



Wien, am 26. Jänner 2011

Stellungnahme

zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert werden soll

Das Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen (BZ) nimmt hiermit Stellung zum Entwurf einer Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (AuslBG).

Bedingt durch geplante Änderungen im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG), im Fremdenpolizeigesetz (FPG) und das Auslaufen der Übergangsfrist für die EU-ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit für die am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetretenen Mitgliedsstaaten muss auch das Ausländerbeschäftigungsgesetz novelliert werden.

Nach der umfassenden Novelle 2006 (Fremdenrechtspaket 2005) wurde zuletzt das Ausländerbeschäftigungsgesetz alleine im Jahr 2009 dreimal geändert. Nunmehr kommt es – in Verbindung mit dem NAG/FPG – neuerlich zu einem weitreichenden Wechsel in der österreichischen „AusländerInnen-Fremden-Gesetzgebung“.

Trotz einiger Verbesserungen im AuslBG - die Änderungen im NAG/FPG hingegen wirken vor allem auf niedergelassene AusländerInnen und deren Familienangehörige desintegrierend¹ – werden Betroffene, ArbeitgeberInnen, Behörden, etc. wieder verunsichert. Viele Bestimmungen der genannten Gesetze begünstigen im Zusammenspiel Unklarheiten und führen vermutlich zu Fehlentscheidungen, die auch die existenziellen Grundlagen von in Österreich ansässigen Menschen gefährden könnten.

Die Komplexität der neuen unterschiedlichen Zulassungsmodalitäten für zukünftig erwünschte Arbeitskräfte und den diesbezüglichen Rahmenbedingungen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht wirklich dazu beitragen, dass Österreich „im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe“ (Einigung der Österreichischen SozialpartnerInnen zur Schaffung eines kriteriengeleiteten Zuwanderungsmodells) mithalten wird können.

Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen:

§ 1 Abs. 2 lit. l und m

AusländerInnen, die aufgrund der europäischen Rechtsgrundlagen ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit genießen, sind gem. lit. l vom Ausländerbeschäftigungsgesetz ausgenommen. Dies betrifft EWR-BürgerInnen und deren Familienangehörige, betrifft jedoch auch Familienangehörige von freizügigkeitsberechtigten ÖsterreicherInnen.

¹ Siehe Stellungnahme des BZ zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 2005 geändert werden, Jänner 2011.

Die vorliegende Formulierung wird jedoch letztere Personengruppe teilweise davon abhalten, diese weitergehenden Rechte in Anspruch zu nehmen, da in der Praxis dabei nur auf EWR-BürgerInnen in der Praxis gedacht werden wird.

Bei nicht freizügigkeitsberechtigten ÖsterreicherInnen erfolgt die Einschränkung der Familie auf die „Kernfamilie“ und somit die Fortschreibung der bisherigen „Diskriminierung“ von ausländischen Familienangehörigen von ÖsterreicherInnen am Arbeitsmarkt. Umso unverständlicher wird diese Ungleichbehandlung von betroffenen ÖsterreicherInnen angesichts der „Arbeitsmarktöffnung“ per 1. Mai 2011.

§ 3 Abs. 8

Da inzwischen eine Vielzahl an AusländerInnen aus persönlichen oder beruflichen Gründen vom Ausländerbeschäftigungsgesetz ausgenommen ist, ist es begrüßenswert, dass nunmehr auf Antrag hierfür eine Bestätigung vom Arbeitsmarktservice (AMS) ausgestellt wird. Dies ist nicht nur für die AusländerInnen selbst sondern auch für deren potentielle ArbeitgeberInnen hilfreich.

§ 4

Begrüßenswert ist, dass das bereits seit Jahren sinnlose Landeshöchstzahlenüberziehungsverfahren und somit die Landeshöchstzahlen gemäß § 13 (in der bisherigen Fassung) abgeschafft werden sollen. Leider wird nicht die Gelegenheit genutzt aus gleichen Gründen (kriteriengeleitetes Zuwanderungssystem) auch die Bundeshöchstzahl (und das entsprechende Bundeshöchstzahlenüberziehungsverfahren) aus dem Rechtsbestand zu nehmen.

In Folge der Abschaffung der Verfahrenskonzentration (§ 24 Abs. 3a NAG) und der Aufenthaltsverfestigung (bisheriger § 55 FPG) ist zu befürchten, dass vermehrt Drittstaatsangehörige ihr Aufenthaltsrecht verlieren (aber in Folge nicht ausgewiesen werden können). Durch § 4 Abs. 1 Z. 1 wird jedoch eine Beschäftigungsbewilligung erteilt. Der Verlust des Arbeitsplatzes, mangelnde soziale Absicherung, Schwierigkeiten beim arbeitsmarktpolitischen Wiedereinstieg können die Folge sein.

Begrüßenswert ist, dass für SchülerInnen und StudentInnen bis zu einer zehnstündigen wöchentlichen Beschäftigung ohne Arbeitsmarktüberprüfung eine Beschäftigungsbewilligung erteilt werden kann. Mit dieser Regelung hofft der Gesetzesgeber auch, ein Vertragsverletzungsverfahren durch die Europäische Kommission abzuwenden. Leider wird die entsprechende Umsetzung der Richtlinie 2004/114/EG wieder einmal am minimalsten Level durchgeführt.

Begrüßt wird auch, dass für Opfer und Zeuginnen von Menschenhandel und Minderjährige in der Obhut von Pflegeeltern bzw. der Jugendwohlfahrt ohne Arbeitsmarktüberprüfung eine Beschäftigungsbewilligung erteilt werden kann. Auch hier hätte man über den Schatten springen können und die genannte – relativ kleine – Personengruppe überhaupt aus dem Ausländerbeschäftigungsgesetz auszunehmen, da es in der Praxis sehr schwierig ist, in dieser Notsituation ArbeitgeberInnen zu finden, die bereit sind, einen Antrag auf eine Beschäftigungsbewilligung zu stellen und ein diesbezügliches Verfahren zu führen.

§ 5 (i. V. m. § 14a)

Leider wird die Gelegenheit versäumt, Beschäftigungszeiten von befristet zugelassenen Arbeitskräften als Anspruchszeiten für eine Arbeitserlaubnis anzurechnen. Die Abhängigkeit

von prekären Arbeitsbedingungen und –verhältnissen bleibt weiterhin bestehen. Unsere prinzipielle Kritik an aufenthalts- und beschäftigungsrechtlichen Bewilligungen, ohne Recht auf Niederlassung, auf Daueraufenthalt und ohne Recht auf Familiennachzug, wird auch hier bekräftigt.

§§ 8 Abs. 2 und 9 Abs. 3

Begrüßenswert ist, dass beide Regelungen nach Jahrzehnten endlich aus dem Rechtsbestand genommen werden.

§§ 12, 12a, 12b, 12c, 12d und 13

In diesem neu geschaffenen Teil des Ausländerbeschäftigungsgesetzes werden die Bedingungen für die kriteriengeleitete Zulassung von Schlüsselkräften umgesetzt. Im Gegensatz zur bisherigen kriteriengeleiteten (AuslBG) und der quotengeleiteten (NAG) „Schlüsselkräfteverordnung“ wird ein komplexes System an unterschiedlichen Zulassungssystemen für verschiedene qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten entworfen:

- besonders Hochqualifizierte
- Fachkräfte in Mangelberufen
- sonstige Schlüsselkräfte
- StudienabsolventInnen
- Blaue Karte EU-Schlüsselkräfte

Die Frage stellt sich, ob nicht der gleiche Effekt durch Änderung/Erweiterung der bisherigen Regelung erfolgen hätte können (beispielsweise durch Anpassung der Entlohnung). Dies um so mehr, da die sogenannte Schlüsselkräftequote de facto nie ausgeschöpft war und die sogenannte quotengeleitete Zulassung praktisch keinen Effekt – mit Ausnahme einer jährlich stattfindenden vorwinterlichen politischen Diskussion - hatte².

Vor allem die Prüfung der Kriterien für besonders Hochqualifizierte wird das AMS vor hohe Anforderungen stellen. Bei Vorliegen der Kriterien, die durch die zuständige Landesgeschäftsstelle des AMS geprüft werden, wird durch die Berufsvertretungsbehörde im Ausland ein sechsmonatiges Aufenthaltsvisum zur Arbeitssuche ausgestellt. Sollte in Folge ein konkreter Arbeitsplatz mit den entsprechenden Kriterien gefunden und dies durch die regionale Geschäftsstelle des AMS bestätigt werden, wird eine „Rot-Weiß-Rot-Karte“ ausgestellt.

Diese Regelung wird jedoch auch viele AufenthaltsvisumsinhaberInnen Enttäuschungen bringen, da sie mit ihren Qualifikationen keinen konkreten Arbeitsplatz in Österreich finden werden. Beispielsweise wird ein 30jähriger (20 Punkte) Akademiker (20 Punkte), der Deutsch oder Englisch auf A2 Niveau spricht (10 Punkte) und eine zehnjährige Berufserfahrung in seinem Herkunftsland nachweist (20 Punkte) die Kriterien erfüllen (70 Mindestpunkte), aber nicht unbedingt eine der Qualifikation entsprechende Beschäftigungsmöglichkeit in Österreich vorfinden.

In Bezug auf die StudienabsolventInnen ist es einerseits begrüßenswert, dass nunmehr mehr Möglichkeiten auf einen Verbleib in Österreich bestehen, wenn sie einen konkreten Arbeitsplatz vorweisen können. Die vorgeschlagene notwendige Mindestentlohnung von derzeit € 1.850,- müsste den tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst und somit herabgesetzt werden. Nicht alle AkademikerInnen können am Beginn ihrer beruflichen Tätigkeit mit genannter Mindestentlohnung rechnen. Leider kommt es im

² Als Nebenprodukt dieser Regelung entsteht jedoch jährlich eine wertvolle Expertise zur Niederlassung von AusländerInnen in Österreich.

Bewilligungsverfahren zu einer individuellen Arbeitsmarktüberprüfung durch das AMS und der Notwendigkeit einer einhelligen Befürwortung durch den sozialpartnerschaftlich besetzten Regionalbeirat, die diese Möglichkeit in der Praxis wieder sehr stark einschränkt. Alternativ könnte daran gedacht werden, StudienabsolventInnen in die Bundeshöchstzahlenüberziehungsverordnung aufzunehmen.

In Wirklichkeit müsste jedoch – entweder im AuslBG oder im NAG – sichergestellt werden, dass StudienabsolventInnen von österreichischen Universitäten und Fachhochschulen einen völlig unreglementierten Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt erhalten (z. B. durch Erteilung einer „Rot-Weiß-Rot-Karte plus“. Nicht nur ökonomische sondern auch menschliche, arbeitsmarkt- und bildungspolitische Gründe sprechen hierfür.

Gleiches gilt für sonstige Schlüsselkräfte, die einerseits entsprechende Kriterien, einen konkreten Arbeitsplatz mit einer entsprechenden Mindestentlohnung vorweisen müssen und andererseits ebenfalls noch zusätzlich arbeitsmarktpolitisch überprüft werden. Auch hier stellt sich wie bei den StudienabsolventInnen die Frage ob dies notwendig und nicht wiederum nur ausschließend ist.

Fachkräfte in Mangelberufen müssen wiederum einen konkreten Arbeitsplatz nachweisen (die arbeitsmarktpolitische Überprüfung entfällt in dieser Zulassungsvariante). Hier wäre es überlegenswert, ob nicht stattdessen das Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzes zu einer höheren Punkteanrechnung führen sollte und nicht das Fehlen zu einem völligen Ausschluss. Gleichzeitig sollte im § 13 (Fachkräfteverordnung) ein MUSS (anstatt des KANN) zur Erlassung einer Fachkräfteverordnung verankert werden. Entweder gibt es Mangelberufe oder auch nicht!

Die Umsetzung der Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung erfolgt in einem eigenen Verfahren. Einerseits muss diese Personengruppe kein kriteriengeleitetes Punktesystem durchlaufen, andererseits muss ein konkreter Arbeitsplatz mit einer hohen Mindestentlohnung (das Eineinhalbfache des durchschnittlichen österreichischen Bruttogehaltes, d. s. derzeit durchschnittlich € 3.580,- brutto) vorhanden sein.

Während andere „Schlüsselkräfte“ bereits nach einer zehnmonatigen entsprechenden Beschäftigung (innerhalb von zwölf Monaten) auf eine weitergehende Rechte gewährende „Rot-Weiß-Rot-Karte plus“ umsteigen können, dürfen InhaberInnen einer „Blauen Karte EU“ erst nach einer 21-monatigen entsprechenden Beschäftigung (innerhalb von z24 Monaten) auf eine weitergehende „Rot-Weiß-Rot-Karte plus“ umsteigen. Auch hier erfolgt eine Umsetzung einer europarechtlichen Richtlinie (Artikeln 12 und 13) am minimalsten Standard und stellt diese – ohne wirklich ersichtliche Notwendigkeit - schlechter als andere „Schlüsselkräfte“.

Interessant ist, dass generell nur deutsche und englische Sprachkenntnisse angerechnet und gewichtet werden. Es entsteht hierbei der Eindruck, dass Österreich nur wirtschaftliche Kontakte zu englischsprachigen Systemen sucht. Gerade mit mittel- und osteuropäischen Ländern als auch mit Asien (China ist beispielsweise inzwischen der zweitgrößte Handelspartner der Europäischen Union) werden künftig die Wirtschaftsbeziehungen ansteigen (müssen). Die Kenntnisse dieser wichtigen Wirtschaftssprachen werden jedoch nicht anerkannt.

Interessant wird jedoch die künftige Umgehensweise mit mitgebrachten Qualifikationen (Berufsausbildungen, Universitätsreife, Hochschulabschlüsse). Das Vorliegen solcher Qualifikationen führt einerseits zu anrechenbaren Punkten für die Einwanderung.

Andererseits werden ausländische Qualifikationen im innerstaatlichen österreichischen System nicht akzeptiert, wie z. B.

- ohne formelle Anerkennung können diese Qualifikationen nicht durch das AMS dokumentiert werden („Wurde die Ausbildung nicht in Österreich abgeschlossen bzw. wird die im Ausland abgeschlossene Ausbildung in Österreich nicht anerkannt, dann darf diese erst nach erfolgter Nostrifizierung eingetragen werden“)³;
- ausländische Qualifikationen (vor allem Berufsausbildungen) werden teilweise nicht entsprechend monetär in Kollektivverträgen berücksichtigt;
- ausländische Qualifikationen und Berufserfahrungen werden nicht im öffentlichen Dienst angerechnet (Einstufung);
- nachgefragte Ausbildungen müssen im reglementierten Bereich formal anerkannt werden etc..

Interessant wird auch die Prüfung und Bewertung dieser Qualifikationen (in Form von Diplomen, Zertifikaten, deren Übersetzungen, etc.) einerseits durch die betroffenen Behörden (Botschaften, AMS) im Rahmen der Zulassung aber andererseits auch in Folge, wenn die betroffene Person in Österreich lebt und in Folge einmal arbeitslos wird.

In diesem Zusammenhang erlauben wir darauf hinzuweisen, dass bereits seit Jahrzehnten (höher) qualifizierte Menschen zuwandern, deren mitgebrachte Bildungsabschlüsse faktisch und/oder rechtlich nicht anerkannt werden. Diskriminierungen am Arbeitsmarkt sind evident und nicht wirklich ein Anreiz für qualifizierte Zuwanderung.

§ 14

Die Gesamtzahl der unselbständig beschäftigten und arbeitslosen AusländerInnen (die sogenannte Bundeshöchstzahl) wird von 8 % auf 7 % herabgesetzt. Eine Überschreitung wäre auf 8 % möglich, wenn dies in einer Bundeshöchstzahlenüberziehungsverordnung vorgesehen ist.

Leider wird im Rahmen dieser Novelle verabsäumt, diese überholte Regelung aus dem Rechtsbestand des AuslBG zu nehmen. Vielmehr wird die Berechnung dieser Zahl immer komplexer und vermutlich auch ungenauer, da nur mehr ein Bruchteil aller AusländerInnen bewilligungspflichtig beschäftigt sein wird. Der Großteil darf alleine aufgrund ihres Aufenthaltstitels eine Beschäftigung aufnehmen. Offensichtlich besteht seitens des zuständigen Ministeriums (bzw. in Folge durch den Gesetzgeber) nicht wirklich ein Vertrauen in die sogenannte kriteriengeleitete Zulassung von ausländischen Arbeitskräften.

§ 17

Begrüßenswert ist, dass InhaberInnen einer „Rot-Weiß-Rot-Karte plus“ zur Ausübung einer Beschäftigung im gesamten Bundesgebiet berechtigt sind. Von dieser Regelung sind in erster Linie Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen betroffen, die grundsätzlich nunmehr ohne Wartezeit eine Tätigkeit nach ihrer Einwanderung aufnehmen dürfen. Die in Europa einzigartige Einreisequote im NAG bleibt leider nach wie vor bestehen.

§ 26 Abs. 5

Die Meldung aller Beginne und Beendigungen von Beschäftigungsverhältnissen von AusländerInnen durch ArbeitgeberInnen an das Arbeitsmarktservice wird alle Beteiligten vor größere Herausforderungen stellen. Ausgenommen davon sind nur solche, die über Daueraufenthalte verfügen. Bedingt durch die Definition in § 2 Abs. 1 sind AusländerInnen

³ AMS 2000plus: EDV-Handlungsanleitung – Eintragung im Ausbildung-Code, November 2009

all jene, die nicht ÖsterreicherInnen sind. Betroffen sind daher auch alle ausländischen EWR-BürgerInnen (auch die, die bereits eine Bescheinigung des Daueraufenthaltes vorweisen könnten). Hier kommt es zu einer unterschiedlichen Behandlung zwischen EWR-BürgerInnen und ÖsterreicherInnen. Die Richtlinie 2009/52/EG über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen fordert dies an sich nur für Drittstaatsangehörige ein.

§ 29 Abs. 1

Begrüßt wird, dass für die Dauer einer widerrechtlichen Beschäftigung (zumindest für drei Monate, wenn kein Gegenbeweis erbracht wurde) die gleichen Entgeltansprüche wie aufgrund eines gültigen Arbeitsvertrages bestehen. Um einen spürbaren Effekt für unrechtmäßig beschäftigende ArbeitgeberInnen zu erzielen, müssten die genannten drei Monate noch ausgeweitet werden. Leider erfolgt keine Gleichstellung bei den Ansprüchen, die aus der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses entstehen würden – vor allem auch unter Bedachtnahme auf den besonderen Kündigungs- und Entlassungsschutz. Außerdem sollte eine automatische Geltendmachung und Durchsetzung dieser Ansprüche erfolgen (und nicht nur eine geplante verwaltungsstrafrechtliche Bestrafung im Rahmen des Gesetzes gegen Lohn- und Sozialdumping).

§ 32a

Ab 1. Mai 2011 haben alle BürgerInnen von EU-Mitgliedsstaaten, die 2004 der Europäischen Union beigetreten sind, die volle ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit. Aus diesem Grund ist für diese Menschen § 32a nicht mehr anwendbar. Leider bleiben die Regelungen für BulgarInnen und RumänInnen unverändert. Beide Länder sind erst 2007 der Europäischen Union beigetreten.

Leider hat man es auch hier verabsäumt, ALLEN BürgerInnen eines EU-Mitgliedsstaates auf einmal die volle ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit zu gewähren. Obwohl offensichtlich kein Arbeitsdruck aus besagten Staaten besteht und die Freizügigkeit nur verzögert aber nicht verhindert werden kann, wird damit diese Thematik weiterhin noch für weitere drei Jahre tagespolitischen Einflüssen ausgesetzt. Damit wird keinesfalls dem Gedanken eines europaweiten Raums der Freiheit Rechnung getragen, „ausländer- und europafeindlichen“ Parolen durchaus aber Vorschub geleistet. Im Nationalratswahlkampf 2013 wird dies vermutlich wieder bewusster werden.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Anregungen und Anmerkungen.

Kontakt:
Norbert Bichl
n.bichl@migrant.at