahren: 120 EUR Eingabengebühr; 20 EUR Personalisierungsgebühr (u.a. für Abnahme der Fingerabdrücke); 20 EUR Erteilungsgebühr



Der RH empfahl dem Innenministerium und dem Finanzministerium, zur Verminderung des Verwaltungsaufwands bei Gebühren dieser Größenordnung eine einmalige Einhebung einer Pauschalgebühr bei Antragstellung anzudenken und gegebenenfalls eine Adaptierung des Gebührengesetzes vorzubereiten.

20.3 (1) Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass eine Kontaktaufnahme mit dem für das Gebührengesetz zuständigen Finanzministerium stattgefunden habe mit dem Ziel, diese den Vollzug vereinfachende Anregung umzusetzen. Zu bedenken sei allerdings, dass eine Änderung des Gebührengesetzes für alle Aufenthaltstitel geprüft werden müsse und zudem eine Angleichung des Konsulargebührengesetzes im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten zu prüfen wäre.

(2) Das Finanzministerium dankte in seiner Stellungnahme für die Anregung. Es habe in der jüngsten Vergangenheit bereits einige Gesetzesinitiativen erarbeitet, die zum Ziel hätten, die Vergebüherung der Verwaltungsverfahren zu vereinfachen. Gerade im Zusammenhang mit der Beantragung und Erteilung von Aufenthaltstiteln gebe es – wie im Bericht des RH aufgezeigt – allerdings noch Verbesserungspotenzial. Die zuständige Fachabteilung werde mit der Evaluierung und Erarbeitung von Änderungsvorschlägen, in Abstimmung mit dem Innenministerium, beauftragt.



Prüfung der Voraussetzungen

Wesentliche Kontrollschritte

- 21 Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wesentlichen inhaltlichen Kontrollschritte:

Tabelle 6: Prüfung der Zuerkennungsvoraussetzungen für Rot-Weiß-Rot-Karten oder Blaue Karten EU – wesentliche Kontrollschritte

Kontrollthemen	Nachweis/Kontrollschritt
Aufenthaltsbehörde – 1. Schritt	
sicherheitspolizeiliche/fremdenrechtliche Erteilungshindernisse	
– Einreise– bzw. Aufenthaltsverbot bzw. unrechtmäßiger Aufenthalt in Österreich – rechtskräftige Strafe wegen illegaler Einreise in letzten 12 Monaten	elektronische Abfrage im Kriminalpolizeilichen Informationssystem (EKIS) und im Zentralen Fremdenregister
– Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit	elektronische Abfrage im Strafregister; Vorlage eines ausländischen Strafregisterauszugs
– Ausweisungsanordnung eines anderen EWR-Staates oder der Schweiz	elektronische Abfrage im Schengener Informationssystem
– Krankenversicherung	in der Regel keine Prüfung des Vorliegens eines Versicherungsschutzes bis zum Antritt der Beschäftigung; mit Beschäftigungsaufnahme bestand ein sozialversicherungsrechtlicher Versicherungsschutz
AMS	
arbeitsrechtliche Erteilungshindernisse	
– wiederholte illegale Beschäftigung (durch Arbeitgeber oder Arbeitnehmer) – Einhaltung von Lohn– und Arbeitsbedingungen durch den Arbeitgeber nicht gesichert	elektronische Abfrage vergangener Verstöße im AMS-IT-System und allenfalls in den Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger
– Verständigung von Betriebsrat/Personalvertretung – keine altersbedingte Kündigung oder Einstellungsablehnung von Personen 50+ in den letzten 6 Monaten im Betrieb	Angabe des Arbeitgebers in Arbeitgebererklärung
Einstellungszusage des Arbeitgebers unter Einhaltung des Mindesteinkommens	Abgleich der gesetzlichen Vorgabe (Mindesteinkommen bzw. Kollektivvertrag) mit dem Arbeitsvertrag und der Arbeitgebererklärung
erforderliche Qualifikation	Beurteilung Studienabschlüsse/Diplom– bzw. Abschlusszeugnisse
erforderliche Berufserfahrung	Beurteilung Dienstzeugnisse/Arbeitsbestätigungen
erforderliche Sprachkenntnisse	Beurteilung Sprachdiplome/Kurszeugnisse
weitere Kriterien des Punktesystems (z.B. Alter)	Beurteilung vorgelegter Nachweise
gegebenenfalls Ersatzkraftverfahren	Prüfung, ob eine geeignete arbeitslose Person für die Stelle infrage kommt – allenfalls Vermittlungsversuch



Kontrollthemen	Nachweis/Kontrollschritt
Aufenthaltsbehörde – 2. Schritt	
sicherheitspolizeiliche/fremdenrechtliche Erteilungshindernisse	zum Teil neuerliche elektronische Datenbankabfragen – aktueller Stand
Nahverhältnis zu extremistischen oder terroristischen Gruppierungen	gegebenenfalls in Einzelfällen Anfrage beim Landesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung
AMS – Kontrolle nach Zuerkennung	
Aufnahme und Weiterbestehen des Beschäftigungsverhältnisses mit der Karteninhaberin bzw. dem Karteninhaber	Prüfung der Anmeldung zur Sozialversicherung und Einhaltung der gesetzlich vorgesehenen Entlohnung durch elektronische Abfrage in den Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger

Quellen: BMI; BMAW; AMS; Zusammenstellung: RH

Prüfung der Zuerkennungsvoraussetzungen

22.1 (1) Die sicherheitspolizeilichen Antragsvoraussetzungen konnten größtenteils über Abfragen in verschiedenen polizeilichen Datenbanken (z.B. Elektronisches Kriminalpolizeiliches Informationssystem – EKIS; Zentrales Fremdenregister) mit geringem Zeitaufwand abgeklärt werden.

(2) Auch die Prüfungen des AMS zu früherer wiederholter illegaler Beschäftigung waren über Abfragen aus dem AMS-IT-System und allenfalls Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger gut abklärbar.

Deutlich aufwändiger gestaltete sich die Prüfung der erforderlichen Qualifikationen (z.B. bei Berufsausbildungen) durch das AMS wie auch die Beurteilung der vorgewiesenen Berufserfahrung.

Die Vergleichbarkeit ausländischer Studien prüften die Sachbearbeitenden des AMS unter Zuhilfenahme der Datenbank der deutschen Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, die laufend aktualisierte Informationen zur Bewertung ausländischer Bildungsnachweise enthielt. Im Zweifelsfall ersuchten sie das Nationale Informationszentrum für akademische Anerkennung im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung um Beurteilung des Abschlusses.

Die Beurteilung von Zeugnissen für ausländische Berufsausbildungen, insbesondere die Frage der Vergleichbarkeit mit Lehrausbildungen in Österreich für die RWR-Karte für Fachkräfte in Mangelberufen, stellte eine besondere Herausforderung dar, da ausländische Bildungssysteme in der Regel kein entsprechendes System der dualen Ausbildungen kannten. Für diese Beurteilung bestand keine unterstützende Datenbank oder bundesweite Liste vergleichbarer Ausbildungen. Entscheidungsgrundlagen bildeten dabei die übermittelten Unterlagen und öffentlich zugängliche Informationen zu der ausländischen Ausbildung. Im Zweifel konnten u.a. österreichische Berufsvertretungsbehörden, das Wirtschaftsministerium, der Österreichische

Integrationsfonds oder andere Einrichtungen mit entsprechendem Know–how kontaktiert werden.

Bei den Zeugnissen zu Sprachkenntnissen bestanden nicht selten Zweifel an der Echtheit bzw. Richtigkeit der vorgelegten Dokumente. Den Sachbearbeitenden des AMS lagen die Dokumente prozessbedingt nur in Kopie vor. Wesentlich für das Erkennen von gefälschten Ausbildungs– und Sprachzertifikaten und nicht den Tatsachen entsprechenden Bestätigungen über Berufserfahrungen waren die Aufmerksamkeit und Erfahrung der Sachbearbeitenden. In Zweifelsfällen fragten diese bei den auf den Dokumenten als ausstellende Stellen angegebenen Institutionen nach, holten Expertise bei Sprachinstituten zur Verifizierung von Sprachnachweisen ein bzw. konnten letztlich von Antragstellenden auch die Vorlage von beglaubigten Dokumenten einfordern.

(3) Grundsätzlich meldeten Sachbearbeitende der Aufenthaltsbehörden und des AMS den Verdacht einer Urkundenfälschung an die Strafverfolgungsbehörden. Bei den Aufenthaltsbehörden bestand keine Klarheit, ob im Falle des begründeten Verdachts der Vorlage gefälschter Unterlagen – insbesondere zu den vom AMS zu beurteilenden Voraussetzungen (Berufsausbildung, Berufserfahrung, Sprachzertifikate) – der Antrag auf RWR–Karte bzw. Blaue Karte EU abzuweisen war. Im Zuge der Überprüfung fiel auf, dass mitunter folgende Fallkonstellation auftrat: Dem AMS wurde ein gefälschtes Sprachzertifikat vorgelegt; da auf Basis der übrigen Unterlagen die Erfüllung der erforderlichen arbeitsrechtlichen Voraussetzungen gegeben war, stellte das AMS allerdings ein positives Gutachten aus. Die Aufenthaltsbehörde erteilte in weiterer Folge – trotz Strafanzeige – eine RWR–Karte.

Das Erlass–Handbuch des Innenministeriums sah bei Fälschungsverdacht eine Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden vor. Zudem verwies es auf die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes, wonach die Verwendung falscher Urkunden, etwa gefälschter Sprachzertifikate, mit dem Ziel der Erlangung eines Aufenthaltstitels eine schwere Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses an einem geordneten Fremdenwesen im Sinne des gesetzlichen Ablehnungstatbestands darstellt.

(4) Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zum Einkommen (Mindesteinkommen bzw. kollektivvertragliches Einkommen je Kartenvariante) prüfte das AMS bei Antragstellung auf Basis der Angaben des Arbeitgebers auf der Arbeitgebererklärung. In Einzelfällen gab das AMS ein positives Gutachten ab, obwohl die gesetzlichen Einkommensgrenzen der RWR–Karte für sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte bzw. der Blauen Karte EU nicht eingehalten waren.

- 22.2 (1) Der RH hielt fest, dass für die Zuerkennung einer RWR-Karte bzw. Blauen Karte EU eine Vielzahl von je Kartenvariante unterschiedlichen Anforderungen zu beurteilen war. Die sicherheitspolizeilichen Voraussetzungen waren größtenteils gut und standardisiert beurteilbar.

Die Beurteilung der ausbildungsbezogenen und berufserfahrungsbezogenen Kriterien gestaltete sich schwieriger und aufwändiger; die Vergleichbarkeit ausländischer nicht-akademischer Berufsausbildungen war aufgrund der Vielfältigkeit und Dynamik im Ausbildungsbereich schwierig zu beurteilen. Die Beurteilung der Echtheit und Richtigkeit der vorgelegten Zeugnisse und Zertifikate erforderte Aufmerksamkeit und Erfahrung der Sachbearbeitenden. Der RH wies darauf hin, dass für die Prüfung der Echtheit der Ausbildungs- und Sprachzertifikate wie auch für die Vergleichbarkeit von Ausbildungen für die Sachbearbeitenden des AMS wenige Unterstützungsinstrumente bzw. Handlungsanleitungen bestanden. Der RH wies weiters darauf hin, dass Aufenthaltsbehörden Aufenthaltstitel mitunter auch in Fällen ausstellten, in denen der begründete Verdacht der Vorlage einer gefälschten Unterlage bestand.

Der RH empfahl dem Innenministerium, den Aufenthaltsbehörden gegenüber klarzustellen, dass im Falle der Vorlage von Unterlagen, bei denen ein begründeter Verdacht der Fälschung gegeben ist, der Antrag auf RWR-Karte bzw. Blaue Karte EU abzulehnen ist.

Der RH empfahl dem AMS, zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs für Abwicklungsfragen, die sich regelmäßig stellen, unterstützende Handlungsanleitungen zu erstellen, die insbesondere auch Vorgaben zur Prüfung der Echtheit und Richtigkeit von Unterlagen enthalten sollten.

- (2) Der RH hielt fest, dass das AMS in Einzelfällen eine Unterschreitung der gesetzlichen Einkommensgrenzen nicht erkannte.

Der RH empfahl dem AMS, in seinem IT-System eine automatisierte Kontrollmeldung zur Einhaltung bzw. Plausibilisierung der Einkommensgrenzen zu implementieren.

- 22.3 (1) Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aus Anlass der Empfehlung des RH nochmals geprüft werde, ob eine Ablehnung bei begründetem Verdacht der Fälschung rechtlich zulässig sei. Sollte diese Prüfung zu einem positiven Ergebnis führen, werde eine entsprechende Information an die Aufenthaltsbehörden erfolgen.

(2) Laut Stellungnahme des AMS kläre die Bundesgeschäftsstelle im ständigen Austausch mit den Landesgeschäftsstellen und dem Arbeitsministerium laufend Vollzugsfragen und habe u.a. Handlungsanleitungen für die Zuständigkeitsfragen nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz sowie betreffend die Dokumentation von illegalen Beschäftigungen in den EDV–Applikationen erstellt. Kürzere Klarstellungen zu Vollzugsfragen erfolgten regelmäßig einfach und formlos per E–Mail an alle Landesgeschäftsstellen.

Zur Prüfung der Echtheit und Richtigkeit von Sprachzertifikaten seien für ausgewählte Sprachinstitute Informationen zusammengestellt bzw. sei auf Websites verlinkt worden, auf denen die Echtheit und Richtigkeit eines vorgelegten Zertifikats geprüft werden könnten. Da das Ausländerbeschäftigungsgesetz nicht auf Sprachzertifikate von bestimmten Institutionen einschränke, könne eine abschließende Information nicht erstellt werden. Generell regle ein Erlass des Arbeitsministeriums, dass in Fällen von begründeten Zweifeln an der Echtheit eines Dokuments und falls eine Überprüfung durch die regionale Geschäftsstelle nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich sei, eine Beglaubigung des Dokuments vom Antragsteller verlangt werden könne. An diesen Umstand sei auch im September 2022 durch E–Mail an alle Landesgeschäftsführerinnen und Landesgeschäftsführer erinnert worden.

Eine Programmierung für eine automatisierte Kontrollmeldung zur Einhaltung bzw. Plausibilisierung der Einkommensgrenzen sei aufgrund der starken Auslastung des IT–Dienstleisters frühestens ab 2025 möglich.

- 23.1 Das Niederlassungs– und Aufenthaltsgesetz sah vor, dass in einer Erstprüfung sicherheitspolizeiliche Erteilungshindernisse und Formmängel zu kontrollieren waren.

Die Gebarungsüberprüfung zeigte, dass die Aufenthaltsbehörden in der Praxis Antragsunterlagen teilweise unmittelbar an das AMS weiterleiteten, ohne davor das Vorliegen – in Registern abfragbarer – sicherheitspolizeilicher Erteilungshindernisse zu prüfen (z.B. Einreise– bzw. Aufenthaltsverbote, Asylwerberstatus).

- 23.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass Aufenthaltsbehörden zum Teil Antragsunterlagen direkt an die zuständige AMS–Abwicklungsstelle weiterleiteten, ohne davor eine erste Grobprüfung auf sicherheitspolizeiliche Erteilungshindernisse durchzuführen. Er gab zu bedenken, dass die Prüfung durch das AMS inhaltlich aufwändig war, so dass diese Vorgangsweise das Risiko barg, dass das AMS ressourcenintensive Kontrollschritte setzte, obwohl der Antrag wegen des Vorliegens eines offenkundigen sicherheitspolizeilichen Erteilungshindernisses abzuweisen war.

Der RH empfahl dem Innenministerium, den Aufenthaltsbehörden gegenüber klarzustellen, dass vor Übermittlung von Antragsunterlagen an das AMS jene sicherheitspolizeilichen Erteilungshindernisse abzuklären sind, die rasch in den Registern abfragbar sind (z.B. Einreise- bzw. Aufenthaltsverbote, Asylwerberstatus).

- 23.3 Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH bereits umgesetzt sei: Die Aufenthaltsbehörden seien mit Rundschreiben des Innenministeriums vom 6. Juli 2023 angewiesen worden, im Verfahren nur dann eine Stellungnahme bzw. ein Gutachten des AMS einzuholen, wenn der Antrag nicht ohnedies wegen zwingender Erteilungshindernisse abzuweisen sei. Die Aufenthaltsbehörden hätten damit im Sinne einer effizienten Verfahrensführung bereits vor Weiterleitung des Aktes an das AMS jedenfalls das Vorliegen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen (Aufenthalt widerstreitet nicht den öffentlichen Interessen) zu prüfen.

Prüfung nach Kartenausstellung

- 24.1 (1) Das Ausländerbeschäftigungsgesetz verpflichtete das AMS, nach Ausstellung der RWR-Karte bzw. Blauen Karte EU zu prüfen, ob die für die Kartenerteilung maßgebenden Voraussetzungen tatsächlich eingehalten wurden, d.h., insbesondere ob und mit welcher Entlohnung die Beschäftigung tatsächlich aufgenommen wurde.

(2) Die Aufenthaltsbehörden waren gesetzlich verpflichtet, das AMS über die Kartenausstellung sowie die Geltungsdauer des Aufenthaltstitels zu verständigen. Das AMS erhielt von den Aufenthaltsbehörden keine automatisierte Verständigung über den Abschluss des Verfahrens (Kartenausstellung, Ablehnung oder Zurückziehung des Antrags). In der Regel verständigten die Aufenthaltsbehörden das AMS mit E-Mail; zu Ablehnungen oder Zurückziehungen erhielt das AMS standardmäßig keine Verständigung.⁴⁴

In einem Bericht aus 2022 wies die Interne Revision des AMS – auf Basis von Auswertungen aus dem Jahr 2021 – darauf hin, dass in 800 Fällen mehr als drei Monate nach Gutachtenerstellung noch keine Prüfung der Versicherungsdaten stattgefunden hatte. Sie machte darauf aufmerksam, dass das AMS unter Umständen von einer Arbeitsaufnahme keine Kenntnis hatte, weil die Aufenthaltsbehörde die Ausstellung der RWR-Karte bzw. Blauen Karte EU nicht meldete und auch der Arbeitgeber seinen Meldepflichten nicht nachgekommen war.

⁴⁴ Auch der Arbeitgeber selbst war nach Ausländerbeschäftigungsgesetz verpflichtet, dem AMS innerhalb von drei Tagen Beginn und Ende der Beschäftigung der ausländischen Fachkraft zu melden. Ein diesbezüglicher Hinweis fand sich auch auf der Website des AMS.

Das AMS gab dem RH gegenüber an, in Reaktion auf diesen Bericht beginnend mit Anfang 2023 mehrmals jährlich auf Basis der von ihm ausgestellten Gutachten auszuwerten, ob eine Prüfung der Versicherungsdaten bereits erfolgt bzw. die Rückmeldung der Aufenthaltsbehörden noch offen war sowie die Aufenthaltsbehörden gegebenenfalls um Mitteilung des Verfahrensstands zu ersuchen.

(3) In der Praxis prüfte das AMS etwa zwei Monate nach der Information über die Kartenausstellung mit einer elektronischen Abfrage von Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger, ob die Anmeldung zur Sozialversicherung erfolgte und die gesetzlich vorgegebene Höhe der Entlohnung eingehalten wurde.

Stellte das AMS bei dieser Überprüfung das Nicht-Bestehen des Beschäftigungsverhältnisses oder die Nicht-Einhaltung der Einkommensanforderungen fest, versuchte es, den Sachverhalt mit der Arbeitskraft bzw. dem Arbeitgeber zu klären. Im Falle einer Nicht-Aufnahme oder bei Verlust des Arbeitsplatzes gab das AMS der Karteninhaberin bzw. dem Karteninhaber in der Regel drei Monate Zeit (im Falle der Blauen Karte EU – auf Basis der EU-rechtlichen und gesetzlichen Vorgaben – sechs Monate), um einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Erst danach verständigte es die Aufenthaltsbehörde vom Wegfall der Voraussetzungen für die Kartenerteilung.

(4) Nach Erhalt der AMS-Meldung hatte die zuständige Aufenthaltsbehörde ein Verfahren zum Entzug der Karte einzuleiten. In der Praxis gaben auch die Aufenthaltsbehörden der Karteninhaberin bzw. dem Karteninhaber nochmals ein bis zwei Monate Zeit, um einen neuen Arbeitsplatz zu finden, erst danach leiteten sie ein Verfahren zur Entziehung des Aufenthaltstitels mit Parteieingehör ein.

In der Praxis erfolgte ein Entzug der Karten sehr selten. Auswertungen zur Häufigkeit einer Nicht-Aufnahme des Arbeitsplatzes, zur Häufigkeit und Dauer der Beschäftigungslosigkeit, zur Anzahl der AMS-Meldungen an die Aufenthaltsbehörden und zur Anzahl der Entzugsfälle gab es nicht.

(5) Zu einem späteren Zeitpunkt während der Gültigkeitsdauer der Karten von grundsätzlich zwei Jahren fanden keine weiteren standardmäßigen Überprüfungen mehr statt, ob Zuerkennungsvoraussetzungen weiterhin erfüllt waren.

24.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass es keinen automatisierten Prozess der Rückmeldung der Aufenthaltsbehörden an das AMS über den Ausgang des Kartenverfahrens gab. Dies erschwerte es dem AMS, einen Überblick über den Ausgang der Verfahren zu wahren und die zeitnahe Prüfung der Beschäftigungsaufnahme unter Einhaltung der Einkommensvorgaben vorzunehmen.

Der RH verwies zur Meldung der Aufenthaltsbehörden an das AMS auf seine Empfehlung in TZ 28, das IT-Abwicklungstool AnNA dahingehend auszubauen, dass standardisierte Informationen zwischen den Aufenthaltsbehörden und dem AMS weitgehend automatisiert erfolgen können.

Er empfahl dem Arbeitsministerium, dem Innenministerium und dem AMS, in einem ersten Schritt das AMS an das IT-Abwicklungstool AnNA anzubinden, um den Sachbearbeitenden des AMS einen unmittelbaren Zugang zu in AnNA erfassten Informationen zu ermöglichen. Erforderlichenfalls wäre für den Zugang eine gesetzliche Grundlage vorzubereiten.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei Nicht-Aufnahme der Beschäftigung bzw. bei Jobverlust, d.h. bei Wegfall der Voraussetzungen für die Kartenerteilung, bis zu fünf Monate zugewartet wurde, bevor ein Verfahren zur Entziehung des Aufenthaltstitels eingeleitet wurde. Er befürwortete grundsätzlich, der in Österreich befindlichen ausländischen Arbeitskraft eine angemessene Zeit für die Jobsuche einzuräumen; in Anbetracht des ohnehin langwierigen Entzugsverfahrens erachtete der RH die Abwicklungspraxis jedoch als großzügig. Er wies darauf hin, dass der Wegfall der Voraussetzungen für die Kartenerteilung zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der Gültigkeitsdauer der Karten nicht mehr überprüft wurde.

Der RH kritisierte, dass zur Häufigkeit einer Nicht-Aufnahme des Arbeitsplatzes, zur Häufigkeit und Dauer der Beschäftigungslosigkeit von Karteninhaberinnen und -inhabern, zur Anzahl der AMS-Meldungen an die Aufenthaltsbehörden und zur Anzahl der Entzugsfälle keine Daten verfügbar waren. Dadurch war schwer einschätzbar, in welchem Ausmaß sich Karteninhaberinnen und -inhaber in Österreich aufhielten, ohne einer regulären und gesetzeskonform entlohten Beschäftigung nachzugehen.

Der RH empfahl dem Innenministerium, den Aufenthaltsbehörden gegenüber klarzustellen, dass das Verfahren zur Entziehung des Aufenthaltstitels unmittelbar nach Erhalt der Meldung des AMS einzuleiten ist, da bereits das AMS ausreichend Zeit zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes einräumte.

Der RH empfahl dem AMS, weiterhin auf die rechtzeitige Überprüfung, ob das Arbeitsverhältnis tatsächlich aufgenommen und das vorgeschriebene Einkommen eingehalten wurde, zu achten. Er empfahl weiters, zu klären, ob nach einem Jahr eine nochmalige Überprüfung zweckmäßig ist, d.h., probeweise einen Kontrolllauf ein Jahr nach Kartenerteilung vorzunehmen. Auf Basis der Ergebnisse dieses Kontrolllaufs wäre eine diesbezügliche Risikoabschätzung vorzunehmen und darauf aufbauend die Kontrolle des Weiterbestehens der Arbeitsverhältnisse und der Einhaltung der Einkommensanforderungen allenfalls auszubauen.

24.3 (1) Das Arbeits– und Wirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Anbindung des AMS in Vorbereitung sei, aber noch der Zustimmung der Bundesländer und einer Beschlussfassung im AnNA–Lenkungsausschuss bedürfe.

(2) Laut Stellungnahme des Innenministeriums seien – unter Einbindung des AMS, des Bundesrechenzentrums als Servicedienstleister des AMS und der Bundesländer – bereits erste Schritte gesetzt worden, um eine Anbindung des AMS an AnNA zu ermöglichen. Da die Aktenführung der Aufenthaltsbehörden nicht in AnNA, sondern im ELAK der Bundesländer erfolge, ergäben sich technische Fragen, die eine Anbindung erschwerten. Die Entscheidung über eine Anbindung müssten die Bundesländer mittragen und der AnNA–Lenkungsausschuss beschließen. Vertreterinnen und Vertreter des Innenministeriums und des AMS würden dieses Anliegen gemeinsam vorantreiben. Das Innenministerium merkte ergänzend an, dass das AMS bereits eine Zugriffsmöglichkeit zum Informationssystem Zentrales Fremdenregister besitze.

Bezüglich der Einleitung von Verfahren zur Entziehung des Aufenthaltstitels teilte das Innenministerium in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH bereits umgesetzt sei: Gemäß einem Rundschreiben des Innenministeriums vom 6. Juli 2023 an die Aufenthaltsbehörden habe die Aufenthaltsbehörde im Falle eines Jobverlusts des Inhabers einer RWR–Karte oder Blauen Karte EU grundsätzlich davon auszugehen, dass das AMS bereits eine Frist zur Jobsuche eingeräumt habe; das Entziehungsverfahren sei unverzüglich einzuleiten, sofern kein Zweckänderungsantrag vorliege.

(3) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es großes Interesse an einer Anbindung an AnNA habe. Es sei in regelmäßigem Kontakt mit dem Innenministerium und den Aufenthaltsbehörden und habe bereits positive Signale für eine Anbindung erhalten. Die Entscheidung darüber müsse jedoch im AnNA–Lenkungsausschuss getroffen werden und liege nicht im Bereich des AMS.

Bezüglich der Prüfung des Weiterbestehens der Erteilungsvoraussetzungen nach Kartenausstellung hielt das AMS fest, dass es bei Erhalt der Information über die Ausfolgung der Karte prüfe, ob das Arbeitsverhältnis tatsächlich aufgenommen worden sei und das vorgeschriebene Entgelt gezahlt werde. Darüber hinaus strebe das AMS an, im ersten Halbjahr 2024 eine Sonderauswertung durchzuführen, um für alle aufrechten RWR–Karten und Blauen Karten EU, die bereits mehr als ein Jahr gültig seien, zu prüfen, ob aktuell eine unselbstständige Beschäftigung bestehe und ob die Entlohnung den Angaben des Antrags entspreche. Sollte die Beschäftigung schon vor mehr als sechs Monaten geendet haben, werde die zuständige Aufenthaltsbehörde verständigt. Wenn die Entlohnung nicht den Erfordernissen entspreche, werde der Arbeitgeber informiert, mit dem Hinweis, dass bei nicht ordnungs-

gemäß der Entlohnung die Aufenthaltsbehörde verständigt würde und damit die Einleitung eines Entziehungsverfahrens erfolge.

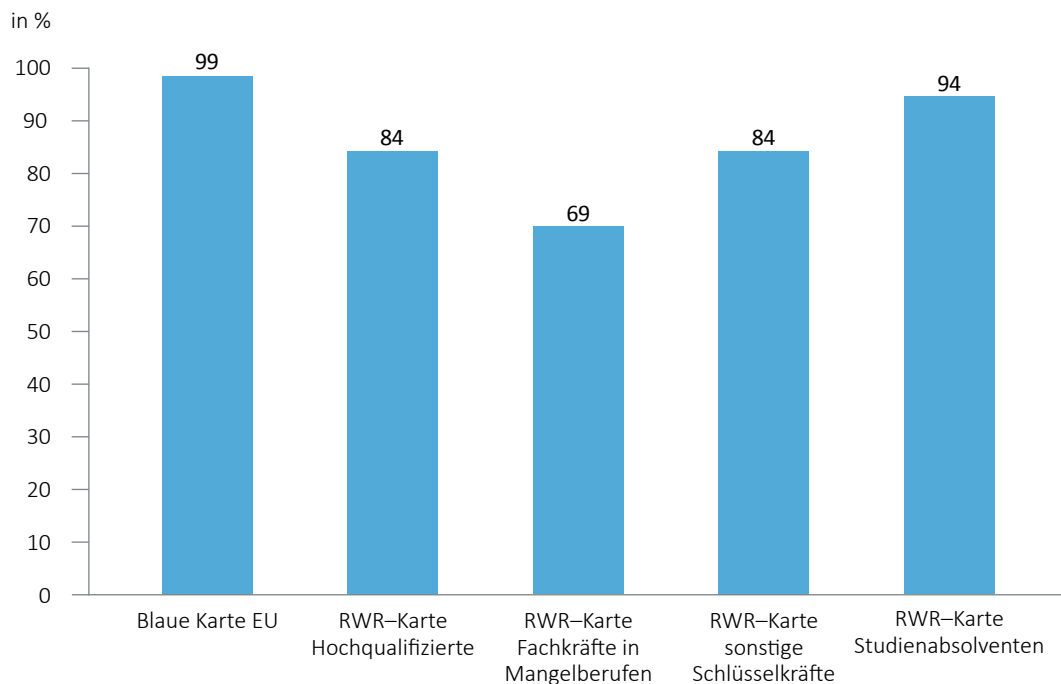
Kartenerteilung und Antragsablehnung

25.1 (1) Eine Erteilungs- und Ablehnungsquote für RWR-Kartenanträge und Blaue Karten EU war aus den im Innenministerium zentral verfügbaren Daten nicht ermittelbar. Das Innenministerium verfügte über eine Statistik zu den Antragszahlen und den Zuerkennungen von Karten, jedoch über keine auswertbaren Daten zu Ablehnungen und Zurückziehungen von Anträgen (TZ 10).

(2) Das AMS verfügte für den in seinem Bereich abgewickelten Verfahrensteil über detaillierte Daten. Diese zeigten, dass das AMS im Jahr 2022 in 79 % aller Anträge ein positives Gutachten ausstellte und 21 % der Anträge mit Bescheid abwies.

Folgende Abbildung zeigt Unterschiede in der Quote der positiven Gutachten zwischen den verschiedenen Varianten der RWR-Karte und der Blauen Karte EU:

Abbildung 10: Anteil positiver Gutachten des Arbeitsmarktservice 2022



RWR-Karte = Rot-Weiß-Rot-Karte

Quelle: AMS; Darstellung: RH

Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass die Quote positiver Gutachten des AMS bei Anträgen zur RWR-Karte für Studienabsolventen und zur Blauen Karte EU bei über 90 % lag. Bei den Kartenvarianten für besonders Hochqualifizierte und sonstige (unselbstständige) Schlüsselkräfte lag die Quote über 80 %.

Geringer war die Quote der positiven Gutachten bei der RWR–Karte für Fachkräfte in Mangelberufen. Als ein Grund hierfür wurde vom AMS genannt, dass oft eine mit einer österreichischen Ausbildung vergleichbare abgeschlossene Berufsausbildung im Mangelberuf fehlte; die Ablehnungsgründe waren allerdings nicht in statistisch auswertbarer Form erfasst.

- 25.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Innenministerium keinen Überblick über den Anteil der abgelehnten bzw. zurückgewiesenen Anträge auf RWR–Karten und Blauen Karten EU hatte. Mit den im AMS verfügbaren Daten war eine gewisse Einschätzung der Erteilungsquoten möglich, zumal Ablehnungen häufiger aufgrund fehlender beschäftigungsrechtlicher Voraussetzungen und deutlich seltener aufgrund sicherheitspolizeilicher Erteilungshindernisse erfolgten. Das AMS hatte im Jahr 2022 eine Quote positiver Gutachten von insgesamt 79 %. Die Ablehnungsgründe erfasste weder das AMS noch das Innenministerium in statistisch auswertbarer Form.

Der RH erachtete insbesondere aufgrund der Vielzahl der am Verfahren beteiligten Behörden ein zentrales Controlling des Innenministeriums als zweckmäßig, um allfällige unerwünschte Effekte der Ausgestaltung der Zuerkennungsvoraussetzungen wie auch sachlich nicht gerechtfertigte regionale Unterschiede in der Beurteilung besser analysieren zu können.

Der RH empfahl dem Innenministerium, dem Arbeitsministerium und dem AMS, gemeinsam ein zentrales Controlling für die Abwicklung der RWR–Karten und Blauen Karte EU aufzubauen, das insbesondere ein standardisiertes Controlling der Verfahrensdauern gewährleistet. Im Rahmen eines solchen Controllings wären auch die Ablehnungen sowie der jeweilige Ablehnungstatbestand zu erfassen.

- 25.3 (1) Das Arbeits– und Wirtschaftsministerium sagte in seiner Stellungnahme zu, die Arbeiten zum Aufbau eines Monitorings im Sinne der Empfehlung des RH gemeinsam mit dem AMS im Rahmen seiner Möglichkeiten aktiv zu unterstützen.

(2) Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme – ergänzend zu seinen Ausführungen in TZ 10 – mit, dass in AnNA bereits vorgesehen sei, bei Ablehnung eines Antrags auf Aufenthaltstitel auch eine Begründung mitzuerfassen. Diese Daten könnten statistisch ausgewertet werden und es sei beabsichtigt, im ersten Quartal 2024 eine Auswertung für das Jahr 2023 zu erstellen.

(3) Das AMS unterstrich in seiner Stellungnahme, über wesentliche Informationen zu den Kartenverfahren wie auch über Daten zu soziodemografischen Merkmalen, zu Ausbildung und zum angestrebten Beruf der Karteninhaberinnen und –inhaber zu verfügen und seine eigene Bearbeitungsdauer standardmäßig zu überwachen. Ein zentrales Controlling hänge eng mit der Anbindung des AMS an das IT–Abwicklungs-

tool AnNA zusammen und sollte schon bei der Anbindung des AMS an AnNA mitüberlegt werden.

26.1 Gegen Bescheide konnten Rechtsmittel erhoben werden.

Statistiken zu Rechtsmittelverfahren zu RWR–Karten und Blauen Karten EU insgesamt lagen nicht vor (TZ 10).

Das AMS verfügte allerdings für seinen Verfahrensteil über Daten: Im Jahr 2022 wurde in insgesamt 171 Fällen Beschwerde gegen die Entscheidung des AMS eingelegt, dies entsprach einer Beschwerdequote von 12 % bezogen auf die negativen Bescheide des AMS. 74 dieser Fälle (d.h. 43 % dieser Beschwerden) führten letztlich zu einem positiven Gutachten, teils bereits in einer Beschwerdeverentscheidung (z.B. auch aufgrund zusätzlich beigebrachter Nachweise bzw. der Anhebung der zugesagten Einkommenshöhe durch den Arbeitgeber), teils aufgrund der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts oder des Verwaltungs– bzw. Verfassungsgerichtshofes.

26.2 Der RH hielt kritisch fest, dass keine Statistiken zu den Rechtsmittelverfahren betreffend die RWR–Karten und Blauen Karten EU insgesamt bestanden. Die im AMS verfügbaren Daten gaben allerdings einen Anhaltspunkt für die Dimension der Rechtsmittelverfahren.

Der RH regte dem Innenministerium und dem AMS gegenüber an, im Rahmen eines zentralen Controllings auch die Anzahl der Beschwerden gegen Bescheide im Verfahren zu RWR–Karten und Blauen Karten EU zu erfassen.

Verfahrensdauern

27.1 (1) Gemäß Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz war über die Erteilung eines Aufenthaltstitels RWR-Karte und Blaue Karte EU unverzüglich, längstens jedoch binnen acht Wochen ab Einbringung des Antrags, zu entscheiden. Innerhalb dieser Frist sah das Ausländerbeschäftigungsgesetz für die Arbeitsmarktprüfung durch das AMS eine Erledigungsdauer von vier Wochen vor.

(2) Ein Controlling der Verfahrensdauern der Kartenverfahren erfolgte bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht.

Das Innenministerium verfügte über keine Daten zur Gesamtdauer der Kartenverfahren. Das AMS verfügte über Auswertungen zu den seinen Verfahrensteil betreffenden Verfahrensdauern.

(3) Das AMS erfasste allerdings in seinen Systemen das Datum der Antragstellung, das Datum der Übermittlung der Unterlagen an das AMS sowie – sobald es eine diesbezügliche Rückmeldung der Aufenthaltsbehörden erhielt – auch das Datum der Kartenausstellung. Eine Verschneidung dieser Daten ließ eine Abschätzung der Verfahrensdauer zu, entsprach jedoch vor allem bei Verlängerungsanträgen nicht der tatsächlichen Verfahrensdauer.

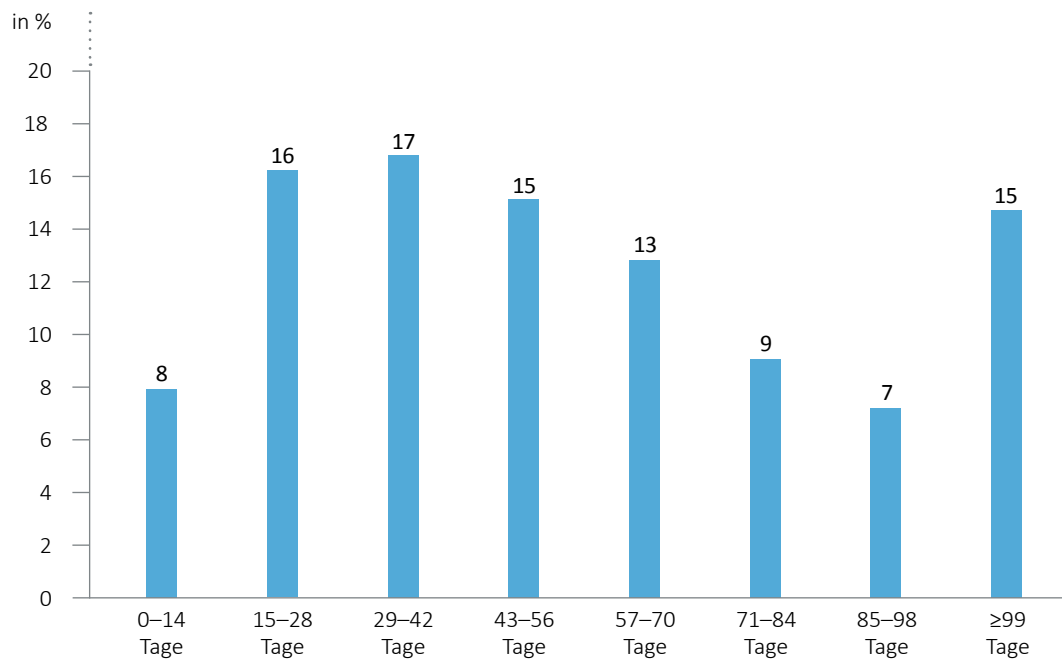
Die Daten des AMS indizierten, dass die durchschnittliche Dauer von der Antragstellung bis zur Kartenausstellung (Ausstellungsdatum) im Jahr 2022 62 Tage (d.h. etwa neun Wochen) betrug. Dieser Zeitraum verteilte sich folgendermaßen:

- durchschnittlich 15 Tage vom Eingang der Anträge für die sicherheitspolizeiliche Erstprüfung durch die Aufenthaltsbehörden bis zur Übermittlung der Anträge an das AMS (einschließlich allfälligem Aktenlauf bei den Botschaften),
- durchschnittlich 28 Tage für die Entscheidung des AMS,
- durchschnittlich 26 Tage für den zweiten Schritt bei der Aufenthaltsbehörde bis zur Kartenausstellung.

Im Median war die Dauer von der Antragstellung bis Kartenausstellung um zehn Tage kürzer und betrug im Jahr 2022 52 Tage.

(4) Auf Basis der Daten des AMS zeigte sich folgende Verteilung der Verfahrensdauer von Antragstellung bis Kartenausstellung:

Abbildung 11: Dauer der Verfahren von Antragstellung bis Kartenausstellung 2022



Auswertung auf Basis der AMS-Daten; bezogen auf positive AMS-Gutachten (ohne Berufungsverfahren) für Fälle, in denen bereits eine Rückmeldung der Aufenthaltsbehörden betreffend die Kartenausstellung erfolgte; als Enddatum wurde das – im Datenbestand des AMS vermerkte – Ausstellungsdatum der Karte herangezogen.

Quelle: AMS; Darstellung: RH

Die Auswertung indizierte, dass etwa ein Viertel der Fälle innerhalb eines Monats und mehr als die Hälfte der Fälle (56 %) innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist von acht Wochen erledigt wurden. Fast ein Drittel der Fälle dauerte im Jahr 2022 länger als zehn Wochen.

(5) Unterschiede in den Verfahrensdauern zeigten sich – auf Basis der verfügbaren Daten – auch nach Bundesländern: Die längsten Verfahrensdauern – von Antragstellung bis Kartenausstellung – hatten im Jahr 2022 Niederösterreich (Median 64 Tage) und Wien (Median 63 Tage); die kürzesten das Burgenland (Median 28 Tage) und Oberösterreich (Median 37 Tage).

(6) Die Dauer der Verfahren war seit 2018 (Median 49 Tage) – mit Ausnahme der ersten beiden Pandemiejahre – bis 2022 (Median 52 Tage) weitgehend gleichgeblieben. Dabei ging die Dauer der Verfahren beim AMS im Median um neun Tage zurück, stieg aber bei den Aufenthaltsbehörden um neun Tage an. Insbesondere die Dauer

der Verfahren bei der Aufenthaltsbehörde in Wien stieg – nicht zuletzt auch aufgrund der deutlichen Zunahme der Antragszahlen in diesem Zeitraum – stark an (von im Median 19 Tagen (2018) auf 41 Tage (2022)).

(7) In reglementierten Berufen (etwa ärztliche oder pflegerische Berufe, aber auch Rechtsanwältinnen und –anwälte sowie Lehrpersonen) war nach Berufsrecht für die Berufsausübung eine spezifische Ausbildung verpflichtend vorgeschrieben. In diesen Berufen mussten im Ausland erworbene Qualifikationen vor Aufnahme einer Berufstätigkeit in Österreich in einem formalen Anerkennungsverfahren als gleichwertig bestätigt bzw. allenfalls ergänzende Ausbildungsschritte vorgeschrieben werden. Solche berufsrechtlichen Anerkennungsverfahren waren dem RWR–Karten–Verfahren vorgeschaltet; sie verlängerten daher typischerweise die Dauer bis zur Arbeitsaufnahme in Österreich deutlich über die bloße Dauer des Kartenverfahrens hinaus. In der Praxis war dies vor allem bei Gesundheitsberufen (insbesondere Pflegeassistentinnen und –assistenten) relevant. Um die Verzögerung einer Arbeitsaufnahme zu verringern, wurde 2022 eine Sonderregelung für diplomierte Gesundheits– und Krankenpflegekräfte sowie die Pflegefachassistenz geschaffen.⁴⁵ Sie konnten, sofern für die Anerkennung ihrer Qualifikationen noch Ergänzungen erbracht werden mussten, für zwei Jahre im jeweils niederschwelligeren Pflegeberuf (Pflegefachassistenz oder Pflegeassistent) tätig werden. Ihnen wurde damit der Arbeitsmarktzugang rascher ermöglicht, da sie nicht bis zum vollständigen Abschluss ihres Anerkennungsverfahrens warten mussten, um in Österreich arbeiten zu dürfen.

- 27.2 (1) Der RH kritisierte, dass das Innenministerium über kein Controlling zur Dauer der Verfahren der RWR–Karten und Blauen Karten EU verfügte. Dem Innenministerium war somit auch nicht bekannt, wie oft die gesetzlich vorgesehene Maximaldauer von acht Wochen eingehalten wurde. Der RH erachtete ein Controlling der Verfahrensdauern bei den Kartenverfahren als überfällig.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 10](#) an das Innenministerium, – auf Basis der mit dem IT–Abwicklungssystem AnNA geschaffenen Möglichkeiten – ein standardisiertes Controlling der Verfahrensdauern zu implementieren.

Der RH anerkannte, dass das AMS über Daten zur Abschätzung der Dauer der Verfahren verfügte und seine eigenen Verfahrensdauern regelmäßig prüfte.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass – auf Basis der verfügbaren Daten – von einem Überschreiten der gesetzlich vorgesehenen Verfahrensdauer von acht Wochen in mehr als 40 % der Fälle auszugehen war.

⁴⁵ §§ 28a Abs. 7, 31 Abs. 1a, 87 Abs. 11 und 89 Abs. 6 Gesundheits– und Krankenpflegegesetz, BGBl. I 108/1997 i.d.G.F.

Der RH empfahl dem Arbeitsministerium, dem Innenministerium und dem AMS, auf Basis des aufzubauenden Verfahrenscontrollings Potenziale einer Verfahrensbeschleunigung zu analysieren.

Der RH wies auch darauf hin, dass nicht nur die Kartenverfahren, sondern auch die vorgeschaltete Anerkennung berufsrechtlicher Ausbildungserfordernisse (insbesondere bei medizinischen und pflegerischen Berufen) die Dauer bis zu einer Arbeitsaufnahme in Österreich verlängerten.

27.3 (1) Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das AMS die vierwöchige Verfahrensfrist in der Regel einhalte und dies im Rahmen eines Internen Kontrollsystems auch regelmäßig überprüfe. Die Frist für das AMS sei sehr knapp bemessen; das AMS müsse innerhalb der vorgesehenen vier Wochen das Vorliegen aller Kriterien prüfen (oft müssten noch Dokumente nachgefordert werden), die Punkte vergeben, sofern gesetzlich vorgesehen eine Arbeitsmarktprüfung durchführen, den Regionalbeirat der regionalen Geschäftsstelle anhören und ein Gutachten erstellen. Eine weitere Verfahrensbeschleunigung und Verkürzung der Verfahrensfrist beim AMS würden sich negativ auf die Qualität der Prüfung auswirken.

(2) Laut Stellungnahme des Innenministeriums werde ein System zum Verfahrenscontrolling von Seiten des Innenministeriums aufgebaut. Es sagte zu, in weiterer Folge aufgrund der Ergebnisse des Controllings die Potenziale der Verfahrensbeschleunigung bei den Aufenthaltsbehörden zu analysieren und die daraus gewonnenen Erkenntnisse zur Optimierung der Effizienz und Dauer der Verfahren zu verwenden.

(3) Das AMS unterstrich in seiner Stellungnahme, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer für den beim AMS abgewickelten Teil des Verfahrens bei 28 Tagen liege und es die gesetzlich vorgesehene Entscheidungsfrist von vier Wochen im Durchschnitt einhalte. Hinsichtlich der zwei wesentlichen Faktoren für eine Verzögerung des Verfahrens habe das AMS bereits in der Vergangenheit Schritte gesetzt: Die Landesgeschäftsstellen des AMS seien ersucht worden, sicherzustellen, dass die Regionalbeiräte jedenfalls alle zwei Wochen zur Wahrnehmung ihres Anhörungsrechts zusammentreten oder in Ausnahmefällen die Anhörung im Umlaufverfahren durchgeführt werde. Fristerstreckungen zur Beschaffung von Unterlagen auf Ersuchen der Parteien dürften nur in knappem Rahmen und nicht zu großzügig gewährt werden.

27.4 Der RH hielt nochmals grundsätzlich fest, dass – auf Basis der verfügbaren Daten – in mehr als 40 % der Fälle von einem Überschreiten der gesetzlich vorgesehenen Gesamt-Verfahrensdauer von acht Wochen (Aufenthaltsbehörden und AMS) auszugehen war. Er erachtete es als zweckmäßig, dass das Arbeitsministerium, das Innen-

ministerium und das AMS gemeinsam, auf Basis des aufzubauenden Verfahrenscontrollings, Potenziale für eine Verfahrensbeschleunigung analysieren.

IT–Unterstützung

- 28.1 (1) Das Verfahren der Kartenerteilung wickelten die Aufenthaltsbehörden für ihren Verfahrensteil in der Regel in verschiedenen landeseigenen Aktensystemen ab; das AMS für seinen Verfahrensteil in einer speziellen IT–Applikation für Ausländerbeschäftigungsverfahren, die auch mit dem übrigen AMS–IT–System vernetzt war.

Seit Ende 2022 stand den Aufenthaltsbehörden ein zentrales IT–System (AnNA) zur Unterstützung der Abwicklung von Verfahren nach dem Niederlassungs– und Aufenthaltsgesetz zur Verfügung.⁴⁶ In AnNA konnten Dokumente und Daten erfasst sowie die sicherheitspolizeilichen Registerabfragen – über Schnittstellen zum Zentralen Melderegister, Zentralen Fremdenregister und Strafregister – durchgeführt und dokumentiert werden. Die Karten wurden über AnNA bestellt und die Antragsdaten in das Zentrale Fremdenregister übertragen. Angebunden an AnNA waren seit Anfang 2023 die Aufenthaltsbehörden, die Bundesländer und das Innenministerium sowie die Botschaften und Konsulate.

Das AMS war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht an AnNA angebunden.

- (2) Die Anbindung der Botschaften und Konsulate an AnNA ermöglichte seit 2023 eine elektronische Übermittlung von im Ausland gestellten Anträgen (einschließlich Antragsunterlagen) an die zuständigen Aufenthaltsbehörden. Bis Ende 2022 hatten Botschaften bzw. Konsulate diese Unterlagen vom Ausland postalisch übermittelt. Der Postweg hatte das Verfahren zum Teil um mehrere Wochen verzögert.

- (3) Kartenanträge waren seit Ende 2022 in der Regel in AnNA hinsichtlich der wesentlichen Verfahrensschritte erfasst, nicht aber auch die zugrunde liegenden Dokumente und Unterlagen. AnNA wurde auch nicht zur sicheren elektronischen Übermittlung von Akten und Dokumenten genutzt. Zwischen Aufenthaltsbehörden und AMS, zwischen den Aufenthaltsbehörden der Bundesländer (bei Zuständigkeitsänderungen) wie auch zwischen Aufenthaltsbehörden und Innenministerium wurden Unterlagen und Informationen auch nach Einführung von AnNA in der Regel

⁴⁶ AnNA wurde als zentrales IT–System für die Abwicklung der Verfahren nach dem Niederlassungs– und Aufenthaltsgesetz unter Oberösterreichs Federführung von den Bundesländern zusammen mit dem Innenministerium entwickelt.

per E-Mail, in Einzelfällen auch postalisch übermittelt. Mangels Anbindung des AMS an AnNA hatte dieses weiterhin keinen Einblick in den Verfahrensstand und musste diesen im Bedarfsfall jeweils bei der zuständigen Aufenthaltsbehörde speziell anfragen.

Auch als Controlling-Tool wurde AnNA nur eingeschränkt genutzt; eine standardisierte Auswertung der Dauer der Kartenverfahren erfolgte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht (TZ 10).

(4) Das Regierungsprogramm 2020–2024 und ein Ministerratsbeschluss aus dem Jahr 2020 bekannten sich zu einer Vereinfachung und Digitalisierung der Verfahrensabläufe im Rahmen von AnNA; sie sprachen sich in diesem Zusammenhang auch für eine Möglichkeit der Online-Antragseinbringung insbesondere durch die Arbeitgeber und einen digitalisierten Workflow zwischen allen beteiligten Behörden inklusive dem AMS aus.

28.2 Der RH anerkannte, dass die Verfahrensabwicklung in den von ihm überprüften Fällen in den jeweiligen elektronischen Systemen grundsätzlich gut dokumentiert und nachvollziehbar war.

Der RH hob positiv hervor, dass durch Implementierung der IT-Applikation AnNA eine digitale und damit beschleunigte Antragsübermittlung zwischen den Botschaften bzw. Konsulaten und den Aufenthaltsbehörden eingerichtet wurde.

Der RH wies allerdings darauf hin, dass die hauptbeteiligten Behörden (Aufenthaltsbehörde und AMS) jeweils ihren Verfahrensteil in getrennten IT-Systemen abwickelten, die zueinander keine Schnittstellen hatten. Er kritisierte, dass Aufenthaltsbehörden und AMS keine gemeinsame IT-Plattform zur Verfügung stand, mit der Antragsunterlagen und Informationen über den Verfahrensstand ausgetauscht werden konnten, und auch AnNA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht als solche genutzt wurde. Er hob insbesondere kritisch hervor, dass – entgegen der Intention des Ministerratsbeschlusses aus 2020 – die im Verfahrensablauf erforderliche Informations- und Unterlagenübermittlung zwischen den beteiligten Behörden auch nach Einführung von AnNA weiterhin per E-Mail erfolgte.

Der RH empfahl dem Innenministerium, Arbeitsministerium und AMS, in Abstimmung mit den Bundesländern AnNA zu einem gemeinsamen Abwicklungs- und Controllinginstrument der beteiligten Behörden auszubauen. Dieses sollte

- eine gesicherte, weitgehend automatisierte Daten- und Dokumentenübermittlung zwischen Aufenthaltsbehörden untereinander und zum AMS ermöglichen und
- ein standardisiertes Controlling der Verfahrensdauern von der Antragstellung bis zur Erledigung gewährleisten.

Erforderlichenfalls wäre eine gesetzliche Grundlage vorzubereiten, die den Datenaustausch ermöglicht.

Er empfahl dem Innenministerium, in einem weiteren Schritt – unter Kosten-Nutzen-Abwägungen – die Zweckmäßigkeit einer Online-Antragstellung für Unternehmen zu klären; mit einer solchen sollten jedenfalls auch eine elektronische Identifizierung des Unternehmens und automatisierte Vollständigkeitskontrollen und Plausibilitätskontrollen verbunden werden.

28.3 (1) Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass AnNA zu einem System ausgebaut werden solle, das ein Controlling des gesamten Zulassungsverfahrens ermögliche. Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium, das Innenministerium und das AMS trieben dieses Vorhaben intensiv voran.

(2) Laut Stellungnahme des Innenministeriums seien im Rahmen der Digitalisierung der RWR-Karte bereits wesentliche Schritte zur Beschleunigung des Verfahrens gesetzt worden, wie insbesondere die Digitalisierung der Übermittlung von Erstanträgen durch die Vertretungsbehörden an die Inlandsbehörden via AnNA. In einem weiteren Schritt werde an der Anbindung des AMS an AnNA gearbeitet.

Das Innenministerium sagte zu, im Anschluss daran gemeinsam mit den Bundesländern die Ermöglichung einer Online-Antragstellung unter Berücksichtigung einer Kosten-Nutzen-Abwägung zu prüfen.

(3) Das AMS hielt in seiner Stellungnahme fest, sich um eine Anbindung an AnNA zu bemühen. Für den eigenen Verantwortungsbereich habe es bereits ein standardisiertes Controlling betreffend die Verfahrensdauer.

Beratungs- und Informationsangebot

- 29.1 (1) Informationen zur RWR-Karte und Blauen Karte EU in deutscher und englischer Sprache fanden sich auf der Migrationsplattform des Bundes (www.migration.gv.at⁴⁷). Hier konnten ausländische Arbeitskräfte mit einem Punkterechner testen, ob sie die für bestimmte Varianten der RWR-Karte erforderliche Mindestpunktzahl erreichten.

Informationen zur RWR-Karte und Blauen Karte EU waren u.a. auch auf den Websites des Innen- und Arbeitsministeriums, des AMS, der Bundesländer, der OeAD-GmbH – Agentur für Bildung und Internationalisierung sowie der Wirtschaftskammer Österreich abrufbar.

(2) Seit Herbst 2019 war in der ABA eine zentrale Anlaufstelle zur Beratung und Information zur RWR-Karte und Blauen Karte EU eingerichtet. Seit Oktober 2022 waren ihre Aufgaben gesetzlich festgeschrieben:

- Basisinformation über grundlegende Rechtsvorschriften,
- mehrsprachige und digital unterstützte Information und Beratung von Unternehmen über das Verfahren,
- Anleitung der Antragstellenden bei der Einbringung von Anträgen,
- Begleitung der Antragstellenden bei den einzelnen Verfahrensschritten.

Die ABA war berechtigt, bei den jeweils zuständigen Behörden Informationen über den Stand der betreuten Verfahren, über noch einzubringende Unterlagen und über die voraussichtliche Dauer der Verfahren abzufragen sowie Einsicht in die Verfahrensakten zu nehmen. Mit dem Innen- und Arbeitsministerium sowie dem AMS bestand ein regelmäßiger inhaltlicher Austausch zu Einzelfällen und allgemeinen Fragestellungen.

Die ABA bot Beratungen in Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch an. Im Jahr 2022 führte sie als zentrale Anlaufstelle 1.642 Beratungen durch.⁴⁸

(3) Neben der ABA bestanden in den Bundesländern noch weitere Anlaufstellen zur Beratung und Information zur RWR-Karte und Blauen Karte EU, z.B. in Wien die Wirtschaftsagentur Wien, in Salzburg die Innovation Salzburg GmbH oder in Oberösterreich die Business Upper Austria – OÖ Wirtschaftsagentur GmbH.

⁴⁷ abgerufen am 25. Juli 2023

⁴⁸ Der RH führte von Oktober 2022 bis März 2023 zur ABA eine eigene Prüfung durch, in der er sich mit der strategischen Ausrichtung der Organisation, der Personalentwicklung, der wirtschaftlichen Entwicklung, der Effizienz der operativen Tätigkeit sowie der Vernetzung mit nationalen und internationalen Stakeholdern der ABA insgesamt auseinandersetzte (siehe RH-Bericht „Austrian Business Agency – ABA“, Reihe Bund 2024/5).



Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

(4) In der Praxis hatten große Unternehmen mit Erfahrung beim Recruiting im Ausland und den behördlichen Abläufen mit den Instrumenten der RWR-Karte und Blauen Karte EU tendenziell weniger Schwierigkeiten als kleinere Unternehmen, die nur selten mit den komplexen Vorgaben für die Beschäftigung von Fachkräften aus Drittstaaten befasst waren.

29.2 (1) Der RH hielt fest, dass zahlreiche Anlaufstellen auf Bundes- und Landesebene zur Beratung und Information zur RWR-Karte und Blauen Karte EU bestanden. Er hob insbesondere das auch mehrsprachige Informationsangebot und den Ausbau der ABA als mehrsprachige Beratungsstelle positiv hervor.

(2) Der RH wies aber auch auf die außerhalb des rechtlichen Anforderungsrahmens liegenden Hürden hin, wie die Schwierigkeit des Zugangs österreichischer Unternehmen zu Arbeitswilligen in Drittstaaten (Matching im Ausland). Auch die Schwierigkeit der Wohnraumsuche und Unklarheiten zur Zulässigkeit des Familiennachzugs und nicht zuletzt Sprachbarrieren beeinträchtigten in der Praxis die Attraktivität eines Landes für qualifizierte Arbeitskräfte.

29.3 (1) Das Arbeits- und Wirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme auf das von ihm und dem Innenministerium betreute und laufend aktualisierte Migrationsportal der Bundesregierung (www.migration.gv.at) hin, das sowohl Betriebe als auch RWR-Karten-Bewerberinnen und -Bewerber als gute und wichtige Unterstützung für die Antragsvorbereitung in Anspruch nähmen. Im Jahr 2023 seien über 1 Mio. Zugriffe zu verzeichnen gewesen.

(2) Die ABA unterstrich in ihrer Stellungnahme die enge und positive Zusammenarbeit mit Innenministerium, Arbeitsministerium, Außenministerium und dem AMS; dies sei eine wesentliche Voraussetzung für eine zielgerichtete Beratung der Antragstellenden. Sie entwickle ihre Online-Jobbörse zu einer Matching-Plattform (Talent Hub) weiter, um künftig österreichischen Unternehmen mobilitätsbereite Fachkräfte im Ausland auch digital zugänglich zu machen.

Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend empfahl der RH

- dem Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (**BMAW**),
- dem Bundesministerium für Inneres (**BMI**),
- dem Arbeitsmarktservice (**AMS**) und
- dem Bundesministerium für Finanzen (**BMF**):

	BMAW	BMI	AMS	BMF
(1) Im Sinne der Transparenz und besseren Verständlichkeit wären Schritte in Richtung einer Vereinfachung sowie allenfalls auch Flexibilisierung des Systems zu setzen:				
– Möglich wären eine klarere Strukturierung der Voraussetzungen und deutlichere Abgrenzung der Varianten voneinander, z.B. im Sinne einer klareren Abgrenzung der Zielgruppen und einer darauf abgestimmten Konzeption und Gewichtung der Kriterien.	X	X		
– Denkbar wäre aber auch ein flexibleres System, das				
• als Basis die Erfüllung von Mindestkriterien vorsieht und				
• in einem Punktesystem mittels einer Gesamtbeurteilung die für eine Integration in den österreichischen Arbeitsmarkt besonders relevanten Kriterien, wie formale Ausbildung, Gehalt und Sprachkenntnisse, zusammenführt. (<u>TZ 6</u>)				
(2) Jene Faktoren, die Hindernisse für eine Arbeitsaufnahme von in Österreich mittel- und langfristig benötigten qualifizierten ausländischen Arbeitskräften darstellen, wären systematisch und stärker evidenzbasiert zu analysieren und diese Erkenntnisse bei allfälligen künftigen Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. (<u>TZ 11</u>)	X	X		
(3) Im Sinne der Anerkennung von die Arbeitsmarktintegration fördernden Faktoren wären besonders gute Deutsch-Sprachkenntnisse punktemäßig stärker zu berücksichtigen. (<u>TZ 6</u>)	X			
(4) Es wäre zweckmäßig, gesetzlich ein Beschäftigungsausmaß vorzusehen, das ein lebensunterhaltssicherndes Entgelt gewährleistet. Eine entsprechende Adaptierung des Gesetzeswortlauts wäre auszuarbeiten. (<u>TZ 7</u>)	X	X		



Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

	BMAW	BMI	AMS	BMF
(5) In einer Gesamtbetrachtung des komplexen Systems der Arbeitsmöglichkeiten für ausländische Arbeitskräfte wäre zu klären, ob mit den bestehenden Instrumenten für alle Bedarfsfelder der intendierte zweckmäßige und bedarfsgerechte Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt rechtlich möglich ist. Darauf aufbauend wären allenfalls zweckmäßige gesetzliche Änderungen und Adaptierungen des Systems auszuarbeiten. (TZ 13)	x	x		
(6) Die nicht mehr aktuelle Berufssystematik des Arbeitsmarktservices wäre zu überarbeiten und an die am Arbeitsmarkt gängigen Berufsbezeichnungen anzupassen. (TZ 9)	x		x	
(7) Bei strategischen Überlegungen und Initiativen des Bundes zum Recruiting wäre die im Bereich der Rot-Weiß-Rot-Karten und der Blauen Karte EU stark unterrepräsentierte Gruppe der Frauen mitzubedenken und gezielter anzusprechen. (TZ 14)	x			
(8) Die Einkommensentwicklung von Karteninhaberinnen und Karteninhabern wäre zu monitoren, um allfällige unerwünschte Entwicklungen hintanzuhalten. (TZ 15)	x			
(9) Die für die Rot-Weiß-Rot-Karte und die Blaue Karte EU relevanten Erlässe des Ministeriums wären in einer kompilierten Fassung zusammenzuführen. (TZ 18)	x			
(10) Es wäre ein zweisprachiges Antragsformular (deutsch/englisch) mit den wesentlichen Informationen zur Rot-Weiß-Rot-Karte und Blauen Karte EU bereitzustellen. In das Antragsformular und in die Arbeitgebererklärung wäre ein expliziter Hinweis aufzunehmen, dass die Rot-Weiß-Rot-Karte und die Blaue Karte EU an einen konkreten Arbeitsplatz gebunden sind und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses unverzüglich an die Aufenthaltsbehörde bzw. an das Arbeitsmarktservice zu melden ist. (TZ 19)		x		
(11) Unter Kosten-Nutzen-Abwägungen wäre die Zweckmäßigkeit einer Online-Antragstellung für Unternehmen zu klären; mit einer solchen sollten jedenfalls auch eine elektronische Identifizierung des Unternehmens und automatisierte Vollständigkeitskontrollen und Plausibilitätskontrollen verbunden werden. (TZ 28)		x		



	BMAW	BMI	AMS	BMF
(12) Zur Verminderung des Verwaltungsaufwands bei Gebühren mit geringen Beträgen wäre eine einmalige Einhebung einer Pauschalgebühr bei Antragstellung anzudenken und gegebenenfalls eine Adaptierung des Gebührengesetzes vorzubereiten. (TZ 20)		x		x
(13) Den Aufenthaltsbehörden gegenüber wäre klarzustellen, dass vor Übermittlung von Antragsunterlagen an das Arbeitsmarktservice jene sicherheitspolizeilichen Erteilungshindernisse abzuklären sind, die rasch in den Registern abfragbar sind (z.B. Einreise- bzw. Aufenthaltsverbote, Asylwerberstatus). (TZ 23)		x		
(14) Den Aufenthaltsbehörden gegenüber wäre klarzustellen, dass im Falle der Vorlage von Unterlagen, bei denen ein begründeter Verdacht der Fälschung gegeben ist, der Antrag auf Rot-Weiß-Rot-Karte bzw. Blaue Karte EU abzulehnen ist. (TZ 22)		x		
(15) Den Aufenthaltsbehörden gegenüber wäre klarzustellen, dass das Verfahren zur Entziehung des Aufenthaltstitels unmittelbar nach Erhalt der Meldung des Arbeitsmarktservice einzuleiten ist, da bereits das Arbeitsmarktservice ausreichend Zeit zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes einräumt. (TZ 24)		x		
(16) Zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs wären für Abwicklungsfragen, die sich regelmäßig stellen, unterstützende Handlungsanleitungen zu erstellen, die insbesondere auch Vorgaben zur Prüfung der Echtheit und Richtigkeit von Unterlagen enthalten sollten. (TZ 22)			x	
(17) Im IT-System des Arbeitsmarktservice wäre eine automatisierte Kontrollmeldung zur Einhaltung bzw. Plausibilisierung der Einkommensgrenzen zu implementieren. (TZ 22)			x	
(18) Es wäre auf die rechtzeitige Überprüfung zu achten, ob das Arbeitsverhältnis tatsächlich aufgenommen und das vorgeschriebene Einkommen eingehalten wurde. Es wäre zu klären, ob nach einem Jahr eine nochmalige Überprüfung zweckmäßig ist, d.h., probeweise ein Kontrolllauf ein Jahr nach Kartenerteilung vorzunehmen. Auf Basis der Ergebnisse dieses Kontrolllaufs wäre eine diesbezügliche Risikoabschätzung vorzunehmen und darauf aufbauend die Kontrolle des Weiterbestehens der Arbeitsverhältnisse und der Einhaltung der Einkommensanforderungen allenfalls auszubauen. (TZ 24)			x	



	BMAW	BMI	AMS	BMF
(19) Es wäre ein zentrales Controlling für die Abwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karten und Blauen Karte EU aufzubauen, das insbesondere ein standardisiertes Controlling der Verfahrensdauern gewährleistet. Im Rahmen eines solchen Controllings wären auch die Ablehnungen sowie der jeweilige Ablehnungstatbestand zu erfassen. (TZ 10, TZ 27, TZ 25)	X	X	X	
(20) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Aufenthaltsbehörden die für ein Controlling und insbesondere für die Ermittlung der Verfahrensdauern notwendigen Daten im IT-Abwicklungstool AnNA vollständig und richtig erfassen. (TZ 10)		X		
(21) Auf Basis des aufzubauenden Verfahrenscontrollings wären die Potenziale einer Verfahrensbeschleunigung zu analysieren. (TZ 27)	X	X	X	
(22) In Abstimmung mit den Bundesländern wäre das IT-Abwicklungstool AnNA zu einem gemeinsamen Abwicklungs- und Controllinginstrument der beteiligten Behörden auszubauen. Dieses sollte <ul style="list-style-type: none"> – eine gesicherte, weitgehend automatisierte Daten- und Dokumentenübermittlung zwischen Aufenthaltsbehörden untereinander und zum Arbeitsmarktservice ermöglichen und – ein standardisiertes Controlling der Verfahrensdauern von der Antragstellung bis zur Erledigung gewährleisten. Erforderlichenfalls wäre eine gesetzliche Grundlage vorzubereiten, die den Datenaustausch ermöglicht. (TZ 28)	X	X	X	
(23) In einem ersten Schritt wäre das Arbeitsmarktservice an das IT-Abwicklungstool AnNA anzubinden, um den Sachbearbeitenden des Arbeitsmarktservice einen unmittelbaren Zugang zu in AnNA erfassten Informationen zu ermöglichen. Erforderlichenfalls wäre für den Zugang eine gesetzliche Grundlage vorzubereiten. (TZ 24)	X	X	X	



Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im April 2024

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



Anhang

Ressortbezeichnung und –verantwortliche

Tabelle A: Arbeitsministerium

Zeitraum	Bundesministerien-gesetz–Novelle	Ressortbezeichnung	Bundesminister/in
seit 18. Juli 2022	BGBL. I 98/2022	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft	seit 11. Jänner 2021: Mag. Dr. Martin Kocher
1. Februar 2021 bis 17. Juli 2022	BGBL. I 30/2021	Bundesministerium für Arbeit	
29. Jänner 2020 bis 31. Jänner 2021	BGBL. I 8/2020	Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend	
8. Jänner 2018 bis 28. Jänner 2020	BGBL. I 164/2017	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz	29. Jänner 2020 bis 11. Jänner 2021: Mag. ^a (FH) Christine Aschbacher
			7. Jänner bis 29. Jänner 2020: Rudolf Anschöber
			3. Juni 2019 bis 7. Jänner 2020: Mag. ^a Dr. ⁱⁿ Brigitte Zarfl
			22. Mai 2019 bis 3. Juni 2019: Dr. Walter Pöltner
			18. Dezember 2017 bis 22. Mai 2019: Mag. ^a Beate Hartinger–Klein

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH

Tabelle B: Wirtschaftsministerium

Zeitraum	Bundesministerien-gesetz–Novelle	Ressortbezeichnung	Bundesminister/in
seit 18. Juli 2022	BGBL. I 98/2022	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft	seit 18. Juli 2022: Mag. Dr. Martin Kocher
8. Jänner 2018 bis 17. Juli 2022	BGBL. I 164/2017	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort	11. Mai 2022 bis 17. Juli 2022: Mag. Dr. Martin Kocher
			7. Jänner 2020 bis 11. Mai 2022: Dr. ⁱⁿ Margarete Schramböck
			3. Juni 2019 bis 7. Jänner 2020: Mag. ^a Elisabeth Udolf–Strobl
			8. Jänner 2018 bis 3. Juni 2019: Dr. ⁱⁿ Margarete Schramböck
1. März 2014 bis 7. Jänner 2018	BGBL. I 11/2014	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	18. Dezember 2017 bis 8. Jänner 2018: Dr. ⁱⁿ Margarete Schramböck
			17. Mai 2017 bis 18. Dezember 2017: Mag. Dr. Harald Mahrer
			1. März 2014 bis 17. Mai 2017: Dr. Reinhold Mitterlehner

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH



Rot-Weiß-Rot-Karte und Blaue Karte EU

Tabelle C: Innenministerium

Zeitraum	Bundesministerien- gesetz-Novelle	Ressortbezeichnung	Bundesminister/in
seit 21. Februar 1986	BGBl. I 76/1986	Bundesministerium für Inneres	seit 6. Dezember 2021: Mag. Gerhard Karner
			7. Jänner 2020 bis 6. Dezember 2021: Karl Nehammer, MSc
			3. Juni 2019 bis 7. Jänner 2020: Dr. Wolfgang Peschorn
			22. Mai 2019 bis 3. Juni 2019: Dr. Eckart Ratz
			18. Dezember 2017 bis 22. Mai 2019: Herbert Kickl

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH

R — H



