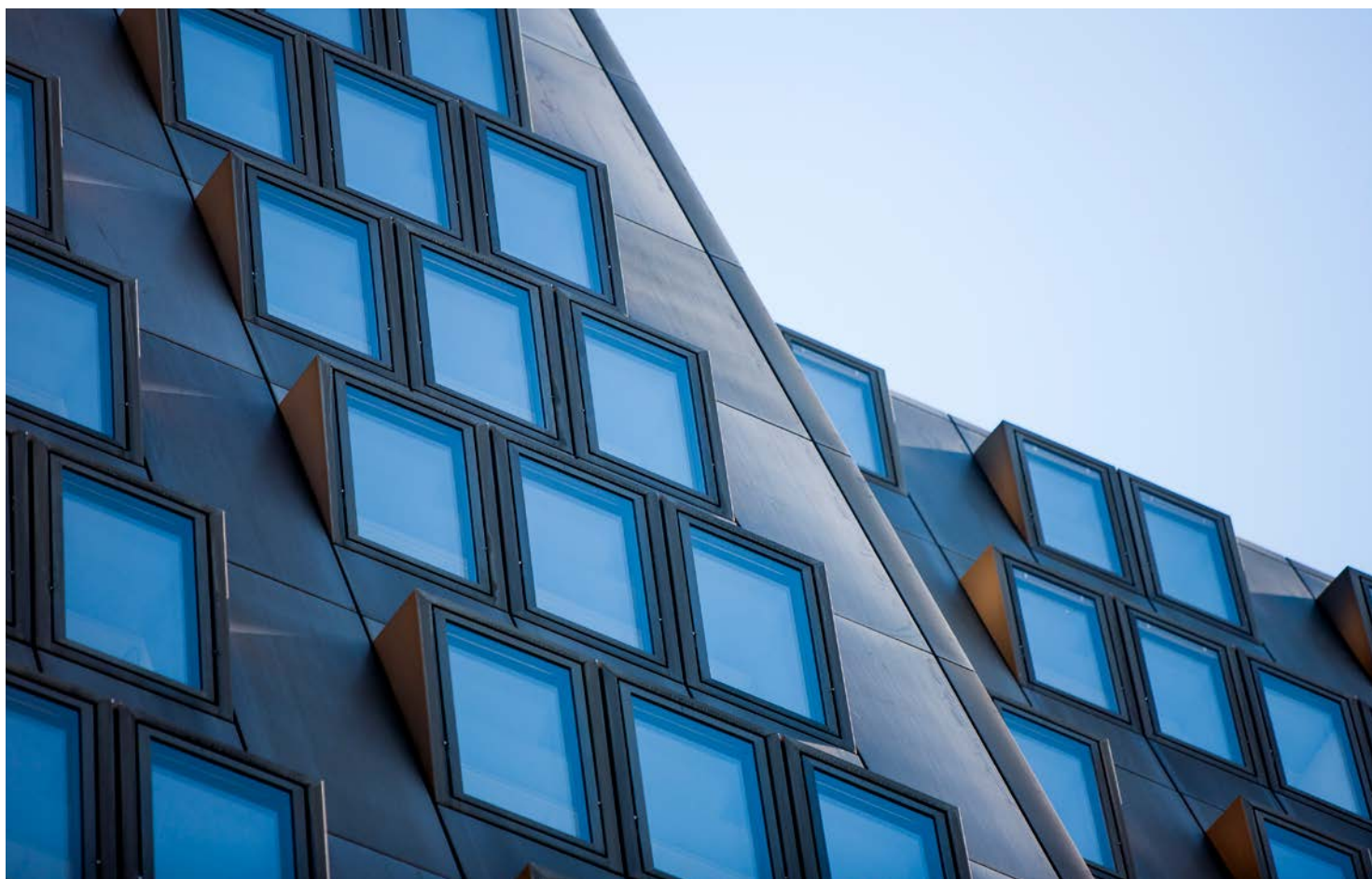




Bedarf an Fachkräften im Tourismus

ANHANG 2 Bericht des Rechnungshofes



Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise 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

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Dezember 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

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

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	12
Zahlen und Fakten zur Prüfung	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	15
Rechtliche und organisatorische Grundlagen	17
Kompetenzverteilung	17
Kooperationen zwischen den Stakeholdern	20
Strukturmerkmale der Tourismusbranche	23
Wachstum des Tourismus	23
Betriebliche Struktur	25
Arbeitsmarkt der Tourismusbranche	27
Unselbstständig Beschäftigte	27
Regionale Beschäftigung	29
Altersklassen der unselbstständig Beschäftigten	30
Arbeitskräftebedarf	31
Offene Stellen und Saisonalität	31
Arbeitskräftebedarf je Arbeitsmarktbezirk	35
Bedarf an Kellnerinnen und Kellnern bzw. an Köchinnen und Köchen	37
Arbeitslosigkeit im Tourismus	40
Entwicklung der Arbeitslosigkeit	40
Einstellzusagen	45
Überregionale Vermittlung im Tourismus	49
Tourismus als Arbeitgeber	53
Beschäftigungshemmnisse und Maßnahmen zur Attraktivierung der Branche	53
Modell zur Saisonverlängerung	57

Fachkräftenachwuchs _____	60
Lehrlingsausbildung _____	60
Lehrlingsförderungen _____	62
Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer _____	68
Herkunftsländer _____	68
Drittstaatsangehörige _____	70
Asylberechtigte _____	74
Lehrausbildung von Asylwerbenden in Mangelberufen _____	77
Bereitgestellte Mittel _____	80
Fördermittel der überprüften Ministerien und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des AMS _____	80
Aufwendungen zur Existenzsicherung _____	84
Strategien der Bundesregierung zur Bekämpfung des Fachkräftemangels ____	86
Schlussempfehlungen _____	90

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wesentliche tourismusspezifische Kooperationen 2013 bis 2017 _____	21
Tabelle 2:	Bedeutung der Tourismusbranche _____	23
Tabelle 3:	Jahresdurchschnittsbestand unselbstständig Beschäftigte _____	27
Tabelle 4:	Jahresdurchschnittsbestand unselbstständig Beschäftigte im Tourismus nach Altersklassen _____	30
Tabelle 5:	Anzahl der offenen Stellen je Berufsobergruppe _____	32
Tabelle 6:	Vorgemerkte Arbeitslose nach Altersklassen im Tourismus _____	43
Tabelle 7:	Regelungen des AMS für die Geltungsdauer einer Einstellzusage im Tourismus je Bundesland _____	46
Tabelle 8:	Überregionale Vermittlung zum ersten Halbjahr 2018 je Bundesland _____	51
Tabelle 9:	Indikator „Übertretungen pro Kontrolle“ von Arbeitnehmerschutzbestimmungen im Tourismus _____	55
Tabelle 10:	Saldo der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung _____	59
Tabelle 11:	Anzahl Lehrlinge im Tourismus _____	60
Tabelle 12:	Arbeitsmarkterfolg drei Jahre nach Lehrabgang in allen Branchen _____	61
Tabelle 13:	Anzahl mittels AMS–Lehrstellenförderung geförderter Personen in Tourismusberufen und Auszahlungen betreffend die Branche Tourismus _____	63
Tabelle 14:	Ausbezahlte Fördermittel für betriebliche Lehrstellenförderung _____	65
Tabelle 15:	Jahresdurchschnittsbestand unselbstständig Beschäftigte im Tourismus nach Herkunft _____	68
Tabelle 16:	Bestand an beschäftigten jugendlichen Asylwerbenden in Lehrberufen _____	78
Tabelle 17:	Im Tourismus durch das AMS ausbezahlte Fördersummen und geförderte Personen _____	81
Tabelle 18:	Fördermaßnahmen des Arbeitsmarktservice zur Unterstützung der überregionalen Vermittlung _____	83

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wichtigste Kompetenzen mit Bezug zum Tourismus _____	19
Abbildung 2:	Anteil der Unternehmen der Tourismusbranche je Bundesland im Jahr 2017 _____	26
Abbildung 3:	Anteil der Frauen bzw. Männer an unselbstständig Beschäftigten im Tourismus im ersten Halbjahr 2018 _____	28
Abbildung 4:	Anteil der unselbstständig Beschäftigten je Bundesland im Tourismus im Jahr 2017 _____	29
Abbildung 5:	Gemeldete offene Stellen im Tourismus je Bundesland (Durchschnittsbestand) _____	33
Abbildung 6:	Arbeitskräftebedarf im Tourismus _____	36
Abbildung 7:	Regionaler Arbeitskräftebedarf – Kellnerin bzw. Kellner ____	38
Abbildung 8:	Regionaler Arbeitskräftebedarf – Köchin bzw. Koch _____	39
Abbildung 9:	Arbeitslosenquote im Tourismus, je Bundesland _____	41
Abbildung 10:	Gemeldete Arbeitslose im Tourismus, je Bundesland ____	42
Abbildung 11:	Anteil der Arbeitslosen mit Einstellzusagen im Tourismus, je Arbeitsmarktbezirk im Jahr 2017 _____	47
Abbildung 12:	Anteil der ausländischen unselbstständig Beschäftigten im Tourismus, je Bundesland im Jahr 2017 _____	69
Abbildung 13:	Gebahrungslücke der Arbeitslosenversicherung im Tourismus_	85

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ALVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
Art.	Artikel
AuslBG	Ausländerbeschäftigungsgesetz
BAG	Berufsausbildungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMASGK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMDW	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
bspw.	beispielsweise
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EURES	European Employment Service (Europäisches Netz der Arbeitsvermittlung)
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
ISCO	International Standard Classification of Occupations (Internationale Standardklassifikation der Berufe)
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NACE	Nomenclature générale des activités économiques dans les communautés européennes (Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft)
Nr.	Nummer

ÖISCO	österreichische Version der ISCO–Klassifikation
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
usw.	und so weiter
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel

Bedarf an Fachkräften im Tourismus

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Februar bis November 2018 den Fachkräftemangel im Tourismus mit dem Ziel, die Gründe dafür und die Auswirkungen auf den Tourismus sowie die Maßnahmen der zuständigen Ministerien und des Arbeitsmarktservice Österreich zur Bekämpfung des Fachkräftemangels zu beurteilen. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2017. Zudem nahm der RH auf aktuelle Entwicklungen in den Jahren 2018 und 2019 Bezug. Die Prüfung endete damit vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020. (TZ 1)

Kurzfassung

Die Tourismusbranche umfasste rd. 38.800 Unternehmen und rd. 225.600 unselbstständig Beschäftigte, fast die Hälfte davon Ausländerinnen und Ausländer. Die höchsten Anteile der Unternehmen und Beschäftigten im Tourismus wiesen im Jahr 2017 Tirol und Salzburg auf. (TZ 5, TZ 6, TZ 7)

Die Zuständigkeit für den Tourismus liegt in Gesetzgebung und Vollziehung bei den Ländern. Auf Bundesebene erfolgt eine Wahrnehmung der Tourismuspolitik und Förderung des Tourismus im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes. Die Bekämpfung des Fachkräftemangels war Teil der Arbeitsmarktpolitik des Bundes. Im überprüften Zeitraum waren die Tourismusangelegenheiten im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, seit 2018 im Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus bzw. seit 2020 im Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus angesiedelt. Da dieses aber keine Kompetenzen für Arbeitsmarkt und Lehrlingsausbildung im Tourismus hatte, war die Kooperation mit dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz bzw. seit 2020 dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und dem Arbeitsmarktservice Österreich (**AMS**) erforderlich. (TZ 2)

Die jeweils zuständigen Ministerien nahmen die verschiedenen Kompetenzen mit Bezug zum Tourismus auf Bundesebene weitgehend unabhängig voneinander wahr. Kooperationen beschränkten sich meist auf Einzelaktionen mit Auswirkungen auf den Tourismus–Arbeitsmarkt. Dies lag auch daran, dass sich die Ministerien in der Regel nur am Rande mit dem Tourismus beschäftigten und die Behebung des Fachkräftemangels im Tourismus daher nicht in ihrem Fokus stand. Die tourismus-spezifischen Kooperationen fanden weitgehend nebeneinander statt, es fehlte eine Gesamtkoordination und –organisation auf Bundesebene durch das für Tourismus zuständige Ministerium. (TZ 3)

Das Regierungsprogramm 2017 bis 2022 thematisierte die Tourismusbranche sowie den touristischen Arbeitsmarkt. So sollte eine Gesamt–Tourismusstrategie mit jährlichem Monitoring entwickelt werden, die schließlich im März 2019 im Ministerrat unter der Bezeichnung „Plan T – Masterplan für Tourismus“ beschlossen wurde. Auch für das Ziel „Bekämpfung des Fachkräftemangels im Tourismus“ enthielt dieses Regierungsprogramm – ebenso wie das Regierungsprogramm 2020 bis 2024 – konkrete Maßnahmen. (TZ 26)

Der Tourismus ist für Österreich ein wichtiger Wirtschaftszweig: Er wies gemeinsam mit der Freizeitwirtschaft einen Anteil von rd. 16 % an der österreichischen Wertschöpfung auf. Der Tourismus wuchs seit 2016 deutlich über 3 % pro Jahr. Das bewirkte einen stark steigenden Bedarf an Arbeitskräften. Das Institut für Wirtschaftsforschung bezifferte den Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften im Tourismus auf 36.000 bis 2023. Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus dokumentierte in seinem Bericht über die Lage der Tourismus– und Freizeitwirtschaft an den Nationalrat die Entwicklung weitgehend vergangenheitsorientiert. Auch führte der insbesondere seit 2016 bestehende Aufschwung des Tourismus und dessen stark gestiegene spezifische Arbeitskräftenachfrage erst im Jahr 2018 zur Einleitung entsprechender strategischer Überlegungen durch das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. (TZ 4)

Angeichts eines sich bereits im Laufe des Jahres 2016 abzeichnenden Mangels an Arbeitskräften im Tourismus beauftragte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Ende 2016 das AMS, die überregionale Vermittlung von Arbeitslosen in ein anderes Bundesland zu verstärken sowie geeignete Pilotprojekte zur Förderung der regionalen Mobilität zu initiieren. Die Anzahl an offenen Stellen stieg deutlich an: Im ersten Halbjahr 2018 gab es beim AMS 8.879 offene Stellen im Tourismus. Die größte Nachfrage gab es bei Köchinnen und Köchen (3.870) sowie bei Kellnerinnen und Kellnern (3.127). Bei den offenen Stellen gab es große saisonale und regionale Schwankungen. Der zunehmende Mangel an Arbeitskräften in Küche und Service stellte ein Hemmnis für das weitere qualitativ nachhaltige Wachstum des Tourismus in Österreich dar. (TZ 9, TZ 11)

Neben dem Mangel an Fachkräften bestand in der Tourismusbranche auch eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit. Im ersten Halbjahr 2018 gab es im Durchschnitt 38.552 Arbeitslose im Tourismus, 2017 waren es 42.260. Die österreichweite durchschnittliche Arbeitslosenquote im Tourismus war zwischen 2013 und 2017 mit rd. 17 % doppelt so hoch wie jene über alle Branchen von rd. 9 %. Weiters zeigte sich ein deutliches Ost–West–Gefälle. Saisonbeschäftigungen verstärkten die Arbeitslosigkeit im Tourismus. Auch gab es einen geringeren Rückgang der Arbeitslosigkeit bei den Älteren, eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenzahl bei den Frauen, einen starken Anstieg der ausländischen Arbeitslosen sowie ein geringeres Bildungsniveau bei mehr als der Hälfte der Arbeitslosen. Die bisherigen Initiativen des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz sowie des AMS zum Ausgleich der regional ungleichmäßigen Verteilung der Arbeitslosen, wie die überregionale Vermittlung, brachten nicht die gewünschten Erfolge und Wirkungen, um die Ungleichgewichte am Tourismusarbeitsmarkt auszugleichen. (TZ 12)

Ein Spezifikum bei Saisonbetrieben war die Möglichkeit, mittels Einstellzusage frühere, nunmehr arbeitslose Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer neuerlich einzustellen. 2017 hatte rund ein Viertel der durchschnittlich im Tourismus vorgemerkten Arbeitslosen Einstellzusagen (rd. 10.500 von 42.260 Arbeitslosen). Das AMS erwartete sich mit der Akzeptanz von Einstellzusagen eine administrative Vereinfachung in der Betreuung seiner Kundinnen und Kunden. Ob es tatsächlich Einsparungen gab, war nicht nachprüfbar, weil quantifizierte Grundlagen fehlten. Für die Unternehmen ergaben sich aus den Einstellzusagen aufgrund der raschen Verfügbarkeit von bereits eingearbeiteten Arbeitskräften wirtschaftliche Vorteile. (TZ 13)

Verglichen mit anderen Wirtschaftsbereichen waren die Verdienstmöglichkeiten in der Tourismusbranche gering. So wies der Wirtschaftsbereich Tourismus (bestehend aus den Bereichen Beherbergung, Gastronomie und Freizeitwirtschaft) mit 1.734 EUR (Frauen: 1.656 EUR, Männer 1.829 EUR) im Jahr 2016 das geringste Median–Bruttomonatseinkommen aller Wirtschaftsbereiche auf. (TZ 15)

Das bereits in der Baubranche erfolgreich angewendete Modell der Saisonverlängerung wurde im Tourismus bisher nicht umgesetzt. Dabei sollte das AMS die halbe Differenz zwischen dem Lohn oder Gehalt in der Vor– und Nachsaison zum Lohn oder Gehalt auf Basis der Anmeldung zur Sozialversicherung in der Hauptsaison übernehmen. Im Zeitraum von 2013 bis 2017 stieg das Defizit der Arbeitslosenversicherung im Tourismus von 283,88 Mio. EUR auf 342,57 Mio. EUR bzw. um rd. 14 % an. Verglichen dazu ging in diesem Zeitraum im Bauwesen durch das Zurückdrängen der Saisonarbeit verbunden mit der Zunahme der Ganzjahresbeschäftigung die Unterdeckung bei der Arbeitslosenversicherung von 135,42 Mio. EUR auf 72,10 Mio. EUR bzw. um rd. 47 % zurück. (TZ 16)

Eine wichtige Rolle spielte die Lehrlingsausbildung im Tourismus. Die Anzahl der Lehrlinge im Tourismus war von 2013 bis zum Jahr 2016 rückläufig und stieg erst wieder im Jahr 2017 auf 8.905 leicht an. Die Zahl der Lehrabschlüsse ging um 21 % zurück und lag 2017 bei 2.541. Durch die hohe „Drop-out-Quote“ gingen im überprüften Zeitraum rd. 4.000 zukünftige Fachkräfte im Tourismus verloren. (TZ 17)

Eine Analyse und Evaluierung der betrieblichen Lehrstellenförderung durch das Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft ergab, dass der Tourismus und die Freizeitwirtschaft wenig ausbildungsintensive Branchen waren. Sie nutzten die Angebote der betrieblichen Lehrstellenförderung in einem Ausmaß, das unter dem Durchschnitt aller anderen Branchen lag. (TZ 18)

Der österreichweite Anteil der ausländischen unselbstständig Beschäftigten lag im Jahr 2017 für alle Branchen bei rd. 19 % und im Tourismus bei rd. 49 %. Das war der höchste Ausländeranteil im Vergleich zu allen anderen Branchen. Von 2013 bis 2017 stieg im Tourismus der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte um 23 %, der Anteil der inländischen Arbeitskräfte ging um 4 % zurück. (TZ 19)

Die rückläufigen Stellenbesetzungserfolge der Jobbörsen im Rahmen des EURES (European Employment Service) – einer Kooperation der Europäischen Kommission und den Arbeitsmarktverwaltungen des EWR und der Schweiz – zeigten, dass es dem AMS immer weniger gelang, das rückläufige Arbeitskräftepotenzial aus anderen EU-Ländern anzusprechen. Dies lag auch daran, dass die Arbeitslosenraten in den meisten osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU bereits unter jener in Österreich lagen. (TZ 24)

Die Beschäftigung von Fachkräften aus Drittstaaten – also von Arbeitskräften außerhalb des EU- und EWR-Raums – war im Allgemeinen nur mittels Rot-Weiß-Rot – Karten für Mangelberufe oder im Rahmen der Saisonkontingente möglich. In den Jahren 2012 bis 2018 war kein einziger Beruf aus der Tourismusbranche in der entsprechenden Mangelberufsliste enthalten; daher war es z.B. nicht möglich, eine Köchin oder einen Koch aus einem Drittstaat über die Rot-Weiß-Rot – Karte für Mangelberufe anzustellen. Da die Mangelberufsliste nur österreichweit erstellt wurde und dadurch die regionale Ungleichverteilung der Arbeitslosen und der offenen Stellen nicht berücksichtigte, lag kein Mangel in diesen Berufen vor. Erst 2019 wurden Köchinnen und Köche in die Liste der Mangelberufe aufgenommen. (TZ 20)

Die Saisonkontingente für den Sommer- bzw. Wintertourismus lagen rund um das Jahr 2000 noch zwischen jeweils rd. 5.000 bis 10.000 Personen. Diese Kontingente gingen in den Jahren 2013 bis 2018 – vor allem wegen des EU-Beitritts der meisten Herkunftsländer und der damit verbundenen Arbeitnehmerfreizügigkeit – sukzessive auf rd. 700 bis 900 im Sommertourismus und rd. 1.100 bis 2.000 im Wintertourismus zurück. (TZ 20)

Damit waren weder die Rot–Weiß–Rot – Karte noch die Saisonkontingente geeignet, den Fachkräftemangel im Tourismus wirksam zu bekämpfen. (TZ 20)

Für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte startete das AMS mit der Wirtschaftskammer im November 2015 das Pilotprojekt „b.mobile – Fachkräftepotenzial nutzen“. Daran nahmen 343 Personen teil, darunter 33 Lehrlinge im Tourismus. Es zeigte sich, dass dieses Projekt sehr kosten– und ressourcenintensiv war. Aufgrund der geringen Erfolgsrate (Lehrstellenaufnahmen im Verhältnis zur Teilnehmerzahl) von 17 % im Pilotprojekt lagen die Kosten pro vermittelter Lehrstelle bei rd. 7.950 EUR. Das Pilotprojekt wurde trotz der geringen Erfolgsrate in ein mittelfristig eingerichtetes Programm übergeführt. Dabei war bis 2021 bzw. 2023 mit weiteren Kosten von jährlich bis zu 1 Mio. EUR zu rechnen. (TZ 21)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH insbesondere folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sollte seine Zuständigkeit für Tourismus verstärkt wahrnehmen und die Zusammenarbeit mit den übrigen Stakeholdern, die Kompetenzen mit Bezug zum Tourismus haben, aktiv ausbauen und entsprechende Koordinationsmechanismen einführen, um die Umsetzung von ressortübergreifenden, tourismusspezifischen Maßnahmen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. (TZ 3)
- Das Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend sollte die stark steigende Anzahl der offenen Stellen im Tourismus zum Anlass nehmen, um neben den bereits gesetzten Maßnahmen, wie z.B. der überregionalen Vermittlung von Arbeitslosen, gemeinsam mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sowie dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort Modelle zur Akquisition von geeigneten Arbeitskräften, z.B. mit regionaler Schwerpunktsetzung, zu entwickeln und umzusetzen. (TZ 9)
- Das Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend sollte Einstellzusagen aufgrund des zunehmenden Fach- und Arbeitskräftemangels im Tourismus unter Kosten–Nutzen–Gesichtspunkten evaluieren. Dabei wären insbesondere die durch die Einstellzusagen im AMS erzielten Einsparungen sowie die finanziellen Auswirkungen auf die Gebarung der Arbeitslosenversicherung einer genauen Bewertung zu unterziehen. (TZ 13)
- Das Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend sollte das System der Saisonkontingente an die – aufgrund der EU–Mitgliedschaft der meisten Herkunftsländer – geänderten Rahmenbedingungen anpassen und in eine Reform der Rot–Weiß–Rot – Karte einbetten, bspw. durch eine Erhöhung der bewilligten Anzahl zusätzlicher Fachkräfte in der auf Ebene der Bundesländer erstellten regionalen Mangelberufsliste. (TZ 20)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Fachkräftemangel im Tourismus						
wichtigste Rechtsgrundlagen	Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG), BGBl. 313/1994 i.d.g.F.					
	Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 (ALVG), BGBl. 609/1977 i.d.g.F.					
	Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG), BGBl. 218/1975 i.d.g.F.					
	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG), BGBl. I 100/2005 i.d.g.F.					
	Berufsausbildungsgesetz (BAG), BGBl. 142/1969 i.d.g.F.					
Tourismus	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	Anzahl ¹					in %
Beschäftigte	195.894	197.731	202.943	208.144	210.263	7
davon						
Inländerinnen bzw. Inländer	112.225	109.682	109.190	108.970	107.293	-4
Ausländerinnen bzw. Ausländer	83.669	88.049	93.753	99.174	102.970	23
	in %					
branchenspezifische Arbeitslosenquote	16,0	17,3	18,0	17,7	16,7	4,4
	in Mio. EUR					in %
Mittel des Arbeitsmarktservice Österreich	74,27	79,60	75,70	85,65	91,17	23
betriebliche Lehrstellenförderung des BMDW	13,64	12,01	12,01	11,21	11,13	-18

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AMS; BMDW

BMDW = Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

¹ Jahresdurchschnittsbestand

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im Zeitraum Februar bis November 2018 die Gebarung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus, des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sowie des Arbeitsmarktservice Österreich (**AMS**) hinsichtlich der Maßnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels im Tourismus.

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren

- die Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Fachkräftemangels im Tourismus,
- die Beurteilung von branchenspezifischen Beschäftigungshemmnissen und der Konsequenzen für den Fachkräftenachwuchs,
- die Beurteilung der Maßnahmen zur Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten (EU-Bürgerinnen und –bürger, Drittstaatsangehörige, Asylwerbende etc.) sowie
- die Analyse der Zweckmäßigkeit der Strategien der Bundesregierungen und des AMS zur Behebung des Fachkräftemangels in der genannten Branche inkl. der Feststellung allfälliger Versäumnisse und deren Folgewirkungen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2013 bis 2017. Zudem nahm der RH auf aktuelle Entwicklungen in den Jahren 2018 und 2019 Bezug.

(2) Die bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft angesiedelten Angelegenheiten des Tourismus ressortierten mit Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz–Novelle 2017¹ im Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. Die Zuständigkeit für die Lehrlingsausbildung liegt seither im nunmehrigen Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Das bis 7. Jänner 2018 für Angelegenheiten des Arbeitsmarkts zuständige Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz erhielt mit Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz–Novelle 2017 die Angelegenheit der Gesundheit dazu und hieß nunmehr Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz.

Mit Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz–Novelle 2020² ressortierten die Angelegenheiten des Tourismus zum Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus. Für Angelegenheiten des Arbeitsmarkts war seither das Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend zuständig. Adressaten von Empfehlungen des RH sind u.a. diese beiden nunmehr zuständigen Bundesministerien.

¹ BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

² BGBl. I 8/2020 vom 28. Jänner 2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020

(3) Die Verwendung des Begriffs „Tourismus“ in diesem Bericht orientiert sich an der klassifikatorischen Zuordnung der Unternehmen durch die Statistik Austria im Rahmen des ÖNACE–Codes 2008³. Demnach beinhaltet er die Wirtschaftsbereiche Beherbergung und Gastronomie, die die kurzzeitige Beherbergung von Besucherinnen und Besuchern und anderen Reisenden sowie die Bereitstellung von kompletten Mahlzeiten und von Getränken zum sofortigen Verzehr umfassen. Zur Beherbergung zählen z.B. Hotels, Gasthöfe, Pensionen und Campingplätze, zur Gastronomie u.a. Restaurants, Gaststätten, Imbissstuben und Eissalons.

Sofern im Folgenden nicht gesondert darauf hingewiesen wird, ist der Begriff des Tourismus ohne den Bereich der Freizeitwirtschaft zu verstehen. Diese beinhaltet u.a. Tätigkeiten in Kuranstalten, Kultur– und Vergnügungsstätten und weiteren Freizeitbetrieben.

(4) Zu dem im Juli 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus und das AMS im September 2019 Stellung. Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort gab seine Stellungnahme im Oktober 2019 ab.

(5) Wie im Tätigkeitsbericht 2020 des RH festgehalten, hat sich beim „Bedarf an Fachkräften im Tourismus“ die bisherige Entwicklung – nämlich ständig steigende Tourismuszahlen – im heurigen Jahr pandemiebedingt nicht fortgesetzt. Dem RH ist bewusst, dass die derzeitige Lage im Tourismus schwierig und angespannt ist. Schlussfolgerungen für den Arbeitsmarkt im Tourismus können erst nach der COVID–19–Pandemie gezogen werden. Allerdings sind nach Ansicht des RH die im Bericht skizzierten Problemlagen des touristischen Arbeitsmarktes einschließlich der erforderlichen Qualifikationen der Arbeitskräfte ungebrochen aktuell und gerade beim touristischen Neuaufbau von Relevanz. In diesem Zusammenhang erschließen sich aus den im Bericht enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen dessen Mehrwert und Nutzen für die Stakeholder im Tourismus. Der vorliegende Bericht wurde deshalb als Anhang 2 zum Tätigkeitsbericht 2020 veröffentlicht.

(6) Die Gegenäußerungen des RH sind im gegenständlichen Bericht enthalten (siehe jeweilige Textzahl mit Kennzeichnung 4 an der zweiten Stelle der Textzahl).

³ Bei der ÖNACE 2008 handelt es sich um die österreichische Version der europäischen Wirtschaftstätigkeiten-Klassifikation NACE Rev.2. „NACE“ steht für „Nomenclature générale des activités économiques dans les communautés européennes“. Die Unternehmen der Branche Beherbergung und Gastronomie waren in der Europäischen Union dem statistischen Wirtschaftszweig „Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie“ (NACE I) zugeordnet.

Rechtliche und organisatorische Grundlagen

Kompetenzverteilung

- 2.1 (1) Tourismusangelegenheiten⁴ fallen gemäß Art. 15 Abs. 1 B-VG (Generalklausel)⁵ in die Zuständigkeit der Länder. Sie sind für die Gesetzgebung und –vollziehung in Tourismusangelegenheiten zuständig. Demzufolge gab es neun Landes–Tourismusgesetze mit teils sehr unterschiedlichen Inhalten, wie der Formulierung von mehr oder weniger allgemeinen Tourismuszielen auf Landes– bzw. Gemeindeebene, Begriffsdefinitionen im Zusammenhang mit dem Tourismus (z.B. Tourismusregion, –gemeinde, –unternehmen) sowie insbesondere Organisatorisches zu Errichtung und Betrieb von Tourismusverbänden und Tourismusförderungsfonds.

Die Länder waren darüber hinaus für viele andere Bereiche zuständig, die den Tourismus mitbetrafen, z.B. für Umweltschutz, Infrastruktur, Raumordnung, Bauordnungen und Landesförderungen.

(2) Auf Bundesebene wurde die Tourismuspolitik und die Förderung des Tourismus im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes wahrgenommen. Die Bekämpfung des Fachkräftemangels war Teil der Arbeitsmarktpolitik des Bundes. Im überprüften Zeitraum 2013 bis 2017 waren die Angelegenheiten des Tourismus im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft angesiedelt.

Das seit Jänner 2018 zuständige Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus schloss den Aufbau geeigneter Organisationsstrukturen zur Administration der Tourismusangelegenheiten im Sommer 2018 ab. Laut Geschäftsverteilung vom Juli 2018 war die Sektion VII, Tourismus und Regionalpolitik, im Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus insbesondere für allgemeine Angelegenheiten der Tourismuspolitik und der Tourismusstrategie des Bundes, die strategische Ausrichtung der internationalen Tourismuspolitik sowie Tourismus–Förderungen zuständig und fungierte als Tourismus–Servicestelle (zentrale Anlaufstelle für Betriebe und Verbände in der Tourismus– und Freizeitwirtschaft). Für Angelegenheiten des touristischen Arbeitsmarkts gab es im Rahmen des Ministeriums keine eigene Anlaufstelle. Auch fehlten im überprüften Zeitraum entsprechende strategische Überlegungen zur Einbindung der Arbeitsmarktpolitik in die Tourismuspolitik und –strategie des Ressorts. Erst die im März 2019 unter dem Namen „Plan T – Masterplan für Tourismus“ präsentierte neue Tourismusstrategie enthielt Überlegungen zu Ausbildung und Arbeitsmarkt.

⁴ Der Begriff „Gastronomie“ stellte keinen eigenständigen Kompetenztatbestand dar, sondern wurde als Teil des Tourismusbegriffs verstanden.

⁵ Art. 15 Abs. 1 B-VG: Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbstständigen Wirkungsbereich der Länder.

(3) Der Bund gestaltete wesentliche Rahmenbedingungen für den Tourismus innerhalb seiner Kompetenzen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung, Innere Sicherheit, Verkehrsrecht, Gewerberecht, Abgabenwesen und Förderungen. Besonders hervorzuheben waren die nachstehend angeführten Aufgaben, weil sich die diesbezüglichen gesetzlichen Regelungen bzw. Maßnahmen direkt auf den Tourismus auswirkten:

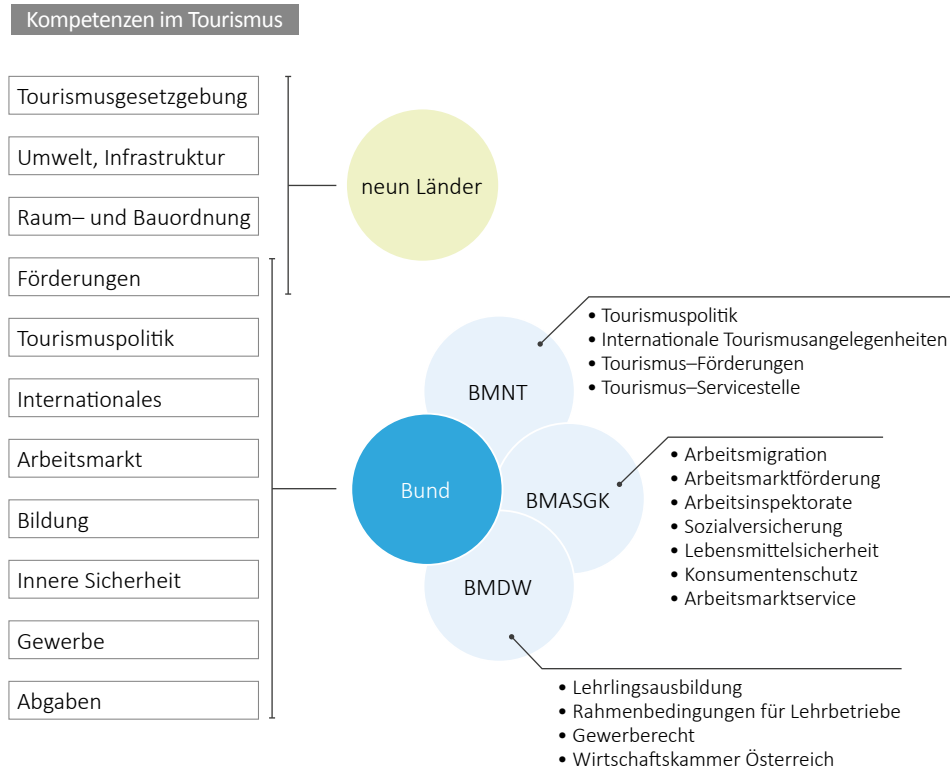
- Arbeitsmarktangelegenheiten waren im Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz angesiedelt. Es war u.a. für Arbeitsmigration (z.B. Saisonkontingente, Rot-Weiß-Rot – Karte), Arbeitsmarktförderung, Arbeitsinspektorate, Sozialversicherung, Lebensmittelsicherheit und Konsumentenschutz zuständig.

Das AMS war insbesondere für das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe, Eingliederungsbeihilfen, die überregionale Vermittlung von Arbeitslosen sowie diverse Schulungsmaßnahmen zuständig.

- Für die Lehrlingsausbildung im Tourismus und die Gestaltung sonstiger Rahmenbedingungen (z.B. gewerberechtliche Angelegenheiten) für Lehrbetriebe waren das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sowie die Wirtschaftskammer Österreich (**WKO**) zuständig.
- Die übrigen fachspezifischen Ausbildungsangelegenheiten (z.B. mittlere und höhere Schulen sowie Fachhochschulen) fielen in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung.
- Das Bundesministerium für Inneres war für Aufenthalts- und Niederlassungsangelegenheiten von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Drittstaaten, für Asylwerbende und für Asylberechtigte zuständig.

Die wichtigsten Kompetenzen des Bundes und der Länder mit Bezug zum Tourismus lassen sich wie folgt grafisch darstellen:

Abbildung 1: Wichtigste Kompetenzen mit Bezug zum Tourismus



BMASGK = Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
 BMDW = Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
 BMNT = Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus

Darstellung: RH

- 2.2 Der RH wies auf die geteilten Zuständigkeiten in Bezug auf die „Querschnittsmaterie“ Tourismus hin; neben der verfassungsrechtlich festgelegten Kompetenz der neun Länder für Gesetzgebung und Vollziehung in Tourismusangelegenheiten hatten auch zumindest drei Ministerien – insbesondere das für die Tourismuspolitik und Tourismusstrategie des Bundes verantwortliche Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus – Aufgaben mit direktem Bezug zum Tourismus. Der RH merkte weiters an, dass das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus über keine Kompetenzen im Bereich des touristischen Arbeitsmarkts bzw. der Lehrlingsausbildung in dieser Branche verfügte und dies daher die Kooperation mit dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und dem AMS erforderte. Dementsprechend spielte der Fachkräfte- bzw. Lehrlingsmangel in der Tourismusbranche bis zur Veröffentlichung der neuen Tourismusstrategie im März 2019 („Plan T – Masterplan für Tourismus“) in den strategischen Überlegungen des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus nur eine untergeordnete Rolle.

Kooperationen zwischen den Stakeholdern

- 3.1 (1) Die überprüften Ministerien kooperierten mit anderen Stakeholdern (z.B. AMS, Sozialpartner), die Kompetenzen mit Bezug zum Tourismus hatten. Die meisten dieser Kooperationen waren zwar nicht tourismusspezifisch, bezogen sich aber zum Teil auch auf den Tourismus bzw. den dortigen Fachkräftemangel. So umfasste z.B. die Kooperation zwischen dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und dem AMS meist gesamtarbeitsmarktpolitische Themen und beschränkte sich hinsichtlich der Probleme des Tourismus–Arbeitsmarkts – wegen der nicht branchenspezifischen Ausrichtung des AMS – auf wenige Einzelaktivitäten. Bei der jährlichen Festlegung der Saisonkontingente für den Tourismus sowie bei der Erstellung der sogenannten Mangelberufsliste⁶, die grundsätzlich auch die Arbeitsmarktlage im Tourismus betreffen konnte, bezog das frühere Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz die Sozialpartner und das frühere Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft ein (TZ 20).

Weitere Kooperationen gab es auch im Bildungsbereich (bei der Berufsbildentwicklung, der überbetrieblichen Lehrlingsausbildung und der betrieblichen Lehrstellenförderung) z.B. zwischen dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz sowie den Sozialpartnern. Diese Kooperationen waren zwar nicht tourismusspezifisch, betrafen aber auch die Ausbildung von Fachkräften im Tourismus.

(2) Konkrete tourismusspezifische Kooperationen gingen meistens vom für Tourismusangelegenheiten zuständigen Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus bzw. dem früheren Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und Einbeziehung der Länder aus. Auch andere für den Tourismus maßgebliche Stakeholder (z.B. die Österreich Werbung, die Landestourismusorganisationen, die WKO) stimmten sich untereinander zu tourismusspezifischen Themen (z.B. Tourismusmarketing, Visafragen) ab.

⁶ Die damalige Bundesministerin bzw. der damalige Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz legte die Mangelberufsliste jährlich im Einvernehmen mit der damaligen Bundesministerin bzw. dem damaligen Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft mittels Verordnung jeweils für die Dauer eines Jahres fest (für das Jahr 2018 mit BGBl. II 377/2017). Die Mangelberufsliste definierte abhängig von der Entwicklung des Arbeitsmarkts, welche Berufe als Mangelberufe galten, in denen Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten als Fachkräfte gemäß § 12a Ausländerbeschäftigungsgesetz beschäftigt werden durften. Für 2018 waren 27 Berufe (Bezeichnungen nach der Systematik des AMS) aufgelistet. Tourismus– bzw. Gastronomieberufe waren nicht enthalten.

Beispiele für wesentliche Kooperationen im Zeitraum 2013 bis 2017 sind in folgender Tabelle dargestellt:

Tabelle 1: Wesentliche tourismusspezifische Kooperationen 2013 bis 2017

Kooperation	Teilnehmer	Ziele/Aufgaben	Häufigkeit
Steuerungsgruppe Tourismus (seit 2009)	BMNT (vormals BMWFJ bzw. BMWFW) Länder	strukturierte, abgestimmte Vorgangsweise von Bund und Ländern bei der Vorbereitung der Tourismuskonferenz und der Erarbeitung thematischer Umsetzungsvorschläge	zwei- bis dreimal jährlich
Allianz der Zehn (seit 2007)	Österreich Werbung neun Landestourismusorganisationen	Abstimmungsgremium für Tourismusmarketing, um die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Urlaubslandes Österreich gegenüber ausländischen Destinationen zu verbessern	ca. dreimal jährlich (zusätzlich Sitzungen in Untergruppen)
wissenschaftlicher Expertenbeirat (2010 bis 2015)	fünf unabhängige, nationale und internationale Tourismusexperten	Erstellung eines jährlichen Berichts an das BMWFW über Trends und aktuelle Herausforderungen für den österreichischen Tourismus	einmal jährlich
Arbeitskreis Touristischer Arbeitsmarkt (2013 bis 2015)	BMWFW BMASK Sozialpartner Arbeitsmarktservice	Plattform zum Austausch sowie zur Beauftragung verschiedener Studien und Analysen (wissenschaftliche Begleitung durch das Institut für Höhere Studien), deren Ergebnisse in Workshops gemeinsam diskutiert wurden	zwei- bis viermal jährlich
Arbeitsgruppe Visaadministration	BMEIA BMI Österreich Werbung Wirtschaftskammer Österreich Reisewirtschaft Österreichische Hotelierversammlung	innerösterreichische Abstimmung und Informationsaustausch zu Visafragen, vor allem für touristische Wachstumsmärkte	ein- bis zweimal jährlich

BMNT = Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus

BMWFJ = Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend

BMWFW = Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

BMASK = Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

BMEIA = Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres

BMI = Bundesministerium für Inneres

Quellen: BMNT; BMDW; BMASGK; Darstellung: RH

Darüber hinaus tauschte das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus bilateral im Rahmen laufender, informeller Treffen tourismusspezifische Informationen mit der Österreich Werbung, der WKO, der Österreichischen Hotel- und Tourismusbank GmbH und der Österreichischen Hotelierversammlung aus.

Es erstellte einmal jährlich den „Bericht über die Lage der Tourismus– und Freizeitwirtschaft in Österreich“ (bis 2016) bzw. den Bericht „Tourismus und Freizeitwirtschaft“ (ab 2017) an den Nationalrat, wofür auch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (früher Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz) Beiträge zu spezifischen Tourismusdaten (z.B. Beschäftigten– und Arbeitslosenzahlen im Tourismus) lieferte, und vier– bis sechsmal jährlich einen „Newsletter Tourismus International“, der Informationen über aktuelle Entwicklungen im internationalen Tourismus (Arbeitsmarkt, Beschäftigung etc.) für die Ministerien, die Länder, die Tourismusorganisationen, die Tourismusschulen etc. enthielt.

- 3.2 Der RH hielt fest, dass die Wahrnehmung der verschiedenen Kompetenzen mit Bezug zum Tourismus auf Bundesebene durch die jeweils zuständigen Ministerien weitgehend unabhängig voneinander erfolgte. Kooperationen zwischen den Stakeholdern waren meist nicht tourismusspezifisch bzw. auf Einzelaktionen mit Auswirkungen auf den Tourismus–Arbeitsmarkt beschränkt. Dies lag u.a. daran, dass sich diese in der Regel nur am Rande mit dem Tourismus beschäftigten und Maßnahmen zur Behebung des Fachkräftemangels im Tourismus daher nicht in ihrem Fokus standen. Es fehlte nach Ansicht des RH eine Gesamtkoordination und –organisation auf Bundesebene durch das für Tourismus zuständige Ministerium.

Der RH erachtete eine verstärkte Wahrnehmung seiner Zuständigkeit für Tourismus durch das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus für zweckmäßig, um die nötigen ressortübergreifenden tourismusspezifischen Maßnahmen zur Behebung des Fachkräftemangels im Tourismus abstimmen und umsetzen zu können.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, seine Zuständigkeit für Tourismus verstärkt wahrzunehmen und die Zusammenarbeit mit den übrigen Stakeholdern, die Kompetenzen mit Bezug zum Tourismus haben, aktiv auszubauen sowie entsprechende Koordinationsmechanismen einzuführen, um die Umsetzung von ressortübergreifenden, tourismusspezifischen Maßnahmen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern.

- 3.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus werde es diese Empfehlung aufgreifen und seine Zuständigkeit für Tourismus noch stärker wahrnehmen, allerdings unter der Maßgabe, dass es über keine Kompetenzen im Bereich des touristischen Arbeitsmarkts bzw. der Lehrlingsausbildung in dieser Branche verfüge.

Strukturmerkmale der Tourismusbranche

Wachstum des Tourismus

- 4.1 (1) Die Tourismusbranche wies im überprüften Zeitraum laut Tourismus–Satellitenkonto⁷ einen Anteil von durchschnittlich rd. 9 % bzw. inkl. der Freizeitwirtschaft von durchschnittlich rd. 16 % an der österreichischen Wertschöpfung – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – auf. Enthalten waren darin auch alle direkten und indirekten Effekte⁸ des Tourismus (ohne Dienst– und Geschäftsreisen).

Der Tourismus wuchs im überprüften Zeitraum mit rd. 2,6 % durchschnittlich zwar geringer als die gesamte österreichische Wirtschaft mit rd. 3 %; das Wachstum des Tourismus beschleunigte sich aber seit 2016 deutlich auf über 3 % jährlich.⁹ Ausschlaggebend für die zuletzt stark steigende Wirtschaftsleistung im Tourismus waren im überprüften Zeitraum die positive Entwicklung der jährlichen Nächtigungen (Anstieg von rd. 9 %) sowie der jährlichen Ankünfte, die um rd. 17 % stiegen:

Tabelle 2: Bedeutung der Tourismusbranche

	2013	2014	2015	2016 vorläufig	2017 Prognose ¹	Veränderung 2013 bis 2017
Wertschöpfung	in Mio. EUR					in %
Bruttoinlandsprodukt gesamt	323.910	333.063	344.493	353.297	369.218	14
Wertschöpfung laut Tourismus–Satellitenkonto	28.731	29.384	30.131	31.214	32.253	12
	in %					
Wirtschaftswachstum nominell	1,6	2,8	3,4	2,6	4,6	
Wachstum des Tourismus nominell	1,3	2,3	2,5	3,6	3,3	
Anteil des Tourismus am Bruttoinlandsprodukt	8,9	8,8	8,7	8,8	8,7	
Ankünfte und Nächtigungen	Anzahl in Mio.					in %
Ankünfte	36,85	37,56	39,42	41,46	43,08	17
Nächtigungen	132,63	131,90	135,25	140,88	144,50	9

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Statistik Austria; WKO

¹ Prognosezahlen der Statistik Austria per 7. Dezember 2018

- ⁷ Das Tourismus–Satellitenkonto dient der Erfassung und Analyse des Tourismus als ökonomisches Phänomen im Zusammenhang mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und anderen Wirtschaftsstatistiken. Entsprechend dem Tourismus–Satellitenkonto–Konzept erfolgt eine Aufgliederung in „tourismusspezifische“ (z.B. Beherbergung und Gastronomie, Reisebüros), „tourismusverwandte“ (z.B. Verkehr, Kultur und Unterhaltung) und „nicht–tourismusspezifische“ (z.B. Handel, Industrie) Produktion.
- ⁸ Als indirekte Effekte in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bezeichnet man Vorleistungen anderer Branchen (Zulieferer) und Investitionen in der Wertschöpfungskette, die durch den Tourismus induziert werden, sowie die Konsumausgaben der im Tourismus Beschäftigten.
- ⁹ Die Wertschöpfung laut Tourismus–Satellitenkonto inkl. Freizeitwirtschaft betrug im Jahr 2013 rd. 51,626 Mrd. EUR und stieg im Jahr 2017 auf rd. 58,817 Mrd. EUR. Das Wachstum der Wertschöpfung laut Tourismus–Satellitenkonto inkl. Freizeitwirtschaft stieg in den Jahren 2013 bis 2017 von rd. 1 % auf rd. 4 %.

Der österreichische Tourismus verzeichnete im Jahr 2017 rd. 43,08 Mio. Ankünfte und rd. 144,50 Mio. Nächtigungen. Anteilsmäßig entfielen auf Tirol rd. 27 % der Ankünfte und rd. 33 % der Nächtigungen, auf Salzburg rd. 18 % der Ankünfte und rd. 20 % der Nächtigungen sowie auf Wien rd. 16 % der Ankünfte und rd. 11 % der Nächtigungen.

(2) Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus dokumentierte die vergangene Entwicklung des Tourismus in Österreich jährlich in Form des Berichts über die Lage der Tourismus- und Freizeitwirtschaft in Österreich, der dem Nationalrat vorzulegen war. Im Oktober 2018 veröffentlichte das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus den Bericht für 2017. Der Bericht enthielt neben einer Rückschau hinsichtlich der Entwicklung der Branche (z.B. Aufenthaltsdauer und Herkunft der Gäste, regionale Verteilung der Nächtigungen) einen Ausblick für das Jahr 2018. Auswertungen und Beurteilungen des Arbeitsmarkts im Tourismus (z.B. Beschäftigungsstruktur nach Ausbildung und Herkunft, Ausbildungsangebote) für diesen Bericht erstellten das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz bzw. das AMS.

Mit der darüber hinausgehenden Entwicklung des Tourismus und den weiteren Zukunftsaspekten der Branche befasste sich das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus erstmals im Rahmen des im Jahr 2018 unter dem Namen „Plan T – Masterplan für Tourismus“ begonnenen internen Strategiefindungsprozesses, dessen Abschluss im März 2019 mit Beschluss im Ministerrat erfolgte.

Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (**WIFO**)¹⁰ prognostizierte basierend auf der erwarteten weiteren positiven wirtschaftlichen Entwicklung Österreichs¹¹ hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung für die Jahre 2016 bis 2023 ein zusätzliches Wachstum im Tourismus von rd. 36.000 Arbeitskräften, verteilt auf insgesamt rd. 19.000 Frauen und rd. 17.000 Männer. Aufgrund ihrer überproportionalen Beschäftigungsanteile im Tourismus beträfe der Beschäftigungszuwachs vor allem Salzburg und Tirol.

- 4.2 Der RH wies – in Anbetracht der jährlich erzielten Wertschöpfung – auf die Bedeutung des Tourismus für die österreichische Wirtschaft hin. Hervorzuheben war das seit 2016 überdurchschnittliche Wachstum der Tourismusbranche, das unmittelbar einen stark steigenden Bedarf an Arbeitskräften bewirkte, der – laut WIFO-Prognose – auch in den nächsten Jahren zu erwarten sein wird. Kritisch bemerkte der RH, dass der seit 2016 bestehende Aufschwung des Tourismus bzw. dessen stark gestiegene spezifische Arbeitskräftenachfrage erst im Jahr 2018 zur Einleitung

¹⁰ WIFO-Studie: „Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und die Bundesländer: Berufliche und sektorale Veränderungen 2016 bis 2023“, Marian Fink, Thomas Horvath, Peter Huber, Ulrike Huemer, Matthias Kirchner, Helmut Mahringer, Philip Piribauer, Dezember 2017

¹¹ Das WIFO ging in seiner Mittelfristigen Beschäftigungsprognose 2016 bis 2023 von einem durchschnittlichen realen Wirtschaftswachstum von 2 % pro Jahr aus.

entsprechender strategischer Überlegungen durch das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus geführt hatte.

Nach Ansicht des RH sollte das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus auf die Wachstumsaussichten des Tourismus vermehrt Augenmerk legen, um einem Arbeitskräftemangel frühzeitig entgegenwirken zu können und damit das Risiko zukünftiger Wachstumshemmnisse aufgrund von fehlenden Arbeitskräften gering zu halten.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, den zukünftigen Arbeitskräftebedarf im Tourismus verstärkt in seine Strategieüberlegungen, wie z.B. den „Plan T – Masterplan für Tourismus“, einzu-beziehen. Dabei sollte es die Entwicklung des touristischen Arbeitsmarkts unter Verwendung der Daten des AMS durch ein spezifisches zeitnahes Monitoring abschätzen, um sach- und zeitgerecht einem Arbeitskräftemangel entgegenwirken zu können.

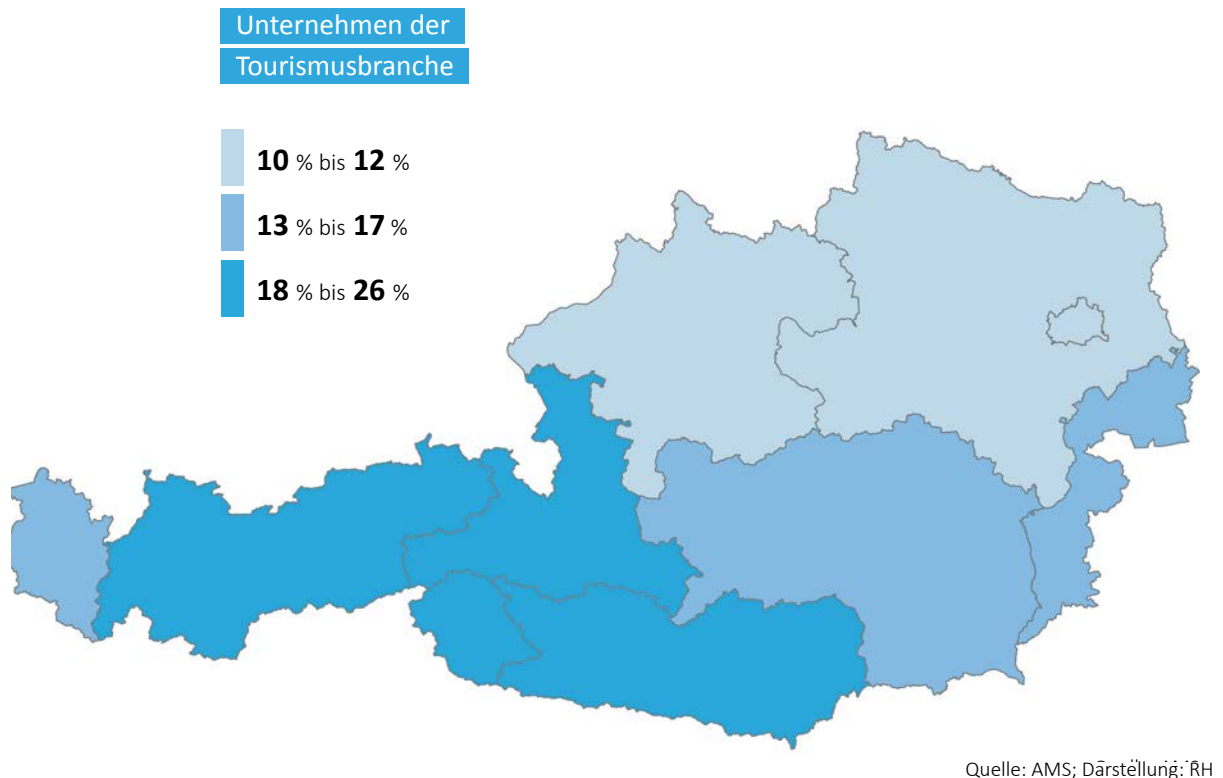
- 4.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus sei diese Empfehlung im „Plan T – Masterplan für Tourismus“ bereits aufgegriffen und der touristische Arbeitsmarkt in die Strategieüberlegungen einbezogen worden. Auch habe es bereits die verstärkte Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz sowie dem AMS gesucht. Erstes Ergebnis dieser neuen Qualität der Zusammenarbeit sei die neue Saisonier-Kontingent-Verordnung für Tourismus. Diese Regelung gelte für ein ganzes Jahr, gebe dadurch den Betrieben mehr Planungssicherheit und entlaste den Tourismus durch eine 4,5-prozentige Kontingenterhöhung spürbar.
- 4.4 Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, dass die arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen im Tourismus in den nächsten Jahren weiter zunehmen könnten. Er hielt daher – über den positiv zu bewertenden „Plan T – Masterplan für Tourismus“ und die neue Saisonier-Regelung hinausgehend – weitere Maßnahmen zur ausreichenden Versorgung der Tourismuswirtschaft mit geeigneten Arbeitskräften für zweckmäßig.

Betriebliche Struktur

- 5.1 Die Tourismusbranche umfasste rd. 38.800 bzw. rd. 14 % aller österreichischen Unternehmen. Der Bundesländervergleich des Anteils der Tourismusunternehmen an sämtlichen Unternehmen (alle Branchen) machte ein deutliches Übergewicht der Bedeutung des Tourismus in Westösterreich sichtbar, obwohl Wien bezogen auf die Zahl der Ankünfte und Nächtigungen an dritter Stelle des österreichischen Tourismus lag.

Die Unternehmen der Tourismusbranche verteilen sich anteilmäßig auf die einzelnen Bundesländer im Verhältnis zu allen im jeweiligen Bundesland ansässigen Unternehmen wie folgt:

Abbildung 2: Anteil der Unternehmen der Tourismusbranche je Bundesland im Jahr 2017



In Tirol lag der Anteil der Tourismusunternehmen bei rd. 26 %, in Salzburg und Kärnten bei jeweils rd. 19 %. Wien und Niederösterreich wiesen Werte von rd. 10 % bzw. rd. 11 % auf. Dementsprechend unterschiedlich hoch war die Bedeutung des jeweiligen touristischen Arbeitsmarkts in den einzelnen Bundesländern.

Laut WKO umfasste der Bereich Tourismus und Freizeitwirtschaft¹² per Ende 2017 österreichweit 63.124 Unternehmen mit rd. 293.200 unselbstständig Beschäftigten. Der größte Anteil davon entfiel mit rd. 56.700 Unternehmen (rd. 90 %) auf Kleinunternehmen – bis zu neun Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter – mit insgesamt rd. 76.300 unselbstständig Beschäftigten. Weitere rd. 5.500 Unternehmen (rd. 9 %) – mit durchschnittlich zehn bis 49 Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern – beschäftigten in Summe rd. 107.200 Personen. Somit waren im Jahr 2017 in rd. 99 % der Tourismusunternehmen rd. 63 % der unselbstständig Beschäftigten tätig.

¹² Aufgrund von Abgrenzungsunterschieden zwischen der Fachgruppenzuordnung der WKO sowie der Zuordnung durch NACE lagen die Daten zu den Unternehmensgrößen im Tourismus nur inkl. der Freizeitwirtschaft vor.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass die Tourismusbranche im Wesentlichen von klein- und mittelbetrieblichen Strukturen dominiert war, die darüber hinaus überwiegend regional auf den Westen Österreichs (insbesondere Tirol und Salzburg) konzentriert waren. Dies wirkte sich auch maßgeblich auf die Vermittlungsaktivitäten von Arbeitslosen der Tourismusbranche durch das AMS aus. Dieses war mit einem saisonal und regional stark schwankenden Bedarf (TZ 9 und TZ 12) vieler kleiner Unternehmen an Arbeitskräften hinsichtlich Qualifikation, Beschäftigungsantrittes und –dauer konfrontiert.

Arbeitsmarkt der Tourismusbranche

Unselbstständig Beschäftigte

- 6.1 Der österreichische Arbeitsmarkt umfasste im ersten Halbjahr 2018 rd. 3,77 Mio. unselbstständig Beschäftigte. Davon entfielen rd. 225.600 bzw. rd. 6 % auf die Tourismusbranche (ohne Freizeitwirtschaft).

Tabelle 3: Jahresdurchschnittsbestand unselbstständig Beschäftigte

	2013	2014	2015	2016	2017	1. Halb- jahr 2018	Verände- rung 2013 bis 1. Halb- jahr 2018
	Anzahl						in %
alle Branchen							
gesamt	3.482.996	3.503.400	3.535.854	3.586.872	3.655.297	3.767.089	8
Frauen	1.629.852	1.640.361	1.656.696	1.677.849	1.705.593	1.744.179	7
Männer	1.853.144	1.863.039	1.878.158	1.909.022	1.949.703	2.022.910	9
Tourismus							
gesamt	195.894	197.731	202.943	208.144	210.263	225.626	15
Frauen	115.078	115.542	117.541	119.418	118.852	127.676	11
Männer	80.816	82.190	85.402	88.726	91.411	97.950	21

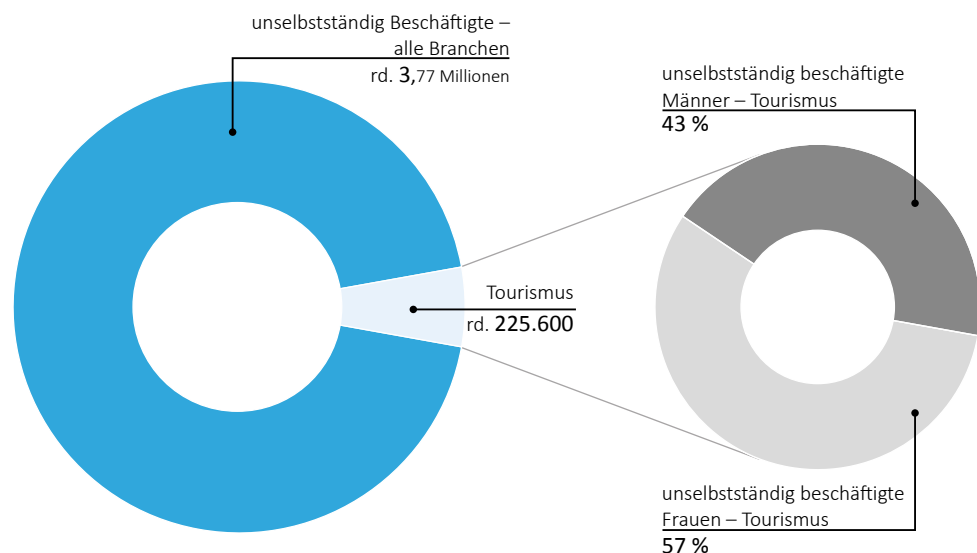
Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AMS; BMASGK

Österreichweit erhöhte sich im überprüften Zeitraum die Anzahl der unselbstständig Beschäftigten im Tourismus von knapp 196.000 um rd. 15 % auf rd. 225.600 Personen. Das bedeutete einen fast doppelt so starken Anstieg wie im Durchschnitt aller Branchen, der rd. 8 % betrug. Dabei stieg die Anzahl unselbstständig beschäftigter Männer mit rd. 21 % stärker als die Anzahl der unselbstständig beschäftigten Frauen, welche um rd. 11 % zunahm.

Der Anteil der Frauen bzw. Männer an unselbstständig Beschäftigten der Tourismusbranche verteilte sich folgendermaßen:

Abbildung 3: Anteil der Frauen bzw. Männer an unselbstständig Beschäftigten im Tourismus im ersten Halbjahr 2018



Quelle: AMS; Darstellung: RH

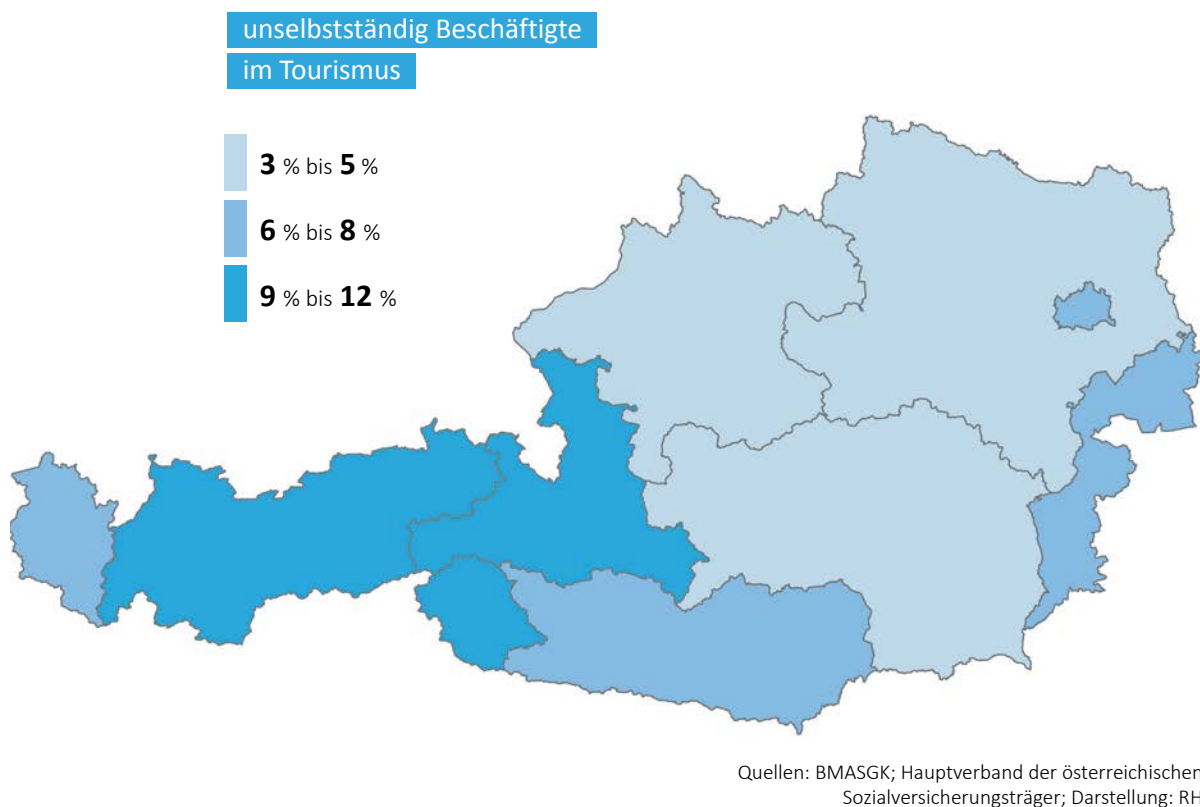
Frauen machten im ersten Halbjahr 2018 rd. 57 % der unselbstständig Beschäftigten im Tourismus aus. Im Vergleich dazu lag der Frauenanteil österreichweit über alle Branchen bei rd. 46 % der unselbstständig Beschäftigten. Die Verteilung der Arbeitslosigkeit zwischen Frauen und Männern entsprach sowohl im Tourismus als auch über alle Branchen etwa den Beschäftigungsanteilen von Frauen und Männern.

- 6.2 Der RH wies auf das überdurchschnittliche Wachstum der Beschäftigung im Tourismus gegenüber allen anderen Branchen hin, wodurch der Tourismus im überprüften Zeitraum bezogen auf die Beschäftigung zusätzlich an Gewicht gewann. Weiters verwies der RH auf den hohen Beschäftigungsanteil von Frauen in der Tourismusbranche.

Regionale Beschäftigung

- 7.1 Der Anteil der unselbstständig Beschäftigten im Tourismus im Jahr 2017 lag in den einzelnen Bundesländern zwischen rd. 3 % und rd. 11 %:

Abbildung 4: Anteil der unselbstständig Beschäftigten je Bundesland im Tourismus im Jahr 2017



Zahlenmäßig gab es die meisten im Tourismus beschäftigten Personen im Jahr 2017 in Wien mit 46.900 gefolgt von Tirol mit 37.227. Die höchsten Anteile der unselbstständig Beschäftigten im Tourismus an der Gesamtbeschäftigung wiesen im Jahr 2017 Tirol mit rd. 11 % und Salzburg mit rd. 10 % auf. Unter dem österreichweiten Durchschnitt von rd. 6 % lagen Niederösterreich, Oberösterreich und die Steiermark.

- 7.2 Der RH verwies auf den überdurchschnittlichen Beschäftigungsanteil des Tourismus von rd. 10 % bzw. rd. 11 % am jeweiligen regionalen Arbeitsmarkt in Salzburg und Tirol. Dieser war damit fast doppelt so hoch wie der österreichische Durchschnitt und spiegelte die wirtschaftliche Bedeutung der Tourismusbranche in den beiden Bundesländern wider.

Altersklassen der unselbstständig Beschäftigten

- 8.1 (1) Die nachfolgende Tabelle zeigt jeweils den Jahresdurchschnittsbestand der unselbstständig Beschäftigten im Tourismus nach Altersklassen:

Tabelle 4: Jahresdurchschnittsbestand unselbstständig Beschäftigte im Tourismus nach Altersklassen

	2015	2016	2017	Veränderung 2015 bis 2017
	Anzahl			in %
Jugendliche bis 19 Jahre	12.889	12.497	12.410	-4
Jugendliche 20 bis 24 Jahre	26.974	27.233	27.365	1
Erwachsene 25 bis 44 Jahre	103.715	106.341	107.053	3
Ältere ab 45 Jahre	59.365	62.073	63.435	7
unselbstständig Beschäftigte gesamt	202.943	208.144	210.263	4

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS

Der Rückgang der Beschäftigung von Jugendlichen bis 19 Jahren um rd. 4 % seit 2015 hing u.a. mit der sinkenden Anzahl der Lehrlinge im Tourismus zusammen. Während die Anzahl der Beschäftigten aus den Altersgruppen der 20– bis 24–Jährigen bzw. der 25– bis 44–Jährigen in geringerem Ausmaß zunahm, stieg die Beschäftigung Älterer ab 45 Jahren mit rd. 7 % deutlich an. Diese Entwicklung, die – ähnlich, aber weniger ausgeprägt – über alle Branchen der österreichischen Wirtschaft festzustellen war, hatte vor allem demografische Ursachen (d.h. die geburtenstarken Jahrgänge der Generation der „Babyboomer“ sind bereits über 45 Jahre alt; demgegenüber gab es einen Rückgang der Geburtenrate in den Folgejahren).

(2) Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus war zwar für den Tourismus, nicht jedoch für Arbeitsmarktangelegenheiten zuständig, weshalb es sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit den spezifischen Arbeitsmarktproblemen im Tourismus kaum befasst hatte.

- 8.2 Nach Ansicht des RH zeichnete sich im Tourismus seit 2015 eine Tendenz zur Überalterung der unselbstständig Beschäftigten ab. In diesem Zusammenhang wies der RH insbesondere auf den deutlichen Rückgang der Beschäftigung von Jugendlichen bis 19 Jahren hin. Die demografische Entwicklung und die geringe Anziehungskraft des Tourismus für Lehrlinge (TZ 17) bedeuteten ein zunehmendes Spannungsverhältnis zu dem u.a. vom WIFO bis 2023 prognostizierten stark steigenden Bedarf an Arbeitskräften in dieser Branche.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, den Beschäftigungsrückgang der Jugendlichen im Tourismus bei seinen Strategieüberlegungen betreffend die Entwicklung des Tourismus in Österreich verstärkt zu berücksichtigen sowie Maßnahmen zu setzen, um dem branchenspezifischen Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

- 8.3 Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Optimierung der Ausbildungsqualität eine Schlüsselmaßnahme sei, um – trotz des demographischen Wandels und der Konkurrenz mit rd. 200 anderen Lehrberufen – junge Menschen für den Tourismus zu begeistern. Daher werde z.B. die laufende Evaluierung der Ausbildungsvorschriften im Aktionsplan 2019/20 als Maßnahme festgehalten. Mangels Kompetenz für Lehre und Ausbildung werde das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus hierbei verstärkt mit dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung kooperieren.

Arbeitskräftebedarf

Offene Stellen und Saisonalität

- 9.1 (1) Die Tourismusbranche umfasste drei sogenannte Berufsobergruppen¹³:
- Hoteliers, Gastwirtinnen bzw. –wirte und verwandte leitende Berufe,
 - Hotel– und Gaststättenberufe¹⁴; darunter fielen in erster Linie Kellnerinnen bzw. Kellner, Stubenmädchen und –burschen sowie
 - Köchinnen bzw. Köche, Küchengehilfinnen bzw. –gehilfen¹⁵.

¹³ Die Internationale Arbeitsorganisation war zuständig für die Internationale Standardklassifikation der Berufe (ISCO). Die ISCO klassifizierte die beruflichen Tätigkeiten (Set an Aufgaben und Pflichten) der arbeitenden Bevölkerung. Die Zusammenfassung zu relativ ähnlichen Kategorien erfolgt anhand der „skills“ (notwendige Fähigkeiten, um die mit einem Beruf verbundenen Aufgaben und Pflichten zu erfüllen). Die aktuell gültige ISCO-08 unterscheidet vier Hierarchieebenen (zehn Berufsobergruppen, 43 Berufsgruppen, 130 Berufsuntergruppen, 436 Berufsgattungen). Parallel dazu bestand die österreichische Klassifizierung (ÖISCO-08) – ident mit der internationalen –, welche das AMS als Systematik zur Darstellung von Berufen verwendete.

¹⁴ Im Einzelnen umfasste die Berufsobergruppe folgende Berufsgruppen: Wirtschaftlerinnen bzw. Wirtschaftler, andere Hotel– und Gaststättenfachleute, Heimverwalterinnen bzw. Heimverwalter (z.B. mit den Berufen Hotelassistentin bzw. Hotelassistent, Rezeptionistin bzw. Rezeptionist), Kellnerinnen bzw. Kellner (z.B. Alleinkellner, Chef de rang), Buffet– und Schankkräfte, Küchenansagerinnen bzw. –ansager, Stubenmädchen und –burschen, Hotelportierinnen bzw. –portiere, Hoteldienerinnen bzw. –diener, Luftstewardessen bzw. –stewards und verwandte Berufe.

¹⁵ Im Einzelnen umfasste die Berufsobergruppe folgende Berufsgruppen: Gaststättenköchinnen bzw. –köche (z.B. Abteilungskoch, Diätkoch, Patissiere), Haushaltsköchinnen bzw. –köche, Kochgehilfinnen bzw. –gehilfen, Geschirrrreinigerinnen bzw. –reiniger, Esszeugputzerinnen bzw. –putzer.

(2) Die dem AMS¹⁶ gemeldeten offenen Stellen in den einzelnen Berufsobergruppen entwickelten sich von 2015 bis Mitte 2018 wie folgt:

Tabelle 5: Anzahl der offenen Stellen je Berufsobergruppe

	2015	2016	2017	1. Halb-jahr 2018	Veränderung 2015 bis 1. Halb-jahr 2018
	Anzahl ¹				in %
Hoteliers, Gastwirtinnen bzw. –wirte und verwandte leitende Berufe	75	106	144	146	95
Hotel- und Gaststättenberufe	2.634	3.480	4.432	4.863	85
<i>davon</i>					
<i>Kellnerinnen bzw. Kellner</i>	1.817	2.356	2.902	3.127	72
<i>Stubenmädchen bzw. –burschen</i>	251	387	516	620	147
Köchinnen bzw. Köche, Küchen-gehilfinnen bzw. –gehilfen	1.990	2.699	3.497	3.870	95
<i>davon</i>					
<i>Gaststättenköchinnen bzw. –köche</i>	1.420	1.838	2.196	2.338	65
offene Stellen Tourismus	4.699	6.285	8.073	8.879	89
offene Stellen alle Branchen	29.251	40.277	56.854	79.114	170

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS

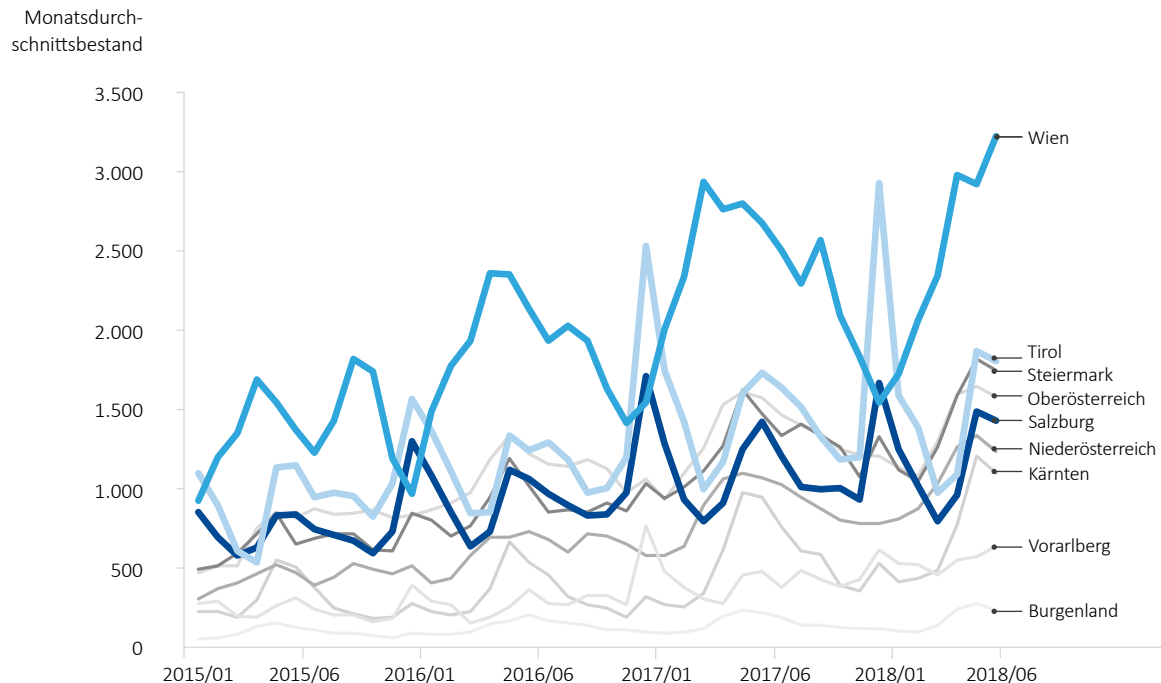
¹ Jahresdurchschnittsbestand

Die zahlenmäßig größte Nachfrage bestand im Zeitraum 2015 bis zum ersten Halbjahr 2018 nach Kellnerinnen bzw. Kellnern sowie Gaststättenköchinnen bzw. –köchen. Diese beiden Berufsgruppen machten im ersten Halbjahr 2018 rd. 62 % aller dem AMS gemeldeten offenen Stellen der Tourismusbranche aus. Insgesamt wuchs die Anzahl der offenen Stellen sämtlicher touristischer Berufsgruppen im Zeitraum von 2015 bis zum ersten Halbjahr 2018 fast auf das Doppelte. Verglichen dazu stieg in diesem Zeitraum die Anzahl der offenen Stellen aller Branchen um rd. 170 %.

(3) Die Anzahl der offenen Stellen im Tourismus hing wesentlich von der saisonalen Schwankung der Ankünfte bzw. der Nächtigungen im Jahresverlauf ab. Entsprechend dazu entwickelte sich die Anzahl der beim AMS gemeldeten offenen Stellen je Monat in den einzelnen Bundesländern:

¹⁶ Eine offene Stelle konnte auch ohne Einschaltung des AMS z.B. in den Medien, bei Personalvermittlern usw. ausgeschrieben werden. Folglich waren nicht alle offenen Stellen beim AMS erfasst bzw. gemeldet.

Abbildung 5: Gemeldete offene Stellen im Tourismus je Bundesland (Durchschnittsbestand)



Tirol, Salzburg und Wien wiesen die größten Schwankungen an offenen Stellen im Tourismus auf.

Mit den saisonalen Schwankungen korrelierte auch die durchschnittliche Beschäftigungsdauer in der Branche, die im Jahr 2017 österreichweit rd. 235 Tage betrug. In Tirol (hohe saisonale Schwankungen) lag diese bei rd. 164 Tagen, während die durchschnittliche Beschäftigungsdauer im Burgenland (kaum saisonale Schwankungen) bei rd. 451 Tagen lag. Überdies hatten die saisonalen Unterschiede in der Beschäftigung Einfluss auf die Häufigkeit von sogenannten Einstellzusagen¹⁷ (TZ 13).

(4) Das Arbeitsmarktservicegesetz¹⁸ regelte neben den allgemeinen Zielen auch die Leistungen des AMS. Das AMS hatte sich dementsprechend darauf zu konzentrieren,

- die wirtschaftliche Existenz (u.a. Arbeitslosengeldbezug) während der Arbeitslosigkeit zu sichern,
- geeignete Arbeitskräfte auf Arbeitsplätze zu vermitteln sowie
- der Unübersichtlichkeit des Arbeitsmarkts entgegenzuwirken.

¹⁷ Bei Ende des Dienstverhältnisses geben die Dienstgeberin bzw. der Dienstgeber eine verbindliche Zusage, ab einem bestimmten Termin die Mitarbeiterin bzw. den Mitarbeiter wieder zu beschäftigen.

¹⁸ BGBl. 313/1994 i.d.g.F.

Die Akquisition von zusätzlichen Arbeitskräften – über die Vermittlung der vorhandenen Arbeitslosen hinaus (z.B. im Fall eines die vorgemerkte Anzahl der Arbeitslosen branchenspezifisch überschreitenden Arbeitskräftemangels) – sah das Arbeitsmarktservicegesetz nicht ausdrücklich als Aufgabe des AMS vor.¹⁹

(5) Angesichts eines sich bereits im Laufe des Jahres 2016 abzeichnenden Mangels an Arbeitskräften im Tourismus beauftragte der damalige Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz²⁰ Ende 2016 das AMS, die überregionale Vermittlung von Arbeitslosen in ein anderes Bundesland zu verstärken sowie geeignete Pilotprojekte zur Förderung der regionalen Mobilität zu initiieren, um in spezifischen Branchen vorrangig den regionalen Arbeitskräftebedarf abzudecken und Arbeitslose in Beschäftigung zu bringen. Er begründete dies vor allem damit, dass in den westlichen Bundesländern der Fachkräftebedarf in den Tourismusbetrieben nicht abgedeckt werden könne, wogegen in Wien in der Hotellerie und Gastronomie die Arbeitslosigkeit gestiegen sei. In der Folge setzte das AMS vermehrt überregionale Jobbörsen zwischen den Arbeitsmarktbezirken im Osten Österreichs und jenen der westlichen Bundesländer ein, um entsprechend ausgebildete Arbeitslose an Unternehmen im Tourismus zu vermitteln (überregionaler Ausgleich von Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot).

- 9.2 Der RH beurteilte die Initiative des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, in spezifischen Branchen den Unternehmen vermehrt Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen bzw. die vorwiegend in Wien vorhandenen Arbeitslosen im Tourismus überregional in Beschäftigung zu bringen, grundsätzlich positiv. Allerdings wies er darauf hin, dass die Anzahl der offenen Stellen im Tourismus seit 2016 weiterhin deutlich angestiegen war und die Saisonbeschäftigung im Tourismus den Mangel an Arbeitskräften verschärfte. Weiters hielt der RH fest, dass eine über die Vermittlung von Arbeitslosen hinausgehende zusätzliche Akquisition von Arbeitskräften für das AMS nur eine geringe Bedeutung hatte.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, die stark steigende Anzahl der offenen Stellen im Tourismus zum Anlass zu nehmen, um neben den bereits gesetzten Maßnahmen, wie z.B. der überregionalen Vermittlung von Arbeitslosen, gemeinsam mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus und dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort Modelle zur Akquisition von geeigneten Arbeitskräften, z.B. mit regionaler Schwerpunktsetzung, zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage im jeweiligen (Teil-)Arbeitsmarkt zu entwickeln und umzusetzen.

¹⁹ In Ausnahmefällen kam dies trotzdem vor, so z.B. im Rahmen des EURES-Netzwerks, einem Kooperationsnetzwerk zur Akquisition ausländischer Arbeitskräfte aus der EU (TZ 24).

²⁰ Alois Stöger, diplômé

- 9.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz würden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Behebung eines Fachkräfte- oder Lehrlingsmangels im Tourismus auch weiterhin primär in seine Zuständigkeit fallen, sehr wohl aber im vertieften Austausch mit dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus.

Kooperationen auf allen Ebenen und mit allen relevanten Akteuren – vor allem in jenen Regionen, die Arbeitskräfte aufnehmen – seien die Voraussetzung für die langfristige Deckung des Fachkräftebedarfs und die Erhöhung der Attraktivität einer Beschäftigung im Tourismus. Die in den letzten Jahren aufgebauten überregionalen Kooperationen zwischen Regionen wie Wien und Niederösterreich mit den westlichen Tourismusregionen zur Deckung des Personalbedarfs würden weitergeführt und intensiviert.

Arbeitskräftebedarf je Arbeitsmarktbezirk

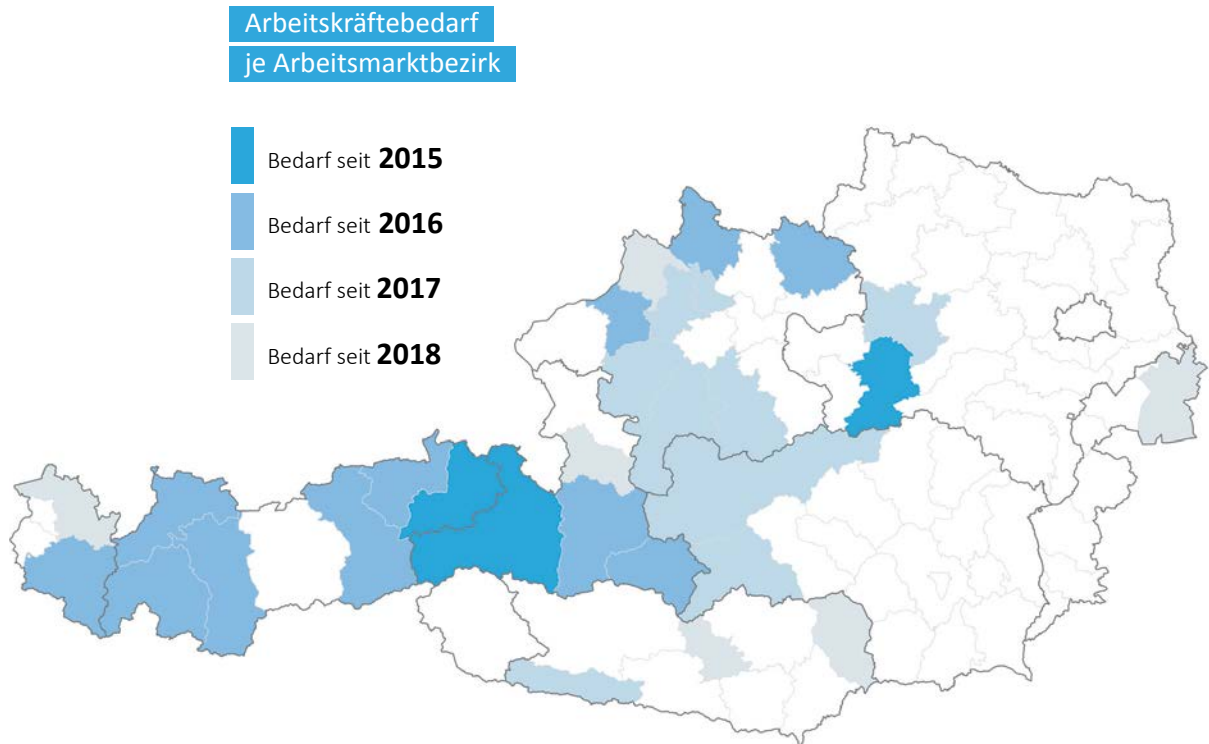
- 10.1 (1) Österreichweit war im überprüften Zeitraum eine hinreichende Anzahl der Arbeitslosen (ohne Einstellzusage) beim AMS vorgemerkt, um die gemeldeten offenen Stellen im Tourismus besetzen zu können.²¹ Dies zeigte auch die jährlich erstellte Mangelberufsliste, die bis zum Jahr 2018 keinen einzigen Beruf aus der Tourismusbranche enthielt. Da diese Liste nur für Gesamtösterreich erstellt wurde, gab sie keine Auskunft darüber, ob die gemeldeten offenen Stellen in einem Arbeitsmarktbezirk mit den in der jeweiligen regionalen Geschäftsstelle des AMS vorgemerkten Arbeitslosen hätten besetzt werden können.

(2) Zur Beurteilung des regionalen Arbeitskräftebedarfs im Tourismus und der Möglichkeit, diesen durch die im jeweiligen regionalen Arbeitsmarktbezirk vorgemerkten Arbeitslosen abzudecken, zog der RH – in Analogie zur österreichweiten Mangelberufsliste – die Relation zwischen den gemeldeten offenen Stellen und den jeweils vorhandenen Arbeitslosen auf Ebene der Arbeitsmarktbezirke heran. Bei einem rechnerischen Verhältnis von weniger als eineinhalb Arbeitslosen je offener Stelle (so genannte Stellenandrangsziffer) lag demnach eine Mangelberufssituation im jeweiligen Arbeitsmarktbezirk vor.

Der RH wertete jene Jahre des überprüften Zeitraums aus, in denen ein kontinuierlich steigender Arbeitskräftemangel im Tourismus zu verzeichnen war. Demnach zeigte sich im Zeitraum von 2015 bis Mitte 2018 folgende Entwicklung:

²¹ Im Zeitraum von 2013 bis Mitte 2018 standen im Tourismus jährlich im Durchschnitt 30.704 Arbeitslose 5.711 gemeldeten offenen Stellen gegenüber.

Abbildung 6: Arbeitskräftebedarf im Tourismus



Quelle: AMS; Darstellung: RH

Im Jahr 2015 gelang es drei regionalen Geschäftsstellen des AMS nicht, sämtliche offene Stellen im Tourismus zu besetzen. Im Jahr 2016 konnte in insgesamt 14 touristischen regionalen Arbeitsmarktbezirken die Arbeitskräftenachfrage nicht aus den regional beim AMS vorgemerkten Arbeitslosen bedeckt werden. Im Jahr 2017 war eine Ausdehnung des Arbeitskräftemangels auf 23 regionale Arbeitsmarktbezirke festzustellen und Mitte 2018 wiesen 29 regionale Geschäftsstellen bzw. ein knappes Drittel der regionalen Arbeitsmarktbezirke einen Arbeitskräftemangel im Tourismus auf. Zahlenmäßig lag der Arbeitskräftebedarf im ersten Halbjahr 2018 in den 29 von Arbeitskräftemangel im Tourismus betroffenen regionalen Arbeitsmarktbezirken bei rd. 3.436 offenen Stellen, denen 3.198 Arbeitslose (ohne Einstellzusage) gegenüberstanden.

(3) Die überprüften Ministerien bekundeten gegenüber dem RH unterschiedliche Sichtweisen betreffend den Fachkräftemangel im Tourismus:

- Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz hielt fest, dass von einem allgemeinen und permanenten Arbeitskräftemangel nicht auszugehen war, es jedoch regional in einzelnen Berufen bzw. saisonal durchaus zu Engpässen kommen könnte.
- Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sah aufgrund der wenig verfügbaren ausgebildeten Fachkräfte und des evidenten Arbeitskräftebedarfs einen Fachkräftemangel im Tourismus.
- Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus ging davon aus, dass im Tourismus kein Fachkräftemangel vorlag, weil bis Mitte 2018 die Mangelberufsliste keinen Tourismusberuf enthielt.

10.2 Der RH wies auf den seit 2015 zunehmenden Mangel an Arbeitskräften im Tourismus hin, der Mitte 2018 bereits knapp ein Drittel aller Arbeitsmarktbezirke in Österreich betraf. Allerdings stellte der RH diesbezüglich ein unterschiedliches Problembewusstsein der überprüften Ministerien fest, wodurch ein Risikopotenzial für eine sachgerechte und zügige Arbeitskräfte-Allokation bestand.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen in TZ 9 und TZ 20.

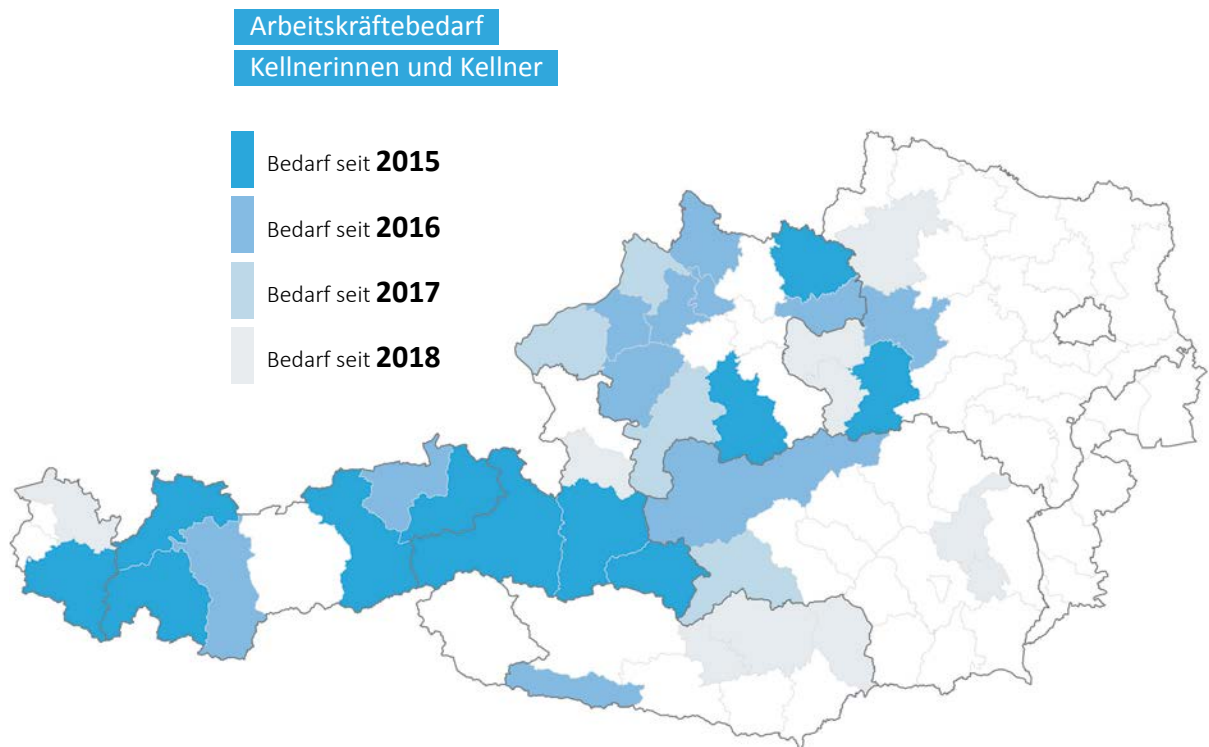
10.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus handle es sich bei der Frage, ob ein Fachkräftemangel im Tourismus vorliege, in erster Linie um eine Definitionsfrage. Folge man definitionsgemäß der ausschließlich österreichweiten Mangelberufsliste, habe es bis 2019 österreichweit keinen entsprechenden Mangel in Tourismusberufen gegeben.

Bedarf an Kellnerinnen und Kellnern bzw. an Köchinnen und Köchen

11.1 (1) Der RH stellt nachfolgend den Arbeitskräftemangel in den größten touristischen Berufsgruppen – Kellnerin bzw. Kellner und Köchin bzw. Koch – vertiefend auf Ebene der Arbeitsmarktbezirke dar.

Die Auswertung für den Bedarf an Kellnerinnen bzw. Kellnern zeigte im Zeitraum von 2015 bis zum ersten Halbjahr 2018 folgende Entwicklung:

Abbildung 7: Regionaler Arbeitskräftebedarf – Kellnerin bzw. Kellner

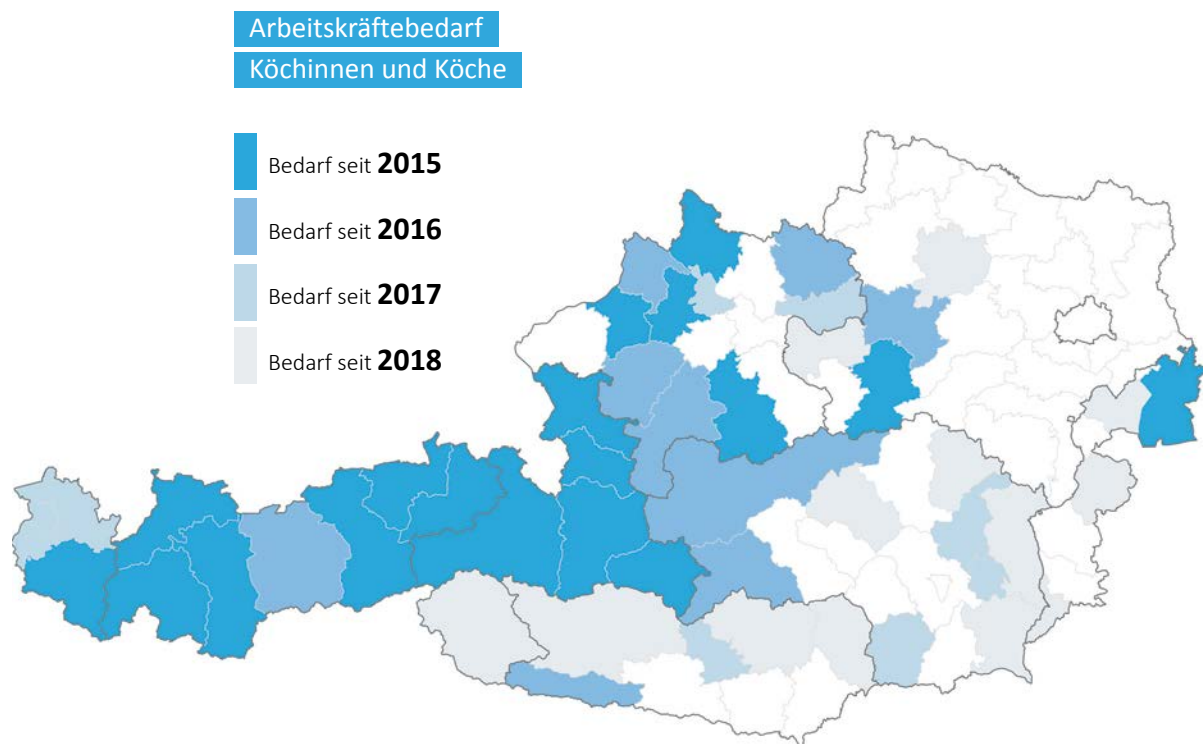


Quelle: AMS; Darstellung: RH

Im Jahr 2015 konnten elf regionale Geschäftsstellen des AMS nicht sämtliche offene Stellen für Kellnerinnen bzw. Kellner besetzen. Im Jahr 2016 waren 22 regionale Geschäftsstellen betroffen. Im Jahr 2017 erstreckte sich der Arbeitskräftemangel auf 26 regionale Arbeitsmarktbezirke und Mitte 2018 fehlten in 36 regionalen Geschäftsstellen bzw. rund einem Drittel aller regionalen Arbeitsmarktbezirke Kellnerinnen bzw. Kellner; somit standen 1.092 Arbeitslose aus diesem Beruf (ohne Einstellzusage) rd. 1.379 offenen Stellen gegenüber.

Die Auswertung für den Bedarf an Köchinnen bzw. Köchen zeigte im Zeitraum von 2015 bis zum ersten Halbjahr 2018 folgende Entwicklung:

Abbildung 8: Regionaler Arbeitskräftebedarf – Köchin bzw. Koch



Quelle: AMS; Darstellung: RH

Im Jahr 2015 konnten 18 regionale Geschäftsstellen des AMS nicht sämtliche offenen Stellen für Köchinnen bzw. Köche besetzen. Im Jahr 2016 waren 27 regionale Geschäftsstellen betroffen. Im Jahr 2017 betraf der Arbeitskräftemangel 36 regionale Arbeitsmarktbezirke und Mitte 2018 fehlten in 49 regionalen Geschäftsstellen bzw. knapp der Hälfte aller regionalen Arbeitsmarktbezirke in Österreich Köchinnen bzw. Köche; somit standen 1.064 Arbeitslose aus diesem Beruf (ohne Einstellzusage) rd. 1.416 offenen Stellen gegenüber.

(2) Das WIFO prognostizierte in seiner mittelfristigen Beschäftigungsprognose für die Jahre 2016 bis 2023 einen zusätzlichen Bedarf an 9.100 Kellnerinnen bzw. Kellnern und an 7.000 Köchinnen bzw. Köchen.²²

²² WIFO-Studie: „Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und die Bundesländer: Berufliche und sektorale Veränderungen 2016 bis 2023“, Marian Fink, Thomas Horvath, Peter Huber, Ulrike Huemer, Matthias Kirchner, Helmut Mahringer, Philip Piribauer, Dezember 2017

- 11.2 Nach Ansicht des RH stellte der seit 2015 zunehmende Mangel an Kellnerinnen bzw. Kellnern sowie an Köchinnen bzw. Köchen ein Hemmnis für das weitere qualitativ nachhaltige Wachstum des Tourismus in Österreich dar. Kritisch sah der RH, dass 2018 bereits in beinahe der Hälfte der österreichischen Arbeitsmarktbezirke ein Mangel an Köchinnen bzw. Köchen bestand. Der RH wies in diesem Zusammenhang auf die seit 2016 steigenden Wachstumsraten im Tourismus von jährlich über drei Prozent und den zusätzlich zu erwartenden Arbeitskräftebedarf hin.

Der RH empfahl dem AMS, bei seinen Maßnahmen, wie bspw. der fachlichen Weiterqualifizierung oder der überregionalen Vermittlung von Arbeitslosen, einen Schwerpunkt vor allem bei den Berufsgruppen Kellnerin bzw. Kellner sowie Köchin bzw. Koch zu setzen.

- 11.3 Laut Stellungnahme des AMS vermittele es sämtliche Berufe im touristischen Bereich überregional und schränke sich nicht nur auf die zwei Berufe mit der größten Nachfrage ein. Allerdings erhielten die zwei genannten Berufe bereits jetzt schon die meisten Vermittlungsvorschläge des AMS. Ausgangspunkt für die geförderten Aus- und Weiterbildungen sei der Bedarf der Betriebe in der jeweiligen Region. In die Planung der jährlichen Arbeitsprogramme durch die AMS-Landesorganisationen fließe daher auch die regionale Nachfrage in den Berufsgruppen Kellnerin bzw. Kellner und Köchin bzw. Koch mit ein.
- 11.4 Der RH entgegnete dem AMS, dass er in Anbetracht der in den letzten Jahren zunehmend schwerer zu befriedigenden Nachfrage der Betriebe nach Arbeitskräften der beiden Berufsgruppen Kellnerin bzw. Kellner und Köchin bzw. Koch eine dementsprechende Schwerpunktsetzung durch das AMS für notwendig hielt. Er erachtete es jedoch für positiv, dass das AMS den regionalen Bedarf der Betriebe in seine Planungen miteinbezog.

Arbeitslosigkeit im Tourismus

Entwicklung der Arbeitslosigkeit

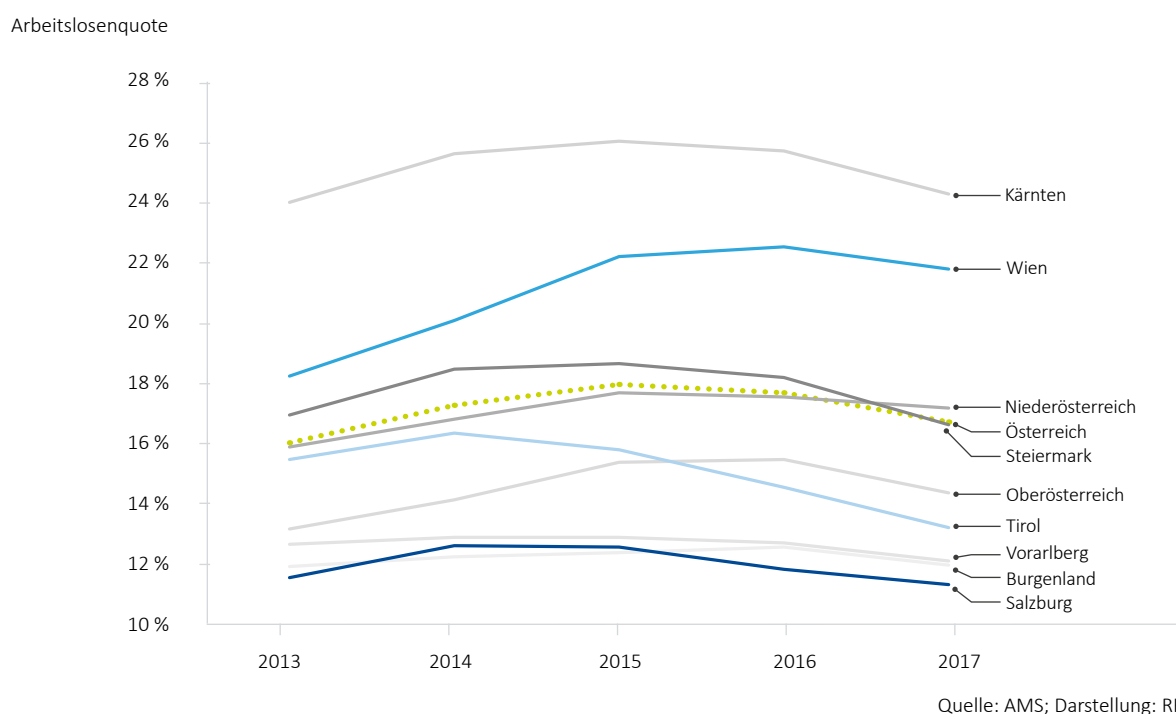
- 12.1 (1) Im Zeitraum 2013 bis 2017 stieg die durchschnittliche Anzahl der Arbeitslosen im Tourismus von 37.426 auf 42.260 bzw. um rd. 13 %. Dabei nahm die Arbeitslosigkeit im Jahr 2017 nach dem Höchststand im Jahr 2016 von 44.768 um rd. 6 % ab.

Im Jahr 2017 stammten rd. 37 % der Arbeitslosen im Tourismus aus dem Ausland. Die Anzahl der inländischen vorgemerkten Arbeitslosen in der Tourismusbranche stieg im Zeitraum 2013 bis 2017 um rd. 3 % und damit deutlich geringer als jene der vorgemerkten ausländischen Arbeitslosen (rd. 34 %).

Im Jahr 2017 verfügten rd. 13.000 (rd. 31 %) Arbeitslose über einen Lehrabschluss im Tourismus; rd. 18.800 (rd. 44 %) Arbeitslose besaßen als höchste Ausbildung einen Pflichtschulabschluss.²³

(2) Die Arbeitslosenquote im Tourismus entwickelte sich in den Jahren 2013 bis 2017 je Bundesland wie folgt:

Abbildung 9: Arbeitslosenquote im Tourismus, je Bundesland

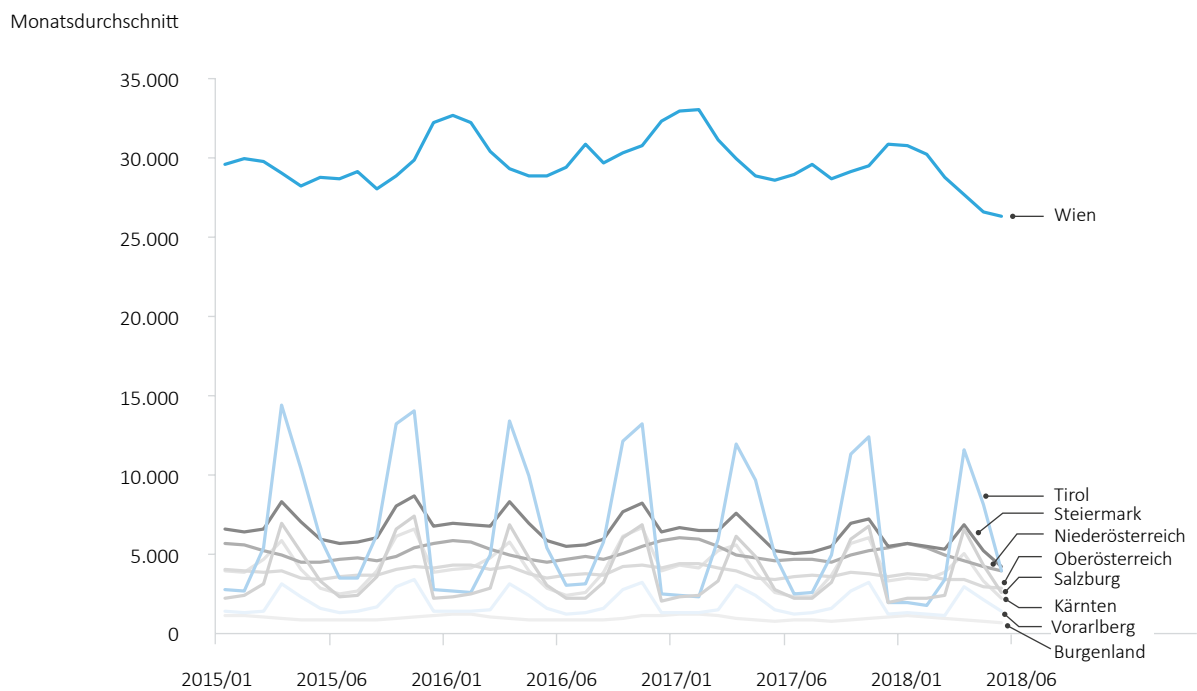


Die österreichweite durchschnittliche Arbeitslosenquote im Tourismus war im überprüften Zeitraum mit rd. 17 % doppelt so hoch wie jene aller Branchen mit rd. 9 %. Aufgrund der positiven Wirtschaftsentwicklung sank die Arbeitslosenquote im Tourismus ab dem Jahr 2016 in allen Bundesländern.

²³ Die übrigen Arbeitslosen der Branche entfielen auf Abgängerinnen und Abgänger von Tourismusschulen (rd. 15 %) und Universitäten (rd. 4 %) bzw. auf Personen ohne abgeschlossene Pflichtschule (rd. 6 %).

(3) Die Arbeitslosigkeit war im Jahresverlauf starken saisonalen Schwankungen unterworfen. Vor allem in Westösterreich waren regelmäßig zwei deutliche Spitzen bei den Arbeitslosenzahlen im April (Ende der Wintersaison) und November (Ende der Sommersaison) identifizierbar:

Abbildung 10: Gemeldete Arbeitslose im Tourismus, je Bundesland



Quelle: AMS; Darstellung: RH

(4) Die durchschnittliche Verweildauer in der Arbeitslosigkeit im Tourismus lag 2017 österreichweit bei rd. 98 Tagen und war in Wien und Niederösterreich mit jeweils rd. 136 Tagen am längsten, in Tirol mit rd. 59 Tagen am kürzesten. Im Vergleich dazu lag die durchschnittliche Verweildauer in allen Branchen in diesem Jahr bei 123 Tagen (damit um rund ein Viertel länger). Ebenfalls wies der Tourismus im Jahr 2017 weniger Langzeitbeschäftigungslose als der Durchschnitt aller Branchen auf.

(5) Die Anzahl der vorgemerkten Arbeitslosen im Tourismus war ab 2016 in allen Altersklassen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt, rückläufig:

Tabelle 6: Vorgemerkte Arbeitslose nach Altersklassen im Tourismus

	2015	2016	2017	1. Halb-jahr 2018	Veränderung 2015 bis 1. Halb-jahr 2018
	Anzahl ¹				in %
Jugendliche bis 19 Jahre	965	875	687	565	-41
Jugendliche 20 bis 24 Jahre	5.246	4.946	4.296	3.706	-29
Erwachsene 25 bis 44 Jahre	22.379	22.593	21.258	19.372	-13
Ältere ab 45 Jahre	15.869	16.354	16.020	14.909	-6
vorgemerkte Arbeitslose gesamt	44.460	44.768	42.260	38.552	-13

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS

¹ Jahresdurchschnittsbestand

Den deutlichsten Rückgang der Arbeitslosigkeit mit über 30 % im Zeitraum von 2015 bis Mitte 2018 gab es bei allen Jugendlichen bei gleichzeitigem Sinken der Anzahl der unselbstständig Beschäftigten dieser Altersklasse im Tourismus (TZ 8). Im Unterschied dazu führte in diesem Zeitraum der Rückgang der Arbeitslosigkeit bei den Erwachsenen ab 25 Jahren zu einer Zunahme der Beschäftigung der Angehörigen dieser Altersklasse im Tourismus.

(6) Im Jahr 2017 waren im Tourismus durchschnittlich rd. 24.306 Frauen arbeitslos. Dies entsprach einer Arbeitslosenquote von rd. 17 %. Diesen standen durchschnittlich rd. 17.954 arbeitslose Männer gegenüber (Arbeitslosenquote rd. 16 %). Der Anteil der arbeitslosen Frauen lag in den Jahren 2013 bis 2017 mit durchschnittlich rd. 58 % deutlich über jenem der Männer mit rd. 42 %.

12.2 Der RH wies auf die nach wie vor bestehende überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit im Tourismus hin, die ein deutliches Ost–West–Gefälle aufwies. Verstärkt wurde die Arbeitslosigkeit im Tourismus durch das Vorherrschen der Saisonbeschäftigung, die mit einem oftmals kurzfristigen und schwankenden Arbeitskräftebedarf verbunden war. Weiters gab der RH den geringeren Rückgang der Arbeitslosigkeit bei den Älteren ab 45 Jahren, die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenzahl bei den Frauen, den starken Anstieg an ausländischen Arbeitslosen sowie das geringere Bildungsniveau von mehr als der Hälfte der Arbeitslosen, zu bedenken.

Nach Ansicht des RH hatten die bisherigen Maßnahmen des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und des AMS zum Ausgleich der regional ungleichmäßigen Verteilung der Arbeitslosen, wie z.B. die überregio-

nale Vermittlung ([TZ 14](#)), und andere Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Älteren ab 45 Jahren, Frauen und ausländischen Arbeitskräften (z.B. Qualifizierungen) bis zur Zeit der Gebärungsüberprüfung wenig Erfolg gezeigt, um die Ungleichgewichte am Tourismusarbeitsmarkt auszugleichen.

Der RH empfahl dem AMS unter Hinweis auf [TZ 9](#), bei der Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitslosen im Tourismus innovative Maßnahmen zum Abbau des regionalen Ungleichgewichts zwischen Arbeitskräfteangebot und –nachfrage zu entwickeln und umzusetzen. Dabei sollte ein spezielles Augenmerk auf Ältere ab 45 Jahren, Frauen und Ausländerinnen bzw. Ausländer gelegt werden.

- 12.3 Laut Stellungnahme des AMS arbeite es an der nachhaltigen Implementierung der Strategie der überregionalen Vermittlung im Tourismus. In den überregionalen Vermittlungsprozess würden alle dafür infrage kommenden Personen, die die Voraussetzungen erfüllen, einbezogen. Eine Einschränkung auf bestimmte Personen erachte das AMS als nicht zweckmäßig. Mit dem Anfang 2019 gestarteten Projekt „Erfolgreiche Überregionale Vermittlung“ sollten die Abläufe bei der überregionalen Vermittlung und den relevanten Förderinstrumenten aber nochmals durchleuchtet und bei Bedarf nachgeschärft werden.

Im Gegensatz dazu sei die Qualifizierungsförderung auf gering Qualifizierte, Frauen und Ältere ab 45 Jahren ausgerichtet. Das AMS forciere bspw. mit dem „Betrieblichen Impulsprogramm“ die Entwicklung und Umsetzung von innovativen Fördermaßnahmen (Impulsberatung für Betriebe, Unterstützung von Qualifizierungsverbünden, Qualifizierung von Beschäftigten).

- 12.4 Der RH pflichtete dem AMS bei, dass für die überregionale Vermittlung grundsätzlich alle infrage kommenden Personen zur Verfügung stehen sollten. Trotzdem erachtete er – genauso wie bei der Qualifizierungsförderung – auch bei der Vermittlung eine Schwerpunktsetzung auf benachteiligte Arbeitsmarktgruppen für zweckmäßig, um das Potenzial der Arbeitslosen voll nutzen zu können.

Einstellzusagen

- 13.1 (1) Unternehmen konnten mittels einer Einstellzusage²⁴ frühere, nunmehr arbeitslose Dienstnehmerinnen bzw. Dienstnehmer neuerlich einstellen, wenn sie bei Ende des Dienstverhältnisses eine verbindliche Zusage abgaben, diese ab einem bestimmten Termin erneut zu beschäftigen. Eine Vermittlung der bzw. des Arbeitslosen durch das AMS auf eine andere offene Stelle war gemäß § 9 Abs. 4 Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 (**ALVG**)²⁵ auch bei Vorlage einer Einstellzusage zumutbar.

Das AMS wickelte die Vermittlungsaktivitäten für Arbeitslose, die ihm eine Einstellzusage vorlegten, in einem vereinfachten Verfahren ab. Die bzw. der Arbeitslose mit einer Einstellzusage erhielt vom AMS während einer mehrmonatigen Frist (siehe Tabelle 7) keine aktiven Vermittlungsvorschläge und nur in Ausnahmefällen Schulungen angeboten (vor allem modular aufgebaute Schulungen auf Höherqualifizierungen, die einen späteren besseren Arbeitsmarkterfolg in Aussicht stellten). Der Anspruch auf Leistungen nach dem ALVG (in der Regel Arbeitslosengeld) blieb davon unberührt.

Die im Jahr 2013 erfolgte österreichweite Verlängerung der maximalen Geltungsdauer der Einstellzusage von drei auf vier Monate begründete das AMS mit dem Mangel an Personalressourcen bzw. mit dem Erfordernis von Einsparungen. Das AMS verfügte über keine quantifizierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Einstellzusagen auf die Gebarung der Mittel für die Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosenversicherung).

(2) Für Arbeitslose aus dem Tourismus galten Ende 2018 je nach Bundesland oder Region unterschiedliche Regelungen des AMS hinsichtlich der Geltungsdauer und Akzeptanz einer Einstellzusage:

²⁴ Eine schriftliche Einstellzusage akzeptierte das AMS in der Regel bei Arbeitslosmeldung bzw. mit Beginn der Vormerkung. Eine arbeitslose Person konnte auch während der Arbeitslosigkeit (Vormerkung) eine Einstellzusage eines Unternehmens vorlegen, welche üblicherweise auch vom AMS akzeptiert wurde, wenn der Zeitpunkt der Wiedereinstellung nicht mehr als drei Monate in der Zukunft lag. Falls die Person mindestens zweimal beim selben Dienstgeber beschäftigt war, konnte eine wiederholte Einstellzusage auch mündlich akzeptiert werden.

²⁵ BGBl. 607/1977 i.d.g.F.

Tabelle 7: Regelungen des AMS für die Geltungsdauer einer Einstellzusage im Tourismus je Bundesland

Bundesland	Geltungsdauer Einstellzusage im Tourismus
Burgenland	2 bis 4 Monate
Kärnten	4 Monate keine Akzeptanz einer Einstellzusage durch das AMS in Saisonzeiten
Niederösterreich	4 Monate
Oberösterreich	6 Wochen Regionale Geschäftsstellen konnten Geltungsdauer einer Einstellzusage um 2 Wochen verkürzen oder verlängern. Bei dringendem Arbeitskräftebedarf erfolgt eine Beurteilung durch die regionale Geschäftsstelle, ob die Akzeptanz einer Einstellzusage arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ist.
Salzburg	4 Monate Bei Mangel an geeigneten Arbeitskräften waren durch das AMS trotzdem Vermittlungsbemühungen zu setzen. Regionale Geschäftsstellen konnten bei einem Arbeitskräftemangel kürzere Geltungsdauer für Einstellzusagen festlegen. prinzipiell keine Akzeptanz einer Einstellzusage durch das AMS in der Hochsaison
Steiermark	2 Monate Regionale Geschäftsstellen konnten kürzere Geltungsdauer festlegen oder gar keine Einstellzusage akzeptieren. Geltungsdauer einer während der Arbeitslosigkeit vorgelegten Einstellzusage maximal 2 Wochen
Tirol	3 Monate Akzeptanz einer Einstellzusage durch das AMS in Saisonzeiten nur in begründeten Fällen
Vorarlberg	3 Monate Akzeptanz einer Einstellzusage durch das AMS in Saisonzeiten maximal zwei Wochen
Wien	4 Monate

AMS = Arbeitsmarktservice
(Stand: Ende 2018)

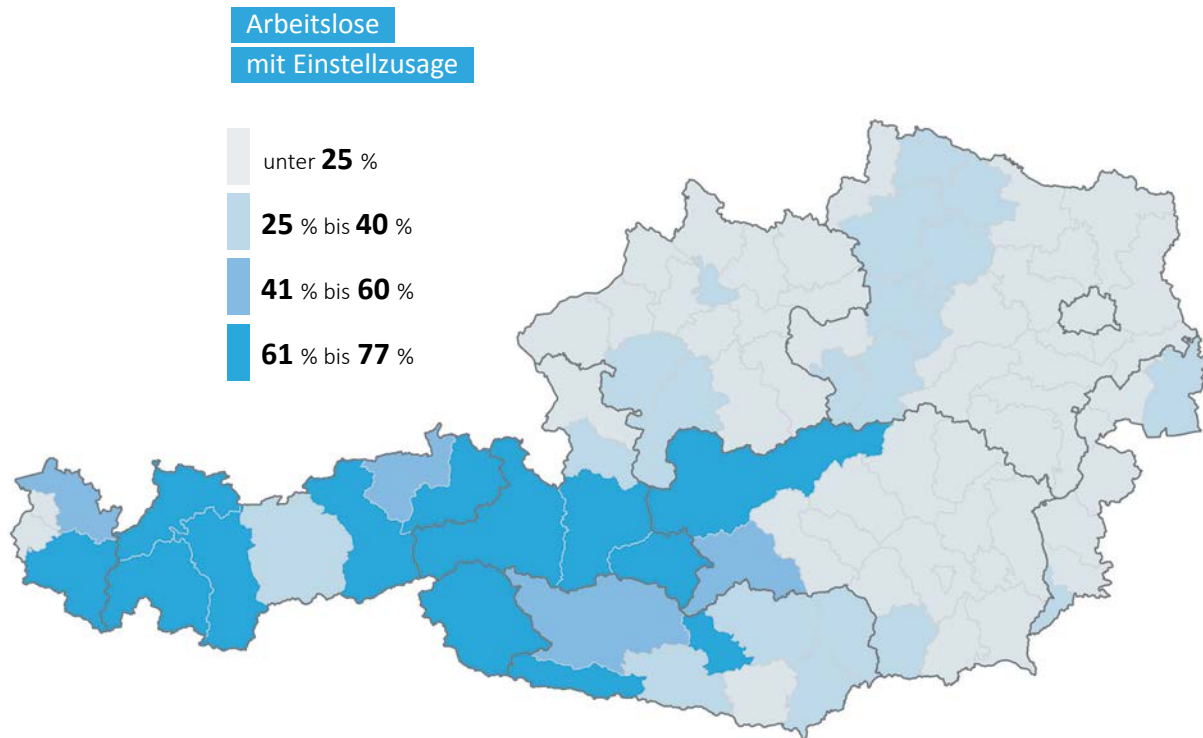
Quelle: AMS

Im November 2018 vereinbarten der Vorstand des AMS und die Landesgeschäftsführerinnen bzw. Landesgeschäftsführer aufgrund der veränderten Arbeitsmarktlage, die Maximalfrist für die Akzeptanz von Einstellzusagen ab 1. Jänner 2019 auf drei Monate zu verkürzen.

(3) Der Anteil der Arbeitslosen mit Einstellzusagen im Tourismus lag im Jahr 2017 österreichweit bei rd. 25 % bzw. bei knapp 10.500 von insgesamt durchschnittlich vorgemerkten 42.260 Arbeitslosen. Im Durchschnitt aller Branchen betrug im Jahr 2017 der Anteil der Einstellzusagen rd. 14 %.

Die anteilmäßige Verteilung von vorgemerkten Arbeitslosen mit einer Einstellzusage im Tourismus zeigte je Arbeitsmarktbezirk im Jahr 2017 folgendes West–Ost–Gefälle:

Abbildung 11: Anteil der Arbeitslosen mit Einstellzusagen im Tourismus, je Arbeitsmarktbezirk im Jahr 2017



Quelle: BMASGK; Darstellung: RH

Die höchsten Anteile der arbeitslos vorgemerkten Personen mit Einstellzusagen im Jahr 2017 wiesen die Arbeitsmarktbezirke Kitzbühel mit rd. 77 %, Zell am See mit rd. 76 %, Landeck mit rd. 75 % und Reutte mit rd. 74 % auf.

Aus der in Westösterreich vorherrschenden Saisonbeschäftigung im Tourismus ergab sich dort ein hoher Anteil an Einstellzusagen verbunden mit einer kurzen Verweildauer in der Arbeitslosigkeit und einer relativ kurzen durchschnittlichen Beschäftigungsdauer in der Branche. Ein Großteil des in Österreich vorhandenen Arbeitskräftebedarfs der Tourismusbranche konzentrierte sich auf diese Region.

- 13.2 Der RH hielt fest, dass das AMS mit der Akzeptanz von Einstellzusagen eine administrative Vereinfachung in der Betreuung seiner Kundinnen und Kunden beabsichtigte, die trotz der hohen Arbeitslosenzahlen zu Einsparungen beim AMS führen sollte. Letztere waren für den RH wegen des Fehlens quantifizierter Grundlagen nicht nachvollziehbar. Für die Unternehmen ergaben sich nach Ansicht des RH aus den

Einstellzusagen aufgrund der raschen Verfügbarkeit von bereits eingearbeiteten Arbeitskräften wirtschaftliche Vorteile.

Der RH wies aber auf den ab 2016 zunehmenden Arbeitskräftebedarf im Tourismus hin, der Mitte 2018 insbesondere in den Berufsgruppen Kellnerin bzw. Kellner und Köchin bzw. Koch bereits zu einem Fachkräftemangel führte. Unter diesen Gesichtspunkten sah der RH Einstellzusagen insbesondere in Hochsaisonzeiten kritisch, weil das AMS in der Regel Arbeitslose mit einer Einstellzusage nicht vermittelte und dadurch das verfügbare Arbeitskräfteangebot einer Region nicht zur Gänze ausgeschöpft werden konnte. In diesem Zusammenhang erachtete er grundsätzlich die Verkürzung der Dauer der Einstellzusagen im Tourismus durch einzelne Landesorganisationen des AMS zur Erhöhung der Flexibilität der Vermittlung als zweckmäßig. Darüber hinaus merkte der RH an, dass auch das AIVG für Arbeitslose mit Einstellzusage keine Ausnahme bei der Zumutbarkeit der Vermittlung auf eine andere offene Stelle vorsah.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, die Einstellzusagen aufgrund des zunehmenden Fach- und Arbeitskräftemangels im Tourismus unter Kosten–Nutzen–Gesichtspunkten zu evaluieren. Dabei wären insbesondere die durch die Einstellzusagen im AMS erzielten Einsparungen sowie die finanziellen Auswirkungen auf die Gebahrung der Arbeitslosenversicherung (TZ 25) einer genauen Bewertung zu unterziehen.

- 13.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz habe eine Evaluierung der Kosten–Nutzen–Aspekte der Einstellzusagen keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Einsatz von Einstellzusagen. Die Möglichkeit einer Einstellzusage gebe den Betrieben die Sicherheit, in der Saison auf bewährtes Stammpersonal zurückgreifen zu können und biete den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme in einem bestimmten Zeitraum in einem vertrauten Betrieb.

Ziel der Verkürzung der akzeptierten Frist von Einstellzusagen auf maximal drei Monate außerhalb der Hochsaison sei die Erhöhung der Verbindlichkeit und der Transparenz bei der Betreuung der Personen und Betriebe sowie die Verkürzung der Arbeitslosigkeit. Dies solle zu einem Umdenken bei den Betrieben führen, indem sie z.B. neue Dienstzeitmodelle entwickeln, um Stammpersonal nicht zu verlieren und die Beschäftigungszeiten zu erhöhen.

- (2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es in seiner Personalbedarfsrechnung für Arbeitslose mit und ohne Einstellzusagen unterschiedliche Zeitressourcen festlegte. Auf Basis der Daten für 2018 bedeute ein Wegfall der Einstellzusagen einen zusätzlichen Bedarf von rd. 250 Planstellen.

- 13.4 Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, dass die Akzeptanz von Einstellzusagen sehr wohl Kosten–Nutzen–Wirkungen zeitigte. Dies bestätigte auch die Stellungnahme des AMS Österreich (zusätzlicher Bedarf von rd. 250 Planstellen).

Dessen ungeachtet waren dem RH die Vorteile der Einstellzusagen für die betroffenen Betriebe bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sehr wohl bewusst. Allerdings reduzierten die Einstellzusagen gerade in jenen Regionen, die den größten Fachkräftebedarf hatten, das zur Vermittlung durch das AMS zur Verfügung stehende Arbeitskräfteangebot deutlich und verschärften dadurch den Fachkräftemangel zusätzlich und verursachten weitere Aufwendungen im Bereich des AIVG. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Mehraufwendungen im Bereich des AMS und Einsparungen im Bereich des AIVG sollte Gegenstand der Evaluierung sein.

Überregionale Vermittlung im Tourismus

- 14.1 (1) Das AMS begann 2017 mit der Umsetzung des Ende 2016 erteilten Auftrags des damaligen Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz²⁶ zur Verstärkung der überregionalen Vermittlung von Arbeitslosen und setzte dabei einen Schwerpunkt im Tourismusbereich.

Der Vorstand des AMS erstellte Mitte 2017 eine Anleitung und Argumentationshilfe für die Beraterinnen und Berater der regionalen Geschäftsstellen zur überregionalen Vermittlung von Arbeitslosen im Tourismus. Das AMS definierte grundsätzlich eine Vermittlung einer bzw. eines Arbeitslosen als überregional, wenn diese über die Bundeslandgrenze hinweg erfolgte und eine Quartiernahme erforderlich war. Eine arbeitslose Person kam für eine überregionale Vermittlung infrage, wenn keine Einstellzusage vorlag und sie keine Betreuungspflichten (z.B. Kinderbetreuung, Pflege naher Angehöriger) hatte. Weitere Kriterien, die auch die Lage am jeweiligen regionalen Arbeitsmarkt (z.B. regionaler Fachkräftemangel in der Branche anhand der Stellenandrangsziffer) abbildeten, blieben unberücksichtigt.

Im Rahmen der Umsetzung der überregionalen Vermittlung entstanden auf der Ebene der Landesgeschäftsführerinnen bzw. Landesgeschäftsführer des AMS Diskussionen, ob Arbeitslose nur aus Regionen mit einem Arbeitskräfteüberangebot oder auch aus Regionen mit einem Arbeitskräftemangel im Tourismus für die überregionale Vermittlung im IT–System des AMS erfasst werden sollten. Letztlich entschied sich das AMS für eine österreichweit einheitliche Erfassung. Somit stand den Beraterinnen und Beratern des AMS das gesamte überregional vorhandene touristische Arbeitskräftepotenzial für die Vermittlung auf eine offene Stelle zur Verfügung.

²⁶ Alois Stöger, diplômé

(2) Die überregionale Vermittlung war für das AMS arbeitsaufwendig, weil zahlreiche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Vermittlung erfüllt sein mussten. Als wesentlichste Voraussetzungen einer erfolgreichen überregionalen Vermittlung identifizierte das AMS

- ein vom Arbeitgeber kostenfrei zur Verfügung gestelltes Quartier,
- Erfahrungen der Unternehmen mit überregional vermittelten Arbeitskräften sowie
- eine hinreichend gute Beschreibung der offenen Stelle.

Zusätzlich wies das AMS seine Kundinnen und Kunden vermehrt auf die gesetzlichen Verpflichtungen hinsichtlich der Zumutbarkeit der Beschäftigungsaufnahme hin, wonach sie bei Vorliegen der Voraussetzungen auch für eine überregionale Vermittlung durch das AMS zur Verfügung stehen mussten.

Das AMS hatte bei der Vermittlung von Arbeitslosen gemäß § 9 Abs. 2 und 3 AIVG die Zumutbarkeit²⁷ der offenen Stelle und den Berufsschutz²⁸ der bzw. des Arbeitslosen zu überprüfen. Verweigerte bzw. vereitelte eine als arbeitslos vorgemerkte Person die Annahme einer vom AMS vermittelten zumutbaren Beschäftigung, so konnte das AMS gemäß § 10 AIVG entsprechende Sanktionen (in der Regel Einstellung des Arbeitslosengeldbezugs für eine bestimmte Zeit) setzen.

Zur Förderung der überregionalen Vermittlung intensivierte das AMS die Abhaltung von Jobbörsen, um seine Kundinnen und Kunden im Osten Österreichs auf offene Stellen in den westlichen Bundesländern aufmerksam zu machen. Besonders in Regionen, wo mehrere Tourismusunternehmen Bedarf an Arbeitskräften hatten, konnte das AMS unternehmensübergreifende Jobbörsen organisieren.

(3) Bis Mitte 2018 erfasste das AMS rd. 45 % aller Arbeitslosen ohne Einstellzusage in seinem IT-System hinsichtlich ihrer Eignung für eine überregionale Vermittlung. Den größten Erfassungsgrad wiesen Oberösterreich mit rd. 53 %, die Steiermark mit rd. 49 % und Tirol mit rd. 45 % gefolgt von Wien mit rd. 48 % auf. Die einzelnen Arbeitsmarktbezirke wiesen Erfassungsgrade zwischen rd. 15 % und rd. 80 % auf. Zeitliche Vorgaben zur Erreichung eines Mindesterfassungsgrades gab es nicht.

²⁷ Eine Beschäftigung war grundsätzlich zumutbar, wenn sie den körperlichen Fähigkeiten entsprach, die Gesundheit und Sittlichkeit nicht gefährdete sowie angemessen entlohnt wurde, der Arbeitsort in angemessener Zeit erreichbar war oder eine entsprechende Unterkunft am Arbeitsort zur Verfügung stand sowie die Wahrnehmung der gesetzlichen Betreuungspflichten weiterhin möglich war. Eine angemessene Entlohnung musste mindestens dem jeweiligen Kollektivvertragslohn entsprechen. Die zumutbare tägliche Wegzeit für eine Vollzeitbeschäftigung betrug jedenfalls zwei Stunden, für Teilzeitbeschäftigungen eineinhalb Stunden. Wesentlich darüber liegende Wegzeiten waren nur unter besonderen Umständen, insbesondere wenn am Wohnort lebende Personen üblicherweise eine längere Wegzeit zum Arbeitsplatz zurückzulegen hatten oder besonders günstige Arbeitsbedingungen geboten wurden, zumutbar.

²⁸ Der Berufsschutz besagte, dass in den ersten 100 Tagen des Bezugs von Arbeitslosengeld aufgrund einer neu erworbenen Anwartschaft eine Vermittlung in eine nicht dem bisherigen Tätigkeitsbereich entsprechende Tätigkeit nicht zumutbar war, wenn dadurch eine künftige Beschäftigung im bisherigen Beruf wesentlich erschwert würde. Entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen galt der Berufsschutz nur für den Bezug von Arbeitslosengeld, nicht jedoch beim Bezug von Notstandshilfe.

Die überregionale Vermittlung im AMS zeigte im ersten Halbjahr 2018 folgende Ergebnisse:

Tabelle 8: Überregionale Vermittlung zum ersten Halbjahr 2018 je Bundesland

	vor-gemerkte Arbeits-lose ohne Einstell-zusage	über-regional vermittel-bar	Anteil der überregi-onal ver-mittelba-ren Arbeitslo-sen	gemel-dete offene Stellen	über-regionale Vermitt-lungsvor-schläge	über-regionale Beschäfti-gungsauf-nahme – Rückmel-dung an das AMS
	Jahresdurchschnitt		in %	Jahres-durch-schnitt	Anzahl	
Burgenland	601	52	9	179	4.149	40
Kärnten	1.970	196	10	729	2.334	29
Niederösterreich	3.692	296	8	1.084	17.197	75
Oberösterreich	2.660	379	14	1.384	5.216	38
Salzburg	1.514	164	11	1.151	1.374	18
Steiermark	3.514	437	12	1.100	3.443	39
Tirol	1.739	374	22	1.446	899	8
Vorarlberg	804	69	9	539	166	3
Wien	12.717	2.264	18	1.266	36.928	71
Österreich	29.211	4.231	14	8.879	71.706	321

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS

AMS = Arbeitsmarktservice

Das AMS hatte bis Mitte 2018 bei durchschnittlich rd. 4.200 Arbeitslosen die Möglichkeit zur überregionalen Vermittlung (bei einem Erfassungsgrad von 45 %) vermerkt. Der Anteil der für eine überregionale Vermittlung geeigneten Arbeitslosen im Tourismus lag im ersten Halbjahr 2018 bei durchschnittlich rd. 14 %. Auf Bundesländerebene wiesen Tirol mit rd. 22 % (374 Personen) und Wien mit rd. 18 % (2.264 Personen) die größten Anteile der überregional vermittelbaren vorgemerkten Arbeitslosen auf.

Den größten Teil an überregionalen Vermittlungsvorschlägen tätigten das AMS Wien und das AMS Niederösterreich (zusammen mehr als 75 %). Laut den Aufzeichnungen des AMS kam es im ersten Halbjahr 2018 in 321 Fällen zu einer überregionalen Beschäftigungsaufnahme. Das AMS war dabei auf die Rückmeldungen der Arbeitgeber bzw. der Arbeitssuchenden angewiesen und verfügte über kein darüber hinausgehendes Controlling.

- 14.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die bezüglich ihres Ziels grundsätzlich positive überregionale Vermittlung von Arbeitslosen konzeptive Schwächen sowie Mängel bei der Umsetzung aufwies. Nach Ansicht des RH zeigten die bis Mitte 2018 vorliegenden Zahlen, dass mit der überregionalen Vermittlung der rasch wachsende Arbeitskräftebedarf im Tourismus nicht abgedeckt werden konnte. Der RH führte dies darauf zurück, dass eine Vielzahl von zum Teil schwer zu erfüllenden Voraussetzungen für eine erfolgreiche überregionale Vermittlung gegeben sein musste.

Obwohl das AMS die subjektive Eignung der Arbeitslosen für die überregionale Vermittlung erhob, vermisste der RH darüber hinaus Kriterien, die die Bedarfslage am jeweiligen regionalen Heimarbeitsmarkt der entsprechenden Person erfassten. Nach Ansicht des RH entstand dadurch bei der überregionalen Vermittlung das Risiko, potenzielle Arbeitskräfte aus Regionen mit einem ohnehin gegebenen Arbeitskräftemangel diesem regionalen Arbeitsmarkt zu entziehen. Der RH verwies dabei auf die Zielsetzung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz²⁹ aus dem Jahr 2016, wonach in erster Linie Arbeitslose aus Wien in den Westen von Österreich vermittelt werden sollten.

Weiters wies der RH kritisch auf die schleppende Umsetzung und den unterschiedlich hohen Erfassungsgrad der überregionalen Vermittelbarkeit in den einzelnen regionalen Geschäftsstellen hin, die auch damit zusammenhingen, dass der Vorstand des AMS keine zeitlichen Vorgaben zur Erreichung eines Mindesterfassungsgrades gesetzt hatte.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, eine schwerpunktmäßige Umsetzung der überregionalen Vermittlung von Arbeitslosen im Tourismus zu forcieren und hierbei in erster Linie die Vermittlung von Arbeitslosen aus Wien bzw. dem Osten Österreichs in den Westen Österreichs zu berücksichtigen.

Ferner empfahl er dem AMS, quantifizierbare Zielwerte zur weiteren Fortführung der überregionalen Vermittlung einzuführen und die Zielerreichung zu überwachen.

- 14.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz habe es in der Zielvorgabe an das AMS sehr klar formuliert, dass die regionalen Engpässe bei der Abdeckung des Fachkräftebedarfs vor allem durch die Vermittlung von arbeitslosen Personen aus dem Osten Österreichs in die westlichen Bundesländer vermindert werden sollten. Die Weiterentwicklung der überregionalen Kooperationen werde verstärkt dieser Zielsetzung folgen.

²⁹ Alois Stöger, diplômé

(2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es ein hoch entwickeltes Steuerungssystem mit quantifizierten Zielvorgaben habe, die der Verwaltungsrat jährlich beschließe. Wenn es zu viele Ziele gibt, komme es zu einer Zersplitterung der Anstrengungen und kein Schwerpunkt könne mit einer entsprechenden Intensität verfolgt werden. Deshalb werde das AMS die Empfehlung des RH nicht umsetzen. Jedoch sei für das Jahr 2019 das Ziel „Asylberechtigte: Überregionale Arbeitsaufnahmen sowie Arbeitsaufnahmen in der Landwirtschaft“ in die quantifizierten arbeitsmarktpolitischen Jahresziele aufgenommen worden. Auch würden die Erfolge der überregionalen Vermittlungsbemühungen gemonitort und AMS-intern reflektiert.

14.4 (1) Der RH bewertete die Entschlossenheit des damaligen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, die Engpässe bei der Abdeckung des Fachkräftebedarfs vor allem durch die Vermittlung von arbeitslosen Personen aus dem Osten Österreichs in die westlichen Bundesländer zu vermindern, positiv.

(2) Allerdings hielt der RH gegenüber dem AMS fest, dass er es für notwendig erachtete, die Umsetzung ministerieller Vorgaben durch quantifizierte Zielwerte sicherzustellen.

Tourismus als Arbeitgeber

Beschäftigungshemmnisse und Maßnahmen zur Attraktivierung der Branche

15.1 (1) Der Arbeitsmarkt im Tourismus wies einige Besonderheiten auf, die dazu beitragen konnten, ihn für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wenig attraktiv zu machen und das Interesse an einer Anstellung in dieser Branche zu beeinträchtigen. Derartige Beschäftigungshemmnisse waren bspw.

- die geforderte hohe Flexibilität, die sich insbesondere durch das Erfordernis von regelmäßigen Nacht- und Wochenenddiensten und zahlreichen Überstunden äußerte,
- die vor allem in Westösterreich vorherrschende Saisonarbeit, die teils mit einer weiträumigen Trennung von Wohn- und Beschäftigungsort verbunden war,
- die vergleichsweise geringen Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten sowie
- generell das schlechte Image der Branche als Arbeitgeber.

Dies führte dazu, dass viele Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer nur eine kurz- bis mittelfristige Beschäftigung im Tourismus ausübten, nach wenigen Jahren den Beruf wechselten und eine Beschäftigung in anderen Branchen suchten, bei denen sich Berufs- und Privatleben besser vereinbaren ließen. Der Anteil der Ausländerinnen bzw. Ausländern an der Beschäftigung im Tourismus stieg in den Jahren 2013 bis 2017 von rd. 43 % auf rd. 49 %.

Die Saisonarbeit im Tourismus bedeutete für die Beschäftigten, dass deren Erwerbskarrieren oftmals von Zeiten der Arbeitslosigkeit unterbrochen wurden. So waren im Jahr 2016 österreichweit weniger als die Hälfte (rd. 46 %) der im Tourismus Berufstätigen durchgehend über ein Jahr beschäftigt. Von den 42.260 im Jahr 2017 arbeitslos vorgemerkten Personen aus der Tourismusbranche hatten rd. 25 % (rund jeder Vierte) eine Einstellzusage für eine Arbeitsaufnahme in der nächsten Saison.

(2) Verglichen mit anderen Wirtschaftsbereichen waren die Verdienstmöglichkeiten in der Tourismusbranche deutlich schlechter. Eine Berechnung auf Basis von Lohnsteuerdaten³⁰ zeigte, dass der Wirtschaftsbereich Tourismus (bestehend aus den Bereichen Beherbergung, Gastronomie und Freizeitwirtschaft) das geringste Median-Bruttomonatseinkommen³¹ aller 22 verglichenen Wirtschaftsbereiche aufwies. Dieses betrug mit 1.734 EUR (Frauen: 1.656 EUR, Männer: 1.829 EUR) im Jahr 2016 – wie auch in den Jahren davor – deutlich weniger als die Median-Bruttomonatseinkommen aller anderen Wirtschaftsbereiche, die bei über 2.000 EUR lagen; so auch in der ebenfalls stark saisonal geprägten Bauwirtschaft mit 2.660 EUR (Frauen: 2.480 EUR, Männer: 2.673 EUR).

Eine Detailauswertung für Wien aus dem Jahr 2017 des durch die Arbeiterkammer Oberösterreich seit dem Jahr 1997 erhobenen Arbeitsklima-Indexes zeigte, dass mehr als die Hälfte der in Wien im Tourismus Beschäftigten (rd. 54 %) ihre Existenz durch regelmäßige finanzielle Zuwendungen von anderer Seite (z.B. Partner, Eltern, öffentliche Hand) absichern mussten und eine prekäre Einkommenssituation typisch für die Tourismusbranche war.

(3) Zu den Beschäftigungshemmnissen im Tourismus trugen auch die schlechten Arbeitsbedingungen bei. So stellten etwa Arbeitsinspektorate in Salzburg, Tirol und Kärnten vor allem Probleme mit der Einhaltung der gesetzlichen Arbeitszeit und den Bestimmungen zur Jugendbeschäftigung fest. Eine Schwerpunktaktion des Arbeitsinspektorats Kärnten in Gastronomiebetrieben im Jahr 2013 zeigte, dass bei 63 überprüften Arbeitgebern (Klein- und Mittelbetriebe) lediglich zwei Betriebe nicht beanstandet wurden. 30 von 63 überprüften Arbeitgebern wurden wegen schwer-

³⁰ Median-Bruttomonatseinkommen der ganzjährig unselbstständig Vollzeitbeschäftigten nach Branchen – ohne Lehrlinge und ohne geringfügig Beschäftigte, Quelle: „Lohnsteuerdaten – Sozialstatistische Auswertungen“, Bundesanstalt Statistik Austria

³¹ Median-Bruttoeinkommen bedeutete, dass 50 % der Beschäftigten weniger und 50 % mehr als dieses Einkommen erzielten.

wiegender oder wiederholt festgestellter Übertretungen bei der zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde angezeigt. Das Arbeitsinspektorat Tirol setzte im Jahr 2017 einen Schwerpunkt bei der Überprüfung von Gastronomiebetrieben mit maximal elf Beschäftigten. Die Überprüfungen ergaben, dass rd. 10 % der Betriebe nicht über die nötige gewerberechtliche Bewilligung verfügten. Weiters erschwerten mangelhafte oder fehlende Arbeitszeitaufzeichnungen in vielen Fällen eine Kontrolle der Arbeitszeiten.

Eine Auswertung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz für die Jahre 2013 bis 2017 zeigte, dass der Tourismus in allen Jahren überdurchschnittlich hohe „Übertretungen pro Kontrolle“ von Arbeitnehmerschutzbestimmungen aufwies:

Tabelle 9: Indikator „Übertretungen pro Kontrolle“ von Arbeitnehmerschutzbestimmungen im Tourismus

Wirtschaftsbereiche	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	Anzahl					in %
Tourismus	1,99	1,99	1,97	1,98	2,17	9
Durchschnitt (alle Wirtschaftsbereiche)	1,68	1,53	1,68	1,68	1,76	5

Quelle: BMASGK

(4) Die vom RH überprüften Ministerien hatten Initiativen bzw. Maßnahmen zur Attraktivierung der Tourismusbranche gesetzt und dafür gemeinsam im überprüften Zeitraum rd. 3 Mio. EUR aufgewendet:

(a) Das für die Lehrlingsausbildung zuständige Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sah seine Möglichkeiten zur Attraktivierung der Branche vor allem in

- der Berufsbildentwicklung,
- der Unterstützung von Lernprozessen im Rahmen der Lehrlingsausbildung und in
- der Integration der Lehrlingsausbildung in die gesamthafte Betrachtung von Bildungswegen im Rahmen des Nationalen Qualifikationsrahmens³² und des Europäischen Qualifikationsrahmens³³.

³² Der Nationale Qualifikationsrahmen ist ein Instrument zur Einordnung der Qualifikationen des österreichischen Bildungssystems. Das sollte einerseits die Orientierung im österreichischen Bildungssystem erleichtern und andererseits zur Vergleichbarkeit und zur Verständlichkeit nationaler Qualifikationen in Europa beitragen.

³³ Der Europäische Qualifikationsrahmen ist ein Transparenz-, Vergleichs- und Übersetzungsinstrument, das die Vielzahl nationaler Qualifikationen europaweit vergleichbar und verstehbar macht. Er umfasst das gesamte Bildungs- und Qualifizierungssystem von der allgemeinen über die berufliche Aus- und Weiterbildung zur hochschulischen Bildung bis hin zum nicht-formalen und informellen Lernen.

Die gesamten Ausgaben für die Berufsbildentwicklung lagen laut Angaben des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort bei rd. 150.000 EUR bis 200.000 EUR jährlich. Eine Differenzierung nach Branchen war dem Ministerium nicht möglich.

Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort förderte im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz im Rahmen der betrieblichen Lehrstellenförderung gemäß § 19c Berufsausbildungsgesetz (**BAG**)³⁴ (**TZ 18**) auch Projekte³⁵ in den Bereichen Gender, Integration und Qualität. Eine Differenzierung der Projekte nach Branchen war aufgrund ihres zumeist branchenübergreifenden Charakters schwierig. Es gab jedoch einige Projekte (z.B. „b.mobile – Fachkräftepotenzial nutzen“, „INPEO – Integrationsperspektive Tourismus“) mit einem Tourismus-Schwerpunkt; die Ausgaben für diese beliefen sich im überprüften Zeitraum auf rd. 2,22 Mio. EUR³⁶.

Die Evaluierung der betrieblichen Lehrstellenförderung aus dem Jahr 2016 hielt fest, dass das in den entsprechenden Richtlinien³⁷ festgelegte Ziel „Deckung des regionalen Fachkräftebedarfs“ noch von keiner Maßnahme abgedeckt wurde. Infolge der großen Migrationsbewegung im Jahr 2015 gab es ab dem Jahr 2016 vermehrt Projekte zur (überregionalen) Vermittlung junger Asylberechtigter und subsidiär Schutzberechtigter in die Lehrlingsausbildung in Branchen mit Fachkräftemangel, u.a. auch in den Tourismus (**TZ 21**). Die Ausgaben hierfür waren in den oben genannten 2,22 Mio. EUR enthalten.

(b) Der Schwerpunkt der Maßnahmen des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus lag im überprüften Zeitraum auf der Produktion und Verbreitung von Image- und Informationsmaterial zum Tourismus. Die externen Kosten hierfür beliefen sich für diesen Zeitraum – nach Angaben des Ministeriums – auf insgesamt rd. 107.400 EUR. Evaluierungen konnten nur bei einer Maßnahme positive Effekte nachweisen, und zwar bei den Workshops zur Berufsorientierung im Tourismus („Get a Job – deine Chancen im Tourismus“), die nachweislich die Berufsorientierung und das Image der Branche bei Schülerinnen und Schülern erhöhten. Für diese Workshops war in den Jahren 2009 bis 2012 (d.h. vor dem vom RH überprüften Zeitraum) bereits das damalige Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend Initialförderer mit rd. 97.500 EUR.

³⁴ BGBl. 142/1969 i.d.g.F.

³⁵ Die Projekte stellten eine Ergänzung zu den fast 20 Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten in der betrieblichen Lehrstellenförderung aus Mitteln des Insolvenzzentgeltfonds dar.

³⁶ bei laufenden Projekten Stichtag 31. August 2018

³⁷ gemäß § 19c BAG

(c) Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz setzte insbesondere auf die vorhandenen Instrumente der Arbeitsmarktförderung des AMS. Weiters förderte es einzelne innovative Projekte, die helfen sollten, den regionalen Fachkräftemangel zu bekämpfen. Im überprüften Zeitraum (2013 bis 2017) gab das Ministerium nach eigenen Angaben dafür rd. 322.500 EUR aus dem Budget (UG 20 – Arbeit) aus. Für das mit rd. 277.500 EUR (für die Jahre 2012 bis 2015) teuerste Projekt „Arbeitgeberzusammenschluss – Moderne Personalentwicklung für Regionen im Tourismus, der Gastronomie und in der Freizeitwirtschaft“ lag ein Endbericht aus dem November 2015 vor, der von acht dadurch geschaffenen Arbeitsplätzen sprach. Das Ministerium bekundete auf Nachfrage des RH, dass letztlich zehn Personen durch dieses Projekt im Tourismus Beschäftigung gefunden hatten.

- 15.2 Der RH hielt fest, dass die Tourismusbranche durch die geforderte zeitliche und räumliche Flexibilität, verbunden mit der geringen Entlohnung eine geringe Attraktivität für Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer aufwies.

Zwar hatten die überprüften Ministerien Maßnahmen gesetzt, um die Attraktivität dieser Branche zu erhöhen; allerdings wies der RH darauf hin, dass zufolge der durchgeführten Evaluierungen die bisherigen Maßnahmen nur geringe Erfolge zur Bekämpfung des Fachkräftemangels im Tourismus zeigten. Dies lag nach Ansicht des RH insbesondere daran, dass unmittelbare Maßnahmen zur Beseitigung von Hemmnissen in der Ingerenz der Kollektivvertragspartner lagen. Daher beschränkten sich die Aktivitäten der Ministerien im Wesentlichen auf Maßnahmen (z.B. die Berufsorientierung), die den Beschäftigungshemmnissen (vor allem Saisonarbeit, Flexibilität, geringe Entlohnung) nur indirekt begegnen konnten und allenfalls langfristig zu einer Attraktivierung der Branche beitragen könnten.

Modell zur Saisonverlängerung

- 16.1 (1) Das Regierungsprogramm für die Jahre 2017 bis 2022 sah vor, dem Beschäftigungshemmnis der Saisonbeschäftigung entgegenzutreten, indem eine ganzjährig durchgehende Anstellung ermöglicht werden sollte. Dadurch ergäbe sich auch eine Entlastung der Gebarung der Arbeitslosenversicherung.

Laut dem Regierungsprogramm sollten Beschäftigte in Saisonbetrieben, die während der Hochsaison in Vollzeit angestellt waren, während bestimmter definierter Zeiträume in der Vor- bzw. Nachsaison zwischen 15 und 20 Stunden pro Woche arbeiten können; z.B. im Zeitraum vom 1. April bis zum 15. Mai und vom 1. Oktober bis zum 15. Dezember. Die halbe Differenz zwischen dem Lohn bzw. Gehalt in der Vor- bzw. Nachsaison zum Lohn bzw. Gehalt auf Basis der Anmeldung zur Sozialversiche-

rung in der Hauptsaison sollte vom AMS übernommen werden, um einen Anreiz zur Verlängerung der Beschäftigung zu schaffen.³⁸

(2) Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz gingen im Falle der Einführung eines derartigen Saisonverlängerungsmodells im Tourismus von einer deutlichen Entlastung der Arbeitslosenversicherung aus, die je nach Ausformung des Modells zwischen der 1,7-fachen und vierfachen Höhe der vom AMS geförderten Beträge lag. Allerdings befürchtete das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz hohe Mitnahmeeffekte dadurch, dass Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer, die ansonsten in der Nebensaison voll beschäftigt wären, in geförderte Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse gedrängt werden.³⁹

(3) Ein in Vorbereitung des Strategieausschusses des Verwaltungsrats des AMS vom 2. Juli 2018 vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz vorgelegter Vorschlag für die arbeitsmarktpolitischen Ziele des Jahres 2019 sah als neues arbeitsmarktpolitisches Ziel eine Pilotierung der Saisonverlängerung in vier Modellregionen vor. Im Strategieausschuss wurde der Vorschlag jedoch u.a. aufgrund von Einwendungen sowohl der Arbeitgeberseite als auch des Bundesministeriums für Finanzen, welche die Sinnhaftigkeit bzw. Durchführbarkeit eines derartigen Zieles bezweifelten, verworfen. Daher war die Saisonverlängerung im Antrag an den Verwaltungsrat des AMS vom 3. Juli 2018 bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Ziele für 2019 nicht mehr enthalten.

(4) Die Saisonalität und die damit einhergehenden, von oftmaliger Arbeitslosigkeit unterbrochenen Beschäftigungsverhältnisse führten im Bereich der Gebarung der Arbeitslosenversicherung bei den touristischen Arbeitsplätzen zu einer erheblichen Unterdeckung⁴⁰. Dies bedeutete, dass die Einnahmen aus den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen unter den entsprechenden Leistungen für das Arbeitslosengeld bzw. die Notstandshilfe lagen.⁴¹ Die folgende Tabelle zeigt das Ausmaß der Unterdeckung:

³⁸ Somit könnte bspw. eine in der Hauptsaison in Vollzeit an der Rezeption beschäftigte Person, in der Vorsaison 20 Stunden arbeiten und mit AMS-Zuschuss die Entlohnung für 30 Stunden erhalten. In der Hauptsaison würde der Betrieb bei einer Beschäftigung von 40 Stunden Lohn bzw. Gehalt für 30 Stunden und Lohnnebenkosten für 40 Stunden Beschäftigung zahlen und erhielte dafür im Nachhinein vom AMS eine Förderung für zehn Arbeitsstunden und für 50 % der Lohnnebenkosten.

³⁹ Im überprüften Zeitraum 2013 bis 2017 ebenfalls diskutiert und bewertet wurde ein Vorschlag für eine „Tourismus-Urlaubskasse“ nach dem Vorbild der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse. Aufgrund häufig wechselnder Arbeitsverhältnisse in der Baubranche konnten Arbeitnehmer in der Regel keinen Urlaubsanspruch nach dem allgemeinen Urlaubsrecht erwerben, weil ihnen die ununterbrochene einjährige Beschäftigungsdauer fehlte.

⁴⁰ UG 20 – Arbeit – Beitragseinnahmen aus der Arbeitslosenversicherung gegenüber Leistungen für Arbeitslosengeld und Notstandshilfe (inkl. Sozialversicherungsabgaben)

⁴¹ Ähnlich war die Situation in den Wirtschaftsbereichen Arbeitskräfteüberlassung und Bauwesen, wo die Unterdeckung im Jahr 2017 bei 347,45 Mio. EUR bzw. 72,10 Mio. EUR lag.

Tabelle 10: Saldo der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung

Wirtschaftsbereich	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	in Mio. EUR					in %
Tourismus	-283,88	-325,74	-349,85	-349,45	-324,57	14
Arbeitskräfteüberlassung	-338,16	-385,21	-423,71	-406,31	-347,45	3
Bauwesen	-135,42	-154,81	-184,05	-134,14	-72,10	-47

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMASGK

Im Zeitraum von 2013 bis 2017 stieg das Defizit der Arbeitslosenversicherung im Tourismus von 283,88 Mio. EUR auf 342,57 Mio. EUR bzw. um rd. 14 % an.⁴² Verglichen dazu ging in diesem Zeitraum im Bauwesen, durch das Zurückdrängen der Saisonarbeit verbunden mit der Zunahme der Ganzjahresbeschäftigung, die Unterdeckung bei der Arbeitslosenversicherung von 135,42 Mio. EUR auf 72,10 Mio. EUR bzw. um rd. 47 % zurück.

- 16.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass das Modell der Saisonverlängerung – unter dem Aspekt der Ganzjahresbeschäftigung – ein mögliches Instrument darstellte, dem Beschäftigungshemmnis der Saisonalität im Tourismus zu begegnen und diese für die Beschäftigten attraktiver zu gestalten. Daher erachtete er es als unzweckmäßig, dass aufgrund der Diskussion im Strategieausschuss des Verwaltungsrats des AMS die Saisonverlängerung nicht in die arbeitsmarktpolitischen Ziele des Jahre 2019 aufgenommen wurde. Mit dem Modell der Saisonverlängerung würde zugleich dem steigenden Defizit der Arbeitslosenversicherung entgegengewirkt werden.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, die Umsetzung der Saisonverlängerung im Tourismus durch das AMS – etwa durch eine Pilotierung in mehreren Modellregionen als eine Maßnahme zur Bekämpfung des Fachkräftemangels im Tourismus – zu prüfen.

Weiters empfahl der RH dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, bei der Gestaltung des Saisonverlängerungsmodells auf die Reduzierung der Mitnahmeeffekte zu achten, indem nur die Schaffung neuer Arbeitsverhältnisse gefördert wird.

- 16.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz habe es bereits verschiedene Fördermodelle für eine Saisonverlängerung im Tourismus konzipiert. Jedoch wären hier auch die Sozialpartner gefordert, um in dieser Diskussion eine Entscheidung zu treffen. Die Reduktion der Mitnahmeeffekte sei Voraussetzung für positive Effekte sowohl hinsichtlich des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Mittel als auch hinsichtlich der Verkürzung der Saisonarbeitslosigkeit.

⁴² Die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung konnten in diesem Zeitraum die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung nur zu rd. 44 % bis 45 % decken.

Fachkräftenachwuchs

Lehrlingsausbildung

- 17.1 (1) Während in Österreich in den meisten Branchen ein Lehrstellenmangel (mehr Lehrstellensuchende als offene Lehrstellen) herrschte, gab es im Tourismus im vom RH überprüften Zeitraum 2013 bis 2017 einen Lehrlingsmangel, d.h. es gab mehr offene Lehrstellen als Interessierte. So standen bspw. im Jahr 2017 den 1.667 offenen Lehrstellen im Tourismus nur 453 Lehrstellensuchende gegenüber.

Die vom AMS erstellte sogenannte Lehrstellenandrangsziffer gab Auskunft über die Nachfrage nach offenen Lehrstellen⁴³. Bei Köchinnen und Köchen standen im Jahr 2017 im österreichweiten Durchschnitt drei Lehrstellensuchende zehn offenen Lehrstellen gegenüber, wobei eine regionale Betrachtung erhebliche Unterschiede zutage förderte.

- Während in Salzburg und Tirol bspw. eine Interessentin bzw. ein Interessent auf zehn offene Lehrstellen als Köchin bzw. Koch kam, gab es in Wien 20 Interessentinnen bzw. Interessenten auf zehn offene Lehrstellen.
- Im Beruf Kellnerin bzw. Kellner standen im österreichweiten Durchschnitt zwei Interessierte zehn offenen Lehrstellen gegenüber. In Tirol gab es statistisch gesehen auf zehn offene Lehrstellen überhaupt keine Interessentinnen bzw. Interessenten. Dagegen standen in Wien zehn offenen Lehrstellen zehn Interessierte gegenüber.

(2) Die Anzahl der Lehrlinge⁴⁴ im Tourismus war von 2013 bis zum Jahr 2016 rückläufig und stieg erst wieder im Jahr 2017 leicht an. Im überprüften Zeitraum sank sie um rd. 14 %. Im Gegensatz dazu sank die Anzahl der Lehrlinge im ersten Lehrjahr nur in den Jahren 2013 bis 2015 und stieg bereits ab dem Jahr 2016 wieder an, was im überprüften Zeitraum einen geringen Anstieg um rd. 1 % ergab:

Tabelle 11: Anzahl Lehrlinge im Tourismus

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	Anzahl					in %
Lehrlinge (alle Lehrjahre)	10.351	9.646	9.075	8.788	8.905	-14
Lehrlinge im 1. Lehrjahr	3.195	3.047	2.936	3.009	3.238	1
Lehrabschlussprüfungen bestanden	3.195	3.102	3.061	2.799	2.541	-20

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMDW

⁴³ bezogen auf den Jahresdurchschnittsbestand von Lehrstellensuchenden und offenen Lehrstellen

⁴⁴ Lehrlinge im 1., 2., 3. oder 4. Lehrjahr; ohne überbetriebliche Lehrausbildung

Die Anzahl der Personen, welche die Lehrabschlussprüfungen bestanden, sank im überprüften Zeitraum kontinuierlich von 3.195 auf 2.541 Personen (Rückgang um rd. 20 %).

(3) Die Evaluierung der betrieblichen Lehrstellenförderung aus dem Jahr 2016⁴⁵ enthielt für die Jahre 2008 bis 2013 eine Teilstudie zum Ausbildungserfolg und zu den Erwerbskarrieren von Lehrabgängerinnen bzw. –abgängern aller Branchen, welche die Bedeutung eines positiven Lehrabschlusses sichtbar machte. Drei Jahre nach Lehrabschluss waren demnach rd. 79 % der Lehrabsolventinnen und –absolventen unselbstständig beschäftigt, weitere rd. 1 % selbstständig erwerbstätig, rd. 8 % als arbeitslos vorgemerkt und rd. 2 % in einer Qualifizierungsmaßnahme des AMS. Wesentlich ungünstiger verlief die Arbeitsmarktintegration der Lehrabbrechenden: Drei Jahre nach Lehrabbruch waren nur rd. 36 % unselbstständig beschäftigt, rd. 1 % selbstständig erwerbstätig, rd. 20 % arbeitslos und rd. 7 % in einer Qualifizierungsmaßnahme des AMS.

Die folgende Tabelle fasst diese Ergebnisse zusammen:

Tabelle 12: Arbeitsmarkterfolg drei Jahre nach Lehrabgang in allen Branchen

alle Branchen	unselbstständig	selbstständig	als arbeitslos vorgemerkt	in Qualifizierungsmaßnahme des Arbeitsmarktservice	Sonstige
	in %				
Lehre positiv abgeschlossen	79	1	8	2	10
Lehre abgebrochen	36	1	20	7	36

Quelle: BMDW

(4) Berechnungen der WKO für sämtliche Lehrabgängerinnen bzw. –abgänger des Jahres 2016 zeigten, dass die Branche „Tourismus und Freizeitwirtschaft“ mit rd. 27 % (Durchschnitt aller Branchen rd. 16 %) den höchsten Anteil der Lehrabbrechenden⁴⁶ aufwies.⁴⁷ Ebenfalls den höchsten Wert hatte die Branche „Tourismus und Freizeitwirtschaft“ beim Anteil der negativen Lehrabschlussprüfungen mit rd. 6 %

⁴⁵ „Nach der Lehre: Ausbildungs- und Berufserfolg von Lehrabsolventen und Lehrabsolventinnen in Österreich“, Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft, ibw-Forschungsbericht Nr. 186, Wien, August 2016

⁴⁶ Bei der Interpretation des Anteils der Lehrabbrechenden war zu beachten, dass die Berechnung beim Abgangsjahr und nicht beim Ausbildungsbeginn ansetzte. Es handelte sich daher um keine „Drop-out-Quote“, bei der die tatsächliche Ausbildungskohorte (alle Personen, die im selben Jahre ihre Lehre begonnen hatten) als Bezugsgröße herangezogen wird. Diese Verschiebung der Bezugsgruppe war bei weitgehend konstanten Lehrlingszahlen für das Ergebnis allerdings unmaßgeblich.

⁴⁷ Die überbetrieblichen Lehrausbildungen waren hier herausgerechnet, weil ein Lehrabbruch dort nur zum Teil einen Abbruch der Ausbildung markierte; es konnte oft auch einen Übertritt in einen Ausbildungsbetrieb bedeuten.

(Durchschnitt: rd. 5 %) und beim Anteil der Nichtantritte zu Lehrabschlussprüfungen mit ebenfalls rd. 6 % (Durchschnitt: rd. 4 %).

Diese hohe „Drop-out-Quote“ bedeutete, dass von rd. 3.100 Lehranfängerinnen und –anfängern jährlich etwa 800 die Lehre abbrachen. Auf den überprüften Zeitraum bezogen bedeutete dies, dass allein in den Jahren 2013 bis 2017 der Tourismusbranche rd. 4.000 zukünftige Fachkräfte verloren gegangen waren. Der überdurchschnittlich hohe Anteil der Lehrlinge, die nicht zu Lehrabschlussprüfungen antraten oder diese nicht positiv abschlossen, senkte die Ausbildungserfolge der Branche zusätzlich.

- 17.2 Der RH strich die hohe „Drop-out-Quote“ und die geringen Ausbildungserfolge im Tourismus hervor, weshalb im vom RH überprüften Zeitraum der Branche rd. 4.000 zukünftige Fachkräfte verloren gegangen waren. Dies erachtete der RH als umso schwerwiegender, als in dieser Branche ohnehin ein Lehrlingsmangel herrschte und in diesem Zeitraum stark rückläufige Lehrlingszahlen vorlagen.

In Anbetracht der hohen Bedeutung eines positiven Lehrabschlusses für die Arbeitsmarktintegration empfahl der RH dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, verstärkt Maßnahmen zur Senkung der „Drop-out-Quote“ in den Mittelpunkt der betrieblichen Lehrstellenförderung im Tourismus zu stellen.

- 17.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort betreffe die Empfehlung des RH einen zentralen Punkt der Anforderungen an die Maßnahmenentwicklung. Bereits im Jahr 2012 sei das Programm „Coaching für Lehrlinge und Lehrbetriebe“ gestartet worden, das Lehrlingen und Ausbildungsbetrieben individuelle Unterstützung biete, insbesondere mit dem Ziel der Abbruchsvermeidung. Dieses Programm solle ausgebaut und zielgruppenspezifisch weiterentwickelt werden.

Lehrlingsförderungen

- 18.1 (1) Förderungen und Unterstützungen für Lehrlinge gab es sowohl durch das AMS (überbetriebliche Lehrausbildung, integrative Berufsausbildung, Lehrstellenförderung) als auch über die Lehrlingsstellen der Landeskammern der gewerblichen Wirtschaft (die sogenannte betriebliche Lehrstellenförderung⁴⁸ in Form von Lehrlingsbasisförderung sowie verschiedenen Förderschienen, wie z.B. Förderung von Kursen zur Vorbereitung auf Lehrabschlussprüfungen). Diese Förderangebote standen grundsätzlich allen Branchen zur Verfügung.

⁴⁸ Die Mittel für die betriebliche Lehrstellenförderung gemäß § 19c BAG stammten aus dem Insolvenzentgeltfonds gemäß § 13e Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz. Die Beantragung der Förderungen erfolgte bei den Lehrlingsstellen der Wirtschaftskammern. Die Abwicklung der Förderung lief über ein Tochterunternehmen der Wirtschaftskammer Österreich.

(2) Das AMS förderte mittels seiner Lehrstellenförderung Unternehmen und Ausbildungseinrichtungen, die Lehrlinge mit Vermittlungshemmnissen ausbildeten. Die Höhe der Förderung legte die jeweilige regionale Geschäftsstelle des AMS innerhalb der vorgegebenen maximalen Förderbeträge und Förderdauer individuell fest. Die Förderung wurde vom Betrieb beim AMS beantragt und auch an diesen ausgezahlt.

Von dieser Förderung zu unterscheiden waren die überbetriebliche Ausbildung und die integrative Berufsausbildung. In beiden Fällen stellte das AMS im Rahmen einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme Jugendlichen, die keine Lehrstelle in einem Unternehmen fanden, einen Ausbildungsplatz zur Verfügung. Die praktische Ausbildung fand entweder in einer Ausbildungseinrichtung (Lehrwerkstätte) oder in einem Unternehmen statt. Integrative Berufsausbildungen dauerten aufgrund der besonderen Bedürfnisse der Lehrlinge (psychische oder physische Beeinträchtigungen) länger als reguläre Lehren.

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Personen im Tourismus, für die Unternehmen im jeweiligen Kalenderjahr mindestens einen Tag eine AMS-Lehrstellenförderung erhielten, oder die eine überbetriebliche Ausbildung bzw. eine integrative Berufsausbildung mit Berufswunsch Tourismus absolvierten sowie die jährlichen Auszahlungen des AMS dafür:⁴⁹

Tabelle 13: Anzahl mittels AMS-Lehrstellenförderung geförderter Personen in Tourismusberufen und Auszahlungen betreffend die Branche Tourismus

Tourismus	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	Anzahl Personen					in %
AMS-Lehrstellenförderung	1.606	1.643	1.548	1.555	1.617	1
überbetriebliche Ausbildung	659	639	662	598	532	-19
integrative Berufsausbildung	251	288	323	316	309	23
	Auszahlungen in Mio. EUR					in %
AMS-Lehrstellenförderung	2,77	2,77	2,80	2,52	2,98	8
überbetriebliche Ausbildung	3,52	4,07	5,05	4,94	4,61	31
integrative Berufsausbildung	1,75	2,48	2,84	3,20	3,24	86

Rundungsdifferenzen möglich

AMS = Arbeitsmarktservice

Quelle: AMS

Die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der überbetrieblichen Ausbildung bzw. der integrativen Berufsausbildung in einem Jahr zog budgetäre Konsequenzen von bis zu vier weiteren Jahren nach sich, weil sich die Förderung in der

⁴⁹ Der Zeitpunkt der Zahlung vor allem bei überbetrieblicher Ausbildung und integrativer Berufsausbildung musste nicht deckungsgleich sein mit dem Jahr des Besuchs der Maßnahme.

Regel über die gesamte Lehrzeit erstreckte. Daher konnten Personen, die z.B. im Herbst 2015 eine integrative Berufsausbildung begannen und bis zu vier Jahre im Programm blieben, bis zum Ausbildungsjahr 2018/19 Förderungen in Anspruch nehmen.

(3) Die betriebliche Lehrstellenförderung gemäß § 19c BAG verfolgte generell das Ziel, Betriebe zu fördern, die Lehrlinge ausbildeten. Dabei stand im Unterschied zur AMS-Lehrstellenförderung nicht die Förderbarkeit des einzelnen Lehrlings, sondern die des Betriebs im Vordergrund.

Diese Förderung umfasste die folgenden Förderarten:

- Basisförderung, die eine an der Höhe der kollektivvertraglichen Lehrlingsentschädigung orientierte und nach Lehrjahren gestaffelte Förderung der Lehrlingsausbildung in Lehrbetrieben darstellte und unter der Voraussetzung eines über das gesamte jeweilige Lehrjahr aufrechten Lehrvertrags gewährt wurde,
- Förderung von Ausbildungsverbundmaßnahmen zur Steigerung der Ausbildungsqualität und von berufsbezogenen Zusatzausbildungen von Lehrlingen sowie von Vorbereitungskursen auf die Lehrabschlussprüfung oder die Berufsreifeprüfung und
- sonstige Förderungen und Maßnahmen, wie z.B. die Weiterbildung von Ausbilderinnen und Ausbildern, die Lehrausbildung für Erwachsene, Maßnahmen für Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten sowie ein Coaching für Lehrlinge und Lehrbetriebe.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Ausgaben für die betriebliche Lehrstellenförderung (nur Förder- und Unterstützungsleistungen; ohne Kosten für Projekte)⁵⁰ in Österreich insgesamt sowie in der Branche „Tourismus und Freizeitwirtschaft“ für den Zeitraum 2013 bis 2017.⁵¹

Tabelle 14: Ausbezahlte Fördermittel für betriebliche Lehrstellenförderung

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	in Mio. EUR					in %
alle Branchen						
ausbezahltes Fördervolumen	152,21	147,40	144,23	139,89	137,08	-10
davon						
Förderart Basisförderung	141,59	134,79	130,27	122,79	117,05	-17
Förderart Verbund	6,07	6,15	6,37	8,26	9,35	54
sonstige Förderarten und Maßnahmen	4,55	6,46	7,59	8,84	10,68	135
Tourismus und Freizeitwirtschaft						
ausbezahltes Fördervolumen	13,64	12,01	12,01	11,21	11,13	-18
davon						
Förderart Basisförderung	13,12	11,40	11,35	10,35	10,17	-22
Förderart Verbund	0,24	0,22	0,21	0,32	0,33	37
sonstige Förderarten und Maßnahmen	0,27	0,38	0,45	0,53	0,63	132

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMDW

Aus den Mitteln der betrieblichen Lehrstellenförderung nahmen die Tourismusunternehmen beinahe ausschließlich die Basisförderung in Anspruch; die Förderart „Verbund“ beantragten sie weniger häufig. Diese Förderart nahmen überwiegend ausbildungsintensive Branchen, wie z.B. die Industrie, in Anspruch. Auch die sonstigen Förderarten und Maßnahmen nahmen Tourismusunternehmen kaum in Anspruch. Eine Ausnahme stellten die Maßnahmen für Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten dar.

⁵⁰ Seit 1. Jänner 2018 hatten die Lehrbetriebe die gesetzliche Verpflichtung, die Kosten für Internatsunterbringung während des Besuchs der Berufsschulen zu übernehmen. Die Lehrbetriebe hatten die Möglichkeit, den Ersatz der Internatskosten bei den Lehrlingsstellen zu beantragen. Die jährlichen Ausgaben für diese Beihilfe wurden vom Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort auf 50 Mio. EUR geschätzt. Der Insolvenzentgeltfonds musste dem Bund die Mittel für diese Maßnahme zur Verfügung stellen.

⁵¹ exklusive der Kosten für die Förderabwicklung; diese beliefen sich auf rd. 4 % der zur Verfügung stehenden Fördermittel.

(4) Die 2016 durchgeführte Evaluierung der betrieblichen Lehrstellenförderung⁵² bestätigte die in Tabelle 14 dargestellte Entwicklung:

- Während im Jahr 2014 alle Branchen die Basisförderung nahezu vollständig ausschöpften (Tourismus und Freizeitwirtschaft rd. 98 %), lag der Anteil der Inanspruchnahme der Förderungen zwischen- und überbetrieblicher Ausbildungsmaßnahmen für alle Branchen bei durchschnittlich 33 %, in der Branche Tourismus und Freizeitwirtschaft lediglich bei 15 %. Dies zeigte, dass die mit dem Ziel der Steigerung der Ausbildungsqualität verbundenen Förderungen tendenziell von jenen Betrieben und Branchen verstärkt in Anspruch genommen wurden, die bereits über einen hohen Grad an Ausbildungsorganisation und –struktur verfügten. In den Branchen mit der höchsten Zahl an Förderfällen für zwischen- und überbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen war tendenziell auch die durchschnittliche Fördersumme am höchsten.⁵³
- Ein weiteres Ergebnis der Evaluierung war, dass die 2013 eingeführte personenbezogene Förderung von Lehrabschlussprüfungen in jenen Branchen überdurchschnittlich häufig in Anspruch genommen wurde, in denen die betriebsbezogene Förderung von Vorbereitungskursen zur Lehrabschlussprüfung nur eine geringe Rolle spielte, wie z.B. dem Tourismus.⁵⁴ Dadurch gelang es mittels der personenbezogenen Förderung, strukturelle Ungleichgewichte zu kompensieren, weil dadurch auch Lehrlinge der weniger ausbildungsaktiven Branchen Tourismus und Freizeitwirtschaft mittels Eigeninitiative eine Förderung erlangen konnten. Allerdings waren personenbezogene Förderschienen (im Gegensatz zu betriebsbezogenen Förderschienen) im bestehenden rechtlichen Rahmen der betrieblichen Lehrstellenförderung – d.h. den zu § 19c BAG ergangenen Richtlinien – nicht vorgesehen. Zu der in den Richtlinien ebenfalls genannten Zielsetzung „Deckung des regionalen Fachkräftebedarfs“ fehlten bisher noch geeignete Maßnahmen.
- Laut Evaluierung waren die einzelnen Maßnahmen der betrieblichen Lehrstellenförderung kleineren und mittleren Ausbildungsbetrieben weniger bekannt und daher wären neue Wege der Öffentlichkeitsarbeit zu beschreiten, z.B. durch gemeinsame Bewerbung mit den Lehrstellenförderungen des AMS oder durch gezielte Ansprache von bei bestimmten Förderinstrumenten unterrepräsentierten Branchen und Regionen.

⁵² „Nach der Lehre: Ausbildungs- und Berufserfolg von Lehrabsolventen und Lehrabsolventinnen in Österreich“, Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft, ibw-Forschungsbericht Nr. 186, Wien, August 2016

⁵³ 641 EUR pro Förderfall im Bank- und Versicherungswesen (höchste Zahl an Förderfällen in dieser Förderart) versus 367 EUR im Tourismus und in der Freizeitwirtschaft (geringste Zahl an Förderfällen in dieser Förderart)

⁵⁴ personenbezogene Förderung von Kursen zur Vorbereitung auf die Lehrabschlussprüfung im Tourismus und in der Freizeitwirtschaft rd. 20 % der Lehrabsolventinnen bzw. –absolventen des Jahres 2014; betriebsbezogene Förderung nur rd. 1 %

- 18.2 (1) Der RH merkte an, dass – gemäß Analyse und Evaluierung der betrieblichen Lehrstellenförderung – die Branchen Tourismus und Freizeitwirtschaft wenig ausbildungsintensiv waren und diese die Angebote der betrieblichen Lehrstellenförderung nur in einem Ausmaß nutzten, das unter dem Durchschnitt aller anderen Branchen lag. Darüber hinaus hob der RH das Evaluierungsergebnis, wonach Branchen mit geringer Ausbildungsaktivität stärker von personenbezogenen Förderschienen profitierten, hervor.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, vermehrt personenbezogene Förderschienen im Rahmen der betrieblichen Lehrstellenförderung zu implementieren, weil davon eine weniger aus- und fortbildungsintensive Branche wie der Tourismus verstärkt profitieren könnte. Dazu sollte das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort darauf hinwirken, den rechtlichen Rahmen der betrieblichen Lehrstellenförderung – im Sinne der erzielbaren positiven Wirkung für den Tourismus zur Deckung des regionalen Fachkräftebedarfs – durch Anpassung der Richtlinien gemäß § 19c Berufsausbildungsgesetz insoweit zu erweitern, dass neben Unternehmen auch Lehrlinge vermehrt direkt gefördert werden können.

- (2) Zudem wies der RH auf den laut Evaluierungsergebnis geringen Bekanntheitsgrad einzelner Maßnahmen der betrieblichen Lehrstellenförderung in der kleinstrukturierten Tourismusbranche hin. Deshalb erachtete er es als zweckmäßig, die Unternehmen dieser Branche aktiv über die einzelnen Fördermöglichkeiten zu informieren.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort daher, wirksamere Wege der sachbezogenen Kommunikation und Information zu beschreiten, um die in den meisten Förderinstrumenten der betrieblichen Lehrstellenförderung unterrepräsentierte Tourismusbranche gezielt anzusprechen.

- 18.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort werde es die Empfehlung des RH bei der weiteren Richtliniengestaltung aufgreifen, weil diese auch grundsätzlich der Entwicklung des Fördersystems in den vergangenen Jahren entsprächen (z.B. Vorbereitungskurse für die Lehrabschlussprüfung). Für spezifische Zielgruppen reiche die reine Möglichkeit zur Antragstellung nicht aus; hier bedürfe es besonderer Hilfestellung. Eine entsprechende Weiterentwicklung des Systems solle zudem die ausbildenden Unternehmen entlasten.

Die Kommunikation und die zielgruppenadäquate Information von (potenziellen) Lehrbetrieben – begleitend zur inhaltlichen Ausrichtung – solle einen weiteren Schwerpunkt der Maßnahmenentwicklung bilden.

Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Herkunftsländer

- 19.1 (1) Der Anteil der ausländischen unselbstständig Beschäftigten im Tourismus teilte sich in jenen aus dem EU–Ausland (inkl. Europäischer Wirtschaftsraum (**EW**R) und der Schweiz) sowie in jenen aus Drittstaaten. Die statistische Auswertung von ausländischen Arbeitskräften des AMS bezog sich auf den Zeitpunkt des Beginns der Beschäftigung.

Tabelle 15: Jahresdurchschnittsbestand unselbstständig Beschäftigte im Tourismus nach Herkunft

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	Anzahl					in %
unselbstständig Beschäftigte gesamt	195.894	197.731	202.943	208.144	210.263	7
Inland	112.225	109.682	109.190	108.970	107.293	-4
Ausland	83.669	88.049	93.753	99.174	102.970	23
davon EU (inkl. EWR und Schweiz)	50.776	55.756	60.927	65.013	68.216	34
davon Drittstaaten	32.893	32.293	32.827	34.161	34.755	6
	in %					
Anteil Ausland	43	45	46	48	49	

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS

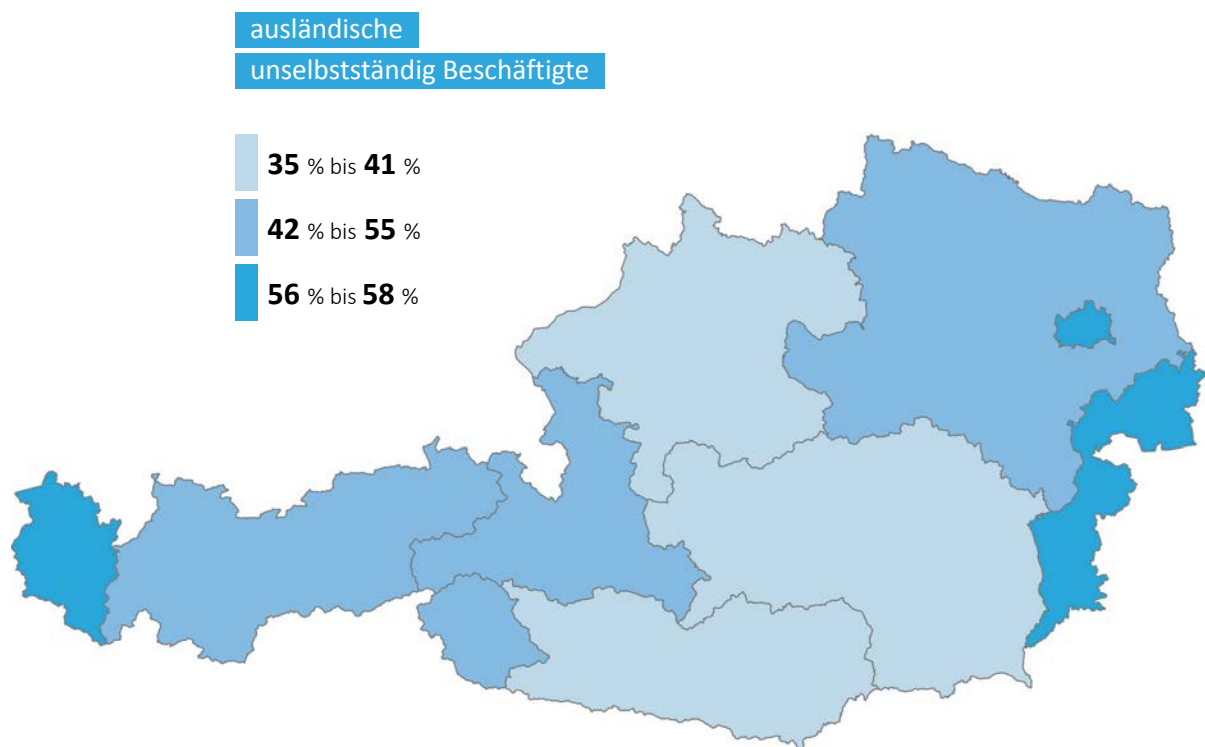
Der österreichweite Anteil der ausländischen unselbstständig Beschäftigten lag im Jahr 2017 für alle Branchen bei rd. 19 % und im Tourismus bei rd. 49 %. Im Vergleich dazu lag der Anteil der ausländischen unselbstständig Beschäftigten im Baugewerbe bei rd. 29 % und in der Branche Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen bei rd. 45 %. Die durchschnittlich 102.970 ausländischen Beschäftigten in der Tourismusbranche im Jahr 2017 entsprachen rd. 15 % aller in Österreich beschäftigten Ausländerinnen bzw. Ausländer.

(2) Im Jahr 2017 stammten knapp 70 % der ausländischen unselbstständig Beschäftigten im Tourismus aus den vier am stärksten vertretenen Herkunftsländern Ungarn (rd. 32 %), Deutschland (rd. 15 %), Slowakei (rd. 11 %) und Rumänien (rd. 10 %), wobei Ungarn in allen Bundesländern bis auf Vorarlberg (Deutschland die größte Gruppe) das häufigste Herkunftsland war.

Rund ein Drittel der ausländischen Beschäftigten im Tourismus stammten aus Drittstaaten. Unter den Drittstaatsangehörigen waren Bosnien–Herzegowina, Serbien, Mazedonien und Montenegro am stärksten vertreten gefolgt von der Türkei. Die drittstärkste Nation unter den ausländischen unselbstständig Beschäftigten aus Drittstaaten war die Volksrepublik China.

Die Verteilung der ausländischen unselbstständig Beschäftigten (EU und Drittstaaten) im Tourismus stellte sich im Jahr 2017 wie folgt dar:

Abbildung 12: Anteil der ausländischen unselbstständig Beschäftigten im Tourismus, je Bundesland im Jahr 2017



Quelle: BMASGK; Darstellung: RH

Der Anteil der ausländischen unselbstständig Beschäftigten in den einzelnen Bundesländern lag im Jahr 2017 zwischen rd. 36 % in Kärnten und jeweils rd. 57 % in Wien und Vorarlberg. Werte über dem österreichweiten Durchschnitt von knapp 50 % zeigten auch das Burgenland, Salzburg und Tirol.

- 19.2 Der RH merkte an, dass die Tourismusbranche im Vergleich zu allen anderen Branchen den höchsten Anteil an ausländischen unselbstständig Beschäftigten aufwies. Der RH hielt fest, dass die inländischen unselbstständig Beschäftigten im überprüften Zeitraum sowohl absolut als auch anteilmäßig tendenziell weniger wurden und ohne den verstärkten Zuzug von ausländischen Arbeitskräften die Anzahl der unselbstständig Beschäftigten in der Tourismusbranche zurückgegangen wäre.

Daher war auch die weitere Entwicklung der Branche und des touristischen Angebots stark von der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte abhängig.

Unter Hinweis auf [TZ 3](#), [TZ 12](#), [TZ 15](#) und [TZ 16](#) empfahl der RH dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus in Kooperation mit dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, dem AMS, den Ländern sowie den Stakeholdern der Arbeitgeber (z.B. Wirtschaftskammer Österreich, Landwirtschaftskammern) und der Arbeitnehmer (z.B. Arbeiterkammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund) im Rahmen der Umsetzung des „Plan T – Masterplan für Tourismus“ entsprechende Lösungen zu entwickeln, um – gerade wegen der bestehenden Wachstumsperspektive im Tourismus – einem weiteren Rückgang der inländischen unselbstständig Beschäftigten in dieser Branche entgegenzutreten. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass sowohl die umsichtige Qualitätsverbesserung der touristischen Infrastruktur, die Erhaltung und Pflege der Landschaft sowie die Nachhaltigkeit der touristischen Bewirtschaftung als auch die Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung der Qualität des touristischen Dienstleistungsangebots wesentlich von der ausreichenden Anzahl entsprechend qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abhängen.

- 19.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus greife es die Empfehlung auf, denn nur gemeinsam mit allen anderen Stakeholdern könne es gelingen, die angespannte Lage am touristischen Arbeitsmarkt zu lindern. Dies vor allem deswegen, weil der Tourismus wohl auch in Zukunft wachsen werde und damit zusätzlicher Bedarf an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bestehe. Auch werde die Suche nach Personal in ganz Europa immer schwieriger.

Drittstaatsangehörige

- 20.1 (1) Ausländerinnen bzw. Ausländer, die in Österreich eine Arbeit aufnehmen wollten, benötigten im Allgemeinen eine Aufenthaltsgenehmigung und eine Arbeitsbewilligung. Dies galt nicht für Angehörige des EWR sowie Schweizerinnen und Schweizer, für die generell Einreise- und Niederlassungsfreiheit bestand.⁵⁵

Der wichtigste Aufenthaltstitel war die 2011 eingeführte Rot-Weiß-Rot – Karte. Diese konnte für besonders qualifizierte Arbeitskräfte für eine maximale Dauer von bis zu zwei Jahren ausgestellt werden. Der Antrag auf Erteilung der Rot-Weiß-Rot – Karte konnte nur bei Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzangebotes bewilligt werden. Über den Antrag entschied die zuständige Aufenthaltsbehörde aufgrund eines Gutachtens des AMS. Im Unterschied zur Rot-Weiß-Rot – Karte, die nur in Bezug auf einen bestimmten Arbeitgeber ausgestellt wurde, ermöglichte die im

⁵⁵ Eine Ausnahme stellen kroatische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger dar, für die noch bis längstens 30. Juni 2020 Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang gelten.

Anschluss daran erteilte „Rot–Weiß–Rot – Karte plus“ auch einen Arbeitgeberwechsel.

Die Grundlage für die Zulassung von Fachkräften aus Drittstaaten im Rahmen der Rot–Weiß–Rot – Karte bildete die jährlich erlassene Fachkräfteverordnung⁵⁶. Diese definierte bestimmte Berufe, in denen der Bedarf nicht zur Gänze mit dem im Inland verfügbaren Arbeitskräftepotenzial gedeckt werden konnte, als sogenannte Mangelberufe (**TZ 10**). In Betracht kamen dabei Berufe, für die im Durchschnitt pro gemeldeter offener Stelle höchstens 1,5 Arbeitssuchende vorgemerkt waren (Stellenandrangsziffer). Berufe mit einer Stellenandrangsziffer von bis zu 1,8 konnten dann berücksichtigt werden, wenn weitere objektivierbare Mangelindikatoren, wie bspw. eine erhöhte Ausbildungsaktivität der Betriebe oder eine überdurchschnittlich steigende Lohnentwicklung im betroffenen Wirtschaftszweig vorlagen. Der sozialpartnerschaftlich besetzte Ausländerausschuss des AMS–Verwaltungsrats konnte dem Bundesminister für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz einvernehmlich Mangelberufe vorschlagen.

(2) Von Juli 2011 bis Ende August 2018 stellten die österreichischen Behörden insgesamt 14.286 Rot–Weiß–Rot – Karten aus; davon entfielen 2.225 auf Beschäftigte in Mangelberufen. Die übrigen 12.061 Rot–Weiß–Rot – Karten betrafen sonstige Schlüsselkräfte, Hochqualifizierte sowie Studienabsolventinnen und –absolventen.

In den Jahren 2012 bis 2018 war kein einziger Beruf aus der Tourismusbranche in der entsprechenden Mangelberufsliste enthalten, daher war es z.B. nicht möglich, eine Köchin oder einen Koch aus einem Drittstaat über die Rot–Weiß–Rot – Karte für Mangelberufe anzustellen. Die Mangelberufsliste galt österreichweit und berücksichtigte die regionale Ungleichverteilung der Arbeitslosen und der offenen Stellen nicht, sodass kein Mangel in diesen Berufen vorlag.

Das Regierungsprogramm 2017 bis 2022 enthielt das Ziel, die österreichweite Mangelberufsliste zu überarbeiten, um den konkret bestehenden Bedarf an qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aufgrund der differenzierten Arbeitsmarktlage in den Bundesländern beurteilen zu können. Auch sollte der regionale Bedarf und die Anwerbung mittels Inseraten stärker berücksichtigt werden. Die in Umsetzung des Regierungsprogramms von der Bundesministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz⁵⁷ erlassene Fachkräfteverordnung 2019 weitete die Anzahl der Mangelberufe auf 45 aus und enthielt auch den Beruf der Köchin bzw. des Koches. Zusätzlich enthielt diese Verordnung auch Mangelberufe für bestimmte Bundesländer. So war der Beruf der Kellnerin bzw. des Kellners in Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg und der Beruf Wirtschaftlerin bzw.

⁵⁶ Zuständig war im überprüften Zeitraum 2013 bis 2017 der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wissenschaft.

⁵⁷ Mag. Beate Hartinger–Klein

Wirtschaftler sowie andere Hotel- und Gaststättenfachleute in Salzburg und Tirol als Mangelberuf ausgewiesen. Die Anzahl der zusätzlichen Fachkräfte laut der regionalen Liste war auf 300 im Kalenderjahr beschränkt.

Die Rot-Weiß-Rot – Karte für sonstige Schlüsselkräfte, Hochqualifizierte sowie Studienabsolventinnen und Studienabsolventen betraf nur in Ausnahmefällen die Tourismusbranche, weil dies in der Regel neben einem Studienabschluss oder einem Mindestgehalt⁵⁸ auch das Erreichen der erforderlichen Mindestpunkte (50 von 90) für die sonstigen gesetzlich festgelegten Zulassungskriterien (u.a. Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Alter) erforderte. Von 2013 bis Anfang des Jahres 2018 wurden im Tourismus 420 derartige Schlüsselkräfte zugelassen (davon 197 Gaststättenköchinnen und –köche sowie 23 Kellnerinnen und Kellner).

(3) Eine weitere Möglichkeit der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen bestand im Rahmen der sogenannten Saisonkontingente. Der Bundesminister für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz konnte gemäß § 5 Ausländerbeschäftigungsgesetz (**AuslBG**)⁵⁹ im Falle eines vorübergehenden zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs, der weder aus dem im Inland verfügbaren Arbeitskräftepotenzial noch mit Angehörigen des EWR sowie Schweizerinnen bzw. Schweizern abgedeckt werden konnte, durch Verordnung zahlenmäßige Kontingente für eine zeitlich befristete Zulassung ausländischer Saisonarbeitskräfte in bestimmten Wirtschaftszweigen, Berufsgruppen oder Regionen festlegen. Die Bundesländer und Sozialpartner waren vor Festlegung der Kontingente anzuhören.

Betrugen die Kontingente für den Sommer- bzw. Wintertourismus zu Beginn des neuen Jahrtausends noch zwischen jeweils rd. 5.000 bis 10.000 Personen, gingen diese in den Jahren 2013 bis 2018 – vor allem wegen des EU-Beitritts der meisten Herkunftsländer und der damit verbundenen Arbeitnehmerfreizügigkeit – sukzessive auf rd. 700 bis 900 im Sommertourismus und rd. 1.100 bis 2.000 im Wintertourismus zurück.

Zu dieser Zahl kamen noch rd. 1.500 als „Stammsaisoniers“ bezeichnete Arbeitskräfte. Dabei handelte es sich um Saisoniers aus Drittstaaten, die in den Jahren 2006 bis 2010 als Saisoniers beschäftigt waren und sich beim AMS registrieren ließen. Registrierte Stammsaisoniers erhielten Beschäftigungsbewilligungen für maximal neun Kalendermonate außerhalb der Saisonkontingente.

⁵⁸ Das Mindestgehalt für sonstige Schlüsselkräfte betrug im Jahr 2018 für über 30-Jährige 3.078 EUR brutto pro Monat bzw. für unter 30-Jährige 2.565 EUR brutto pro Monat.

⁵⁹ BGBl. 218/1975 i.d.g.F.

- 20.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass weder die Rot–Weiß–Rot – Karte noch die Saisonkontingente geeignet waren, den Fachkräftemangel im Tourismus wirksam zu bekämpfen. Da die Mangelberufsliste bis 2018 nur österreichweit erstellt wurde, war diese nicht geeignet, den regional und saisonal sehr unterschiedlichen Bedarf an Fachkräften abzubilden. Er wies darauf hin, dass die ausschließlich österreichweite Mangelberufsliste bis 2019 keine Tourismusberufe enthielt, weshalb in der Regel die Anstellung von Drittstaatsangehörigen über die Rot–Weiß–Rot – Karte nicht möglich war.

Positiv wertete der RH die Erweiterung und – wenn auch nur teilweise – die Regionalisierung der Mangelberufsliste ab 2019.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, das System der Saisonkontingente an die – aufgrund der EU–Mitgliedschaft der meisten Herkunftsländer – geänderten Rahmenbedingungen anzupassen und in eine Reform der Rot–Weiß–Rot – Karte einzubetten, bspw. durch eine Erhöhung der bewilligten Anzahl zusätzlicher Fachkräfte in der auf Ebene der Bundesländer erstellten regionalen Mangelberufsliste.

- (2) Der RH merkte weiters an, dass über das Modell der Rot–Weiß–Rot – Karte ausschließlich die Beschäftigung von ausländischen Fachkräften (mindestens mit Lehrabschluss) erleichtert werden konnte, weil die Erteilung der Rot–Weiß–Rot – Karte zusätzlich das Erreichen der Mindestpunkteanzahl für die sonstigen gesetzlich festgelegten Zulassungskriterien erforderte. Es wurden aber gerade im Tourismus viele Arbeitskräfte gesucht, denen es an den für die Rot–Weiß–Rot – Karte erforderlichen Qualifikationen fehlte.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, das Modell der Rot–Weiß–Rot – Karte im Hinblick auf den Arbeitskräftebedarf des Tourismus zu evaluieren und zu reformieren. Damit sollte der Zugang zur Erlangung einer Rot–Weiß–Rot – Karte im Tourismus vereinfacht und erleichtert werden.

- 20.3 Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Kontingente stets auf die Auslastung der Vorjahreskontingente Bedacht nähmen und unter Einbeziehung der Sozialpartner festgelegt würden. Auch sei die Zulassung von Saisoniers nie auf Fachkräfte beschränkt worden, zumal regelmäßig auch ein saisonaler Bedarf an Hilfskräften bestanden habe. So sei im Bereich des Tourismus im Rahmen der Saisonkontingente regelmäßig mehr als die Hälfte der Anträge für Hilfskräfte gestellt und auch bewilligt worden. Wenn die Rot–Weiß–Rot – Karte weiterhin der Zulassung von Hochqualifizierten und Fachkräften vorbehalten bleiben sollte, sei eine Einbettung des Systems der Saisonkontingente, die auch eine Zulassung von weniger qualifizierten Arbeitskräften zulässt, systemwidrig.

Die Mehrzahl der Anträge auf Erteilung von Rot-Weiß-Rot – Karten im Tourismus aus der regionalen Mangelberufsliste habe das AMS mit der Begründung ablehnen müssen, weil die beantragten Fachkräfte keine ausreichende – mit der inländischen Fachausbildung vergleichbare Ausbildung – nachweisen konnten.

- 20.4 Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, dass er eine Gesamtbetrachtung des Arbeitsmarkts für ausländische Arbeitskräfte für erforderlich hielt, der bspw. im Tourismus sowohl aus Fach– als auch aus Hilfskräften bestand. Gerade deshalb hielt er es für zweckmäßig, das Nebeneinander zweier unterschiedlicher Systeme – Saisonniers bzw. Rot-Weiß-Rot – Karten – kritisch zu evaluieren und gegebenenfalls zu reformieren.

Die Tatsache, dass vom AMS die Mehrzahl der Anträge auf Erteilung einer Rot-Weiß-Rot – Karte im Tourismus aus der regionalen Mangelberufsliste abgelehnt wurde, zeigte dem RH deutlich, dass das Modell der Rot-Weiß-Rot – Karte für diese Branche nicht der Bedarfslage der Betriebe entsprach.

Asylberechtigte

- 21.1 (1) In Österreich bestand seit mehreren Jahren ein Ungleichgewicht in der regionalen Verteilung der in Österreich ansässigen Asylberechtigten bzw. subsidiär Schutzberechtigten und den offenen Lehrstellen. Während 75 % dieser Bevölkerungsgruppe in Wien, Niederösterreich und im Burgenland gemeldet waren, verzeichneten Oberösterreich, Kärnten, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg 83 % aller Lehrstellenangebote. Mit der Migrationsbewegung 2015 stieg die Zahl der Menschen mit Fluchthintergrund in Österreich deutlich an. Ende Mai 2017 waren österreichweit rd. 29.000 Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte beim AMS gemeldet bzw. befanden sich in einer AMS-Schulungsmaßnahme. Da viele dieser Personen nach der Zuerkennung von Asyl aus den anderen Bundesländern nach Wien übersiedelten, waren 62 % dieser Personengruppe (rd. 18.000) in der Betreuung des AMS Wien.

Das AMS erachtete gegenüber dem RH die Lehrausbildung als ein gut geeignetes Modell zur Arbeitsmarktintegration von jungen Menschen mit Fluchthintergrund, weil aufgrund des Fachkräftemangels Unternehmen auch ein Interesse an der Akquisition von Lehrlingen aus diesem Personenkreis hatten. Zusätzlich versuchte das AMS mit der überregionalen Vermittlung der Binnenmigration nach Wien entgegenzuwirken.

(2) Vor diesem Hintergrund wurde im November 2015 auf Initiative der WKO in Zusammenarbeit mit dem AMS und im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft das Pilotprojekt „b.mobile – Fachkräftepotenzial nutzen“ ins Leben gerufen⁶⁰. Hauptzielsetzung war die überregionale Lehrstellenvermittlung von beim AMS Wien vorgemerkten Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten⁶¹ im Alter von 18 bis maximal 30 Jahren auf Lehrberufe in den Bereichen Tourismus, Handwerk und Technik. Zum Beobachtungsstichtag 31. Oktober 2017 umfasste das Zielgruppenpotenzial für dieses Pilotprojekt 10.254 Personen. Davon waren 80 % Männer und 20 % Frauen, 35 % gehörten zur Altersgruppe der 18– bis 21-jährigen, 31 % waren zwischen 22 und 25 Jahre alt und 34 % fielen in die Altersgruppe der 25– bis 30-Jährigen. Rund ein Fünftel verfügte über keinen Pflichtschulabschluss, 44 % hatten eine Ausbildung auf Pflichtschulniveau abgeschlossen, die restlichen Personen gaben einen höheren Schulabschluss an.

Das Pilotprojekt gliederte sich im Wesentlichen in die Phase der Zubuchung beim AMS, die Clearingphase, die vertiefte Vorbereitungs– sowie die Praktikumsphase und lief vom 15. Dezember 2015 bis 31. März 2018. Ziel der Praktika war der Abschluss eines Lehrvertrags in einem Unternehmen. Der überregionalen Vermittlung gingen gezielt vorbereitende Maßnahmen auf ein Lehrverhältnis, wie Kompetenzfeststellung, Sprachkurse, Aufbau von allgemeinen und berufsspezifischen Kompetenzen, voran.

(3) Am Pilotprojekt nahmen 343 Personen teil. Davon fanden 60 eine Lehrstelle (rd. 17 %), davon 33 im Tourismus, 22 in Handwerk und Technik und fünf in sonstigen Berufen. 38 Personen konnten überregional vermittelt werden, 22 Personen traten in Wien ein Lehrverhältnis an. Für das Pilotprojekt fielen Aufwendungen in Höhe von rd. 477.000 EUR an. Dies bedeutete pro vermittelter Lehrstelle Aufwendungen von rd. 7.950 EUR.

Das Pilotprojekt wurde extern evaluiert. Im Rahmen dieser Evaluierung wurden diverse Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen ausgearbeitet. Verbesserungsbedarf bestand in der Abklärung der Eignung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie der besseren Abstimmung der bestehenden Unterstützungsangebote (sozialpädagogische Unterstützung, Lehrlingscoaching etc.). Besonderer Hinderungsfaktor am Gelingen der überregionalen Vermittlung war die unterschiedliche Höhe der Mindestsicherung in den Bundesländern⁶², die teilweise über der Lehrlingsentschädigung lag.

⁶⁰ Rechtsgrundlage für das Projekt „b.mobile – Fachkräftepotenzial nutzen“ war § 19c Abs. 1 Z 8 BAG.

⁶¹ Diesem Personenkreis stand im Gegensatz zu Asylwerbern der Zugang zum Arbeitsmarkt offen und somit auch Maßnahmen des AMS zur Arbeitsmarktintegration.

⁶² Insbesondere in Wien war die Mindestsicherung höher als in den anderen Bundesländern.

(4) Das Pilotprojekt wurde konzeptionell überarbeitet und ab Mai 2018 als mittelfristig eingerichtetes Programm unter der koordinativen Führung des AMS und der WKO fortgeführt. Die vorbereitenden Maßnahmen wurden aus den Mitteln der betrieblichen Lehrstellenförderung finanziert. Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz waren Auftraggeber des Programms. Im Rahmen der Ausschreibung durch die Bundesbeschaffung GmbH wurde erneut derselbe Dienstleister wie beim Pilotprojekt als Bestbieter beauftragt. Die Laufzeit des Programms umfasst den Zeitraum März 2018 bis Ende Februar 2021 mit einer Verlängerungsoption um weitere zwei Jahre bis Ende Februar 2023.

Die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung des Programms war, dass sich mindestens 30 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer drei Monate nach Absolvierung des Unterstützungskursangebots in einem betrieblichen Lehrverhältnis bzw. in Beschäftigung befinden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten schwerpunktmäßig in die Lehrberufe Köchin bzw. Koch, Restaurantfachfrau bzw. -fachmann sowie Hotel- und Gastgewerbeassistenten vermittelt werden.

Mit Stichtag 7. September 2018 wurden von insgesamt 109 Teilnehmerinnen und Teilnehmern 24 Personen (rd. 22 %) auf eine Lehrstelle (davon zwölf Personen im Tourismus) und 18 Personen in ein sonstiges Dienstverhältnis vermittelt. Die übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer besuchten weitere Kurse oder brachen die Maßnahme ab.

Im Zeitraum 1. April 2018 bis 31. August 2018 zahlte das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort an den Auftragnehmer des Programms rd. 331.270 EUR für die bis dahin erbrachten Leistungen. Das maximale Auftragsvolumen pro Jahr betrug rd. 1 Mio. EUR, wobei die Aufwendungen je nach den tatsächlich abgerufenen Leistungen variieren konnten. Die Aufwendungen pro vermittelter Lehrstelle betrugen zum Stichtag 7. September 2018 rd. 13.800 EUR.

- 21.2 Der RH wies darauf hin, dass das Projekt „b.mobile – Fachkräftepotenzial nutzen“ kosten- und ressourcenintensiv war und aufgrund der geringen Erfolgsrate von rd. 17 % im Pilotprojekt die Kosten pro vermittelter Lehrstelle bei rd. 7.950 EUR lagen. Weiters merkte der RH kritisch an, dass das Pilotprojekt trotz der geringen Erfolgsrate in ein mittelfristig eingerichtetes Programm übergeführt wurde und somit bis 2021 bzw. 2023 mit weiteren Kosten von jährlich bis zu 1 Mio. EUR zu rechnen sein wird. Der RH kritisierte, dass im Programm die Kosten pro vermittelter Lehrstelle rd. 13.800 EUR betrugen und somit wesentlich höher als im Pilotprojekt waren.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, in Anbetracht der hohen Kosten und geringen Erfolge, die Weiterführung des Programms „b.mobile – Fachkräftepotenzial nutzen“ – unter Bedachtnahme auf eventuell wirtschaftlichere Alternativen – zu überdenken.

- 21.3 Laut abgestimmter Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz solle das Programm grundsätzlich weitergeführt werden. Allerdings sei die Maßnahmenwirksamkeit einem laufenden Monitoring zu unterziehen und das Leistungsportfolio gemäß dessen Ergebnissen weiterzuentwickeln. Insgesamt sei darauf hinzuweisen, dass das Programm „b.mobile – Fachkräftepotenzial nutzen“ mittel- bis langfristig ausgerichtet sei und daher erst längerfristig effektiv wirke. Eine weitere Verschränkung dieses Programms mit dem Programm „Coaching und Beratung für Lehrlinge und Lehrbetriebe“ sei avisiert, um eine nachhaltige Vermittlung in die Ausbildung zu unterstützen.

Lehrausbildung von Asylwerbenden in Mangelberufen

- 22.1 (1) Asylwerbende hatten nur ein vorläufiges Aufenthaltsrecht, konnten aber drei Monate nach Zulassung zum Asylverfahren – nach Arbeitsmarktprüfung und Zustimmung des Regionalbeirats des AMS – Beschäftigungsbewilligungen erhalten. Seit 2004 waren aufgrund eines Erlasses des damaligen Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit⁶³ die Bewilligungsmöglichkeiten gemäß § 5 AuslBG auf befristete Saisonbeschäftigungen im Tourismus oder in der Landwirtschaft eingeschränkt.
- (2) Aufgrund der seit damals erfolgten Änderungen der arbeitsmarkt- und migrationspolitischen Rahmenbedingungen ermöglichte im Jahr 2012 der damalige Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz⁶⁴ mit einem neuen Erlass jugendlichen Asylwerbenden bis 18 Jahren, eine Lehrausbildung zu absolvieren. Diese Altersgrenze wurde im Jahr 2013 auf 25 Jahre angehoben. Demnach konnten Beschäftigungsbewilligungen für Lehrstellen mit regional oder österreichweit nachgewiesenem Lehrlingsmangel bei Vorliegen einer konkreten Lehrstelle, nach einer Arbeitsmarktprüfung sowie der einhelligen Zustimmung des jeweiligen AMS-Regionalbeirats erteilt werden. Die Beschäftigungsbewilligungen galten zwar in der Regel für die gesamte Lehrzeit, jedoch hatte ein negativer Ausgang des Asylverfahrens mit dem damit verbundenen Verlust des Aufenthaltsrechts auch den Verlust der Beschäftigungsbewilligung zur Folge.

⁶³ Dr. Martin Bartenstein

⁶⁴ Alois Stöger, diplômé

Die Bundesministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz⁶⁵ hob im September 2018 den Erlass aus dem Jahr 2012 und die darauf basierenden Erlässe aus den Folgejahren auf, womit wieder die Rechtslage aus dem Jahr 2004 in Geltung trat. Damit konnten ab diesem Zeitpunkt jugendliche Asylwerbende keine neuen Lehrverhältnisse in Mangelberufen eingehen. Bereits erteilte Beschäftigungsbewilligungen für Lehrlinge behielten ihre Gültigkeit.

Im Vergleich dazu galt in Deutschland für die Lehrausbildung von Asylwerbenden die sogenannte 3+2-Regel, die besagte, dass Asylwerbende im Falle eines abgelehnten Asylantrags die dreijährige Lehrzeit abschließen und darüber hinaus noch zwei Jahre im erlernten Beruf arbeiten durften. Dies galt allerdings nicht für Straftäterinnen bzw. Straftäter.

(3) Insgesamt waren mit Stand Ende September 2018 österreichweit 1.153 jugendliche Asylwerbende als Lehrlinge in Mangelberufen beschäftigt. Davon entfielen 607 Lehrlinge auf Tourismusberufe (rd. 53 %):

Tabelle 16: Bestand an beschäftigten jugendlichen Asylwerbenden in Lehrberufen

	Bgld	Ktn	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tirol	Vbg	Wien	Summe	Anteil
	Anzahl										in %
Tourismus und Gastronomie	6	48	28	132	129	95	98	32	39	607	53
<i>davon</i>											
<i>Köchin/Koch</i>	4	25	12	79	74	62	63	21	19	359	31
<i>Restaurantfachfrau/-mann</i>	0	14	4	24	36	12	28	5	11	134	12
<i>Gastronomiefachfrau/-mann</i>	2	6	9	21	13	19	2	3	0	75	7
<i>Systemgastronomie-fachfrau/-mann</i>	0	2	1	8	3	2	0	0	8	24	2
<i>Hotel- und Gastgewerbe-assistentin/-assistent</i>	0	1	2	0	3	0	5	3	1	15	1
andere Berufe	2	4	14	284	38	67	57	66	14	546	47
Summe	8	52	42	416	167	162	155	98	53	1.153	100

(Stand: 30. September 2018)

Quelle: BMASGK

Bgld = Burgenland

Ktn = Kärnten

NÖ = Niederösterreich

OÖ = Oberösterreich

Sbg = Salzburg

Stmk = Steiermark

Vbg = Vorarlberg

Die meisten Lehrlinge, sowohl im Tourismus als auch insgesamt, gab es in Oberösterreich und Salzburg. Allein auf diese beiden Bundesländer entfielen über 50 % aller Lehrlinge (583 von 1.153). Rund ein Drittel bzw. 359 Personen aus dem Kreis

⁶⁵ Mag. Beate Hartinger-Klein

der jugendlichen Asylwerbenden, die eine Lehre absolvierten, taten dies im Beruf Köchin bzw. Koch.

- 22.2 Der RH beurteilte die Ausbildung von jugendlichen Asylwerbenden in Mangelberufen grundsätzlich als positiv, weil er diese Maßnahme für geeignet erachtete, – wenn auch insgesamt gesehen nur zu einem relativ geringen Anteil – zur Behebung des Fachkräftemangels beizutragen. Er verkannte jedoch nicht die Problematik einer eventuell negativen Asylentscheidung, die den Verlust der Beschäftigungsbewilligung zur Folge hatte und für das ausbildende Unternehmen bedeutete, dass eine Weiterbeschäftigung der jugendlichen Asylwerberin bzw. des jugendlichen Asylwerbers letztlich nicht mehr möglich war.

Der RH wies darauf hin, dass in Deutschland jugendlichen Asylwerbenden, die eine Lehre absolvieren möchten, ein zeitlich befristetes Aufenthaltsrecht (3+2–Regel) bis zur Beendigung der Lehrausbildung gewährt wird.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, die Auswirkungen der Einschränkung der Lehrausbildung für jugendliche Asylwerbende in Mangelberufen auf den Tourismus zu prüfen.

- 22.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz sei bei künftigen Maßnahmen für eine Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Asylwerbenden zu beachten, dass die Vorgaben des Asylrechts aufrecht blieben und der Zugang zum Arbeitsmarkt nicht – unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens – zu einem Bleiberecht führe. Aus u.a. arbeitsmarktpolitischer Sicht sei es aber vorrangig, Personen mit einem positiven Asylbescheid in Beschäftigung zu bringen, um ihnen eine Existenzsicherung aus eigenen Einkünften zu ermöglichen und die Sozialbudgets zu entlasten.

Bereitgestellte Mittel

Fördermittel der überprüften Ministerien und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des AMS

- 23.1 (1) Eine österreichweite Zusammenstellung der arbeitsmarktrelevanten Fördermittel für den Tourismus war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in den überprüften Ministerien und beim AMS nicht verfügbar. Der RH nahm daher eine Näherungsrechnung vor. Für den überprüften Zeitraum 2013 bis 2017 ergab diese in Summe rd. 467 Mio. EUR⁶⁶, wobei der Großteil der Mittel mit rd. 406,40 Mio. EUR auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des AMS entfiel.

Laut Auskunft des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus und des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort führten diese zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aufgrund der bestehenden Kompetenzlage keine arbeitsmarktpolitischen Förderungen im Bereich des Tourismus durch.

- (2) Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort förderte im Zeitraum 2013 bis 2017 aus den Mitteln der betrieblichen Lehrstellenförderung den Tourismus mit durchschnittlich rd. 12 Mio. EUR pro Jahr (TZ 18). So wurden bspw. aktuell auch drei Projekte mit Schwerpunkt touristische Lehrbetriebe mit in Summe rd. 2,63 Mio. EUR (über die gesamte Laufzeit 2016 bis 2020) für ergänzende Maßnahmen zur Unterstützung der Integration in die Lehrausbildung und in den Arbeitsmarkt gefördert⁶⁷.

Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz führte im überprüften Zeitraum keine eigenen Förderungen für arbeitslose Personen der Tourismusbranche durch, förderte jedoch arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Projekte aus eigenen Budgetmitteln (UG 20 – Arbeit) des Ministeriums (bspw. Tag der offenen Hoteltür, Job–FIT–Tage, Projekt Arbeitgeberzusammenschluss). Die Förderhöhe lag im Zeitraum 2013 bis 2017 bei weniger als 100.000 EUR pro Jahr.⁶⁸

- (3) Die Umsetzung der vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz vorgegebenen arbeitsmarktpolitischen Ziele fiel in den Bereich des AMS. Sowohl Unternehmen als auch arbeitslosen Personen aus der Tourismus-

⁶⁶ Darüber hinaus unterstützte das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus im Zeitraum 2013 bis 2017 den Tourismus mit durchschnittlich rd. 50 Mio. EUR pro Jahr durch Aktivitäten der Österreich Werbung sowie über Förderaktionen (Investitionsanreize für heimische Tourismusbetriebe) der Österreichischen Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H.

⁶⁷ Insgesamt standen für diese Maßnahmen für alle Branchen Mittel von jährlich bis zu 10 Mio. EUR zur Verfügung.

⁶⁸ Projekt „Tag der offenen Hoteltür“ in den Jahren 2016 und 2017 in Summe 30.000 EUR, Projekt „Job–FIT–Tage“ in den Jahren 2014 und 2015 in Summe 15.000 EUR, Projekt „Arbeitgeberzusammenschluss“ in den Jahren 2012 bis 2015 in Summe rd. 300.000 EUR

branche stand das gesamte Förderangebot der aktiven Arbeitsmarktpolitik des AMS zur Verfügung. Zwar erstellte das AMS standardmäßig keine Auswertungen über Angebote im Bereich der Tourismusbranche, jedoch ergab eine auf Anfrage des RH durchgeführte Sonderauswertung des AMS die in folgender Tabelle dargestellte Höhe der ausbezahlten Fördermittel und Anzahl geförderter Personen im Tourismus für die Jahre 2013 bis 2017:

Tabelle 17: Im Tourismus durch das AMS ausbezahlte Fördersummen und geförderte Personen

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013 bis 2017
	in Mio. EUR					in %
ausbezahlte Fördersumme	74,27	79,60	75,70	85,65	91,17	23
davon						
Beschäftigung	12,70	15,75	13,38	19,42	24,26	91
Qualifizierung	54,00	54,65	53,71	55,84	55,40	3
Unterstützung	7,56	9,19	8,61	10,39	11,51	52
	Anzahl					
insgesamt geförderte Personen ¹	42.953	44.458	41.499	42.983	46.278	8
geförderte Personen– Beschäftigungsmaßnahmen	8.692	9.167	6.996	7.689	9.124	5
geförderte Personen– Qualifizierungsmaßnahmen	33.402	34.117	29.262	29.073	29.985	-10
geförderte Personen– Unterstützungs- maßnahmen	14.566	16.405	17.337	19.426	22.243	53

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS

¹ Die Anzahl der insgesamt geförderten Personen ist niedriger als die Summe der geförderten Personen aus Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Unterstützungsmaßnahmen, weil eine Person mehrere Förderungen erhalten konnte.

Das AMS förderte im Jahr 2017 rd. 46.300 Personen aus dem Tourismus mit rd. 91,17 Mio. EUR aus Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies entsprach etwa 7 % der gesamten Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik von rd. 1,326 Mrd. EUR dieses Jahres. Den überwiegenden Teil der Mittel wendete das AMS für Qualifizierungsmaßnahmen⁶⁹ auf, den größten Anstieg mit rd. 91 % im überprüften Zeitraum verzeichnete allerdings die Förderung von Beschäftigungsmaßnahmen⁷⁰.

23.2 Der RH hielt fest, dass die ausbezahlte Fördersumme für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des AMS für den Tourismus im überprüften Zeitraum – trotz zuletzt sinkender Arbeitslosenzahlen (TZ 12) – um rd. 23 % anstieg.

⁶⁹ Im Allgemeinen handelte es sich dabei um diverse Kurse zur Aus- und Weiterbildung, wie z.B. Kochen und Servieren – Fachausbildungen, Sprachkurse für die Gastronomie.

⁷⁰ Zum größten Teil waren dies Eingliederungsbeihilfen und Förderungen Sozialökonomischer Betriebe.

Der RH empfahl dem AMS, die Mittel für arbeitsmarktpolitische Förderungen analog zu den rückläufigen Arbeitslosenzahlen anzupassen und angesichts des stark regionalisierten Arbeitsmarkts im Tourismus auf die Förderung jener Mangelbereiche zu fokussieren, in denen bspw. ein hohes Stellenangebot einer geringen Nachfrage oder hoher Arbeitslosigkeit gegenübersteht.

- 23.3 Laut Stellungnahme des AMS sei im Zeitraum 2013 bis 2017 die Arbeitslosigkeit im Tourismus um 13 % gestiegen. Einen Rückgang der Arbeitslosigkeit gebe es erst seit 2017. Allerdings sei für die Förderung nicht die Entwicklung der gesamten Arbeitslosigkeit relevant, sondern nur die Entwicklung der Arbeitslosen ohne Einstellzusage, und diese stiegen von 2013 bis 2017 um 21,2 %. Demgegenüber stehe im selben Zeitraum eine preissteigerungsbereinigte arbeitsmarktpolitische AMS-Förderung im Tourismus von +17,6 %. Es ergebe sich somit kein Anpassungsbedarf bei den Fördermitteln.

In Regionen mit einem hohen Stellenangebot hätten auch Personen mit ungünstigeren Arbeitsmarktmerkmalen eine bessere Chance, einen Arbeitsplatz ohne Förderung zu erhalten. Daher diene dem AMS die Verteilung der Arbeitslosen als Orientierung für eine bedarfsgerechte regionale Fokussierung der Fördermittel.

- 23.4 Der RH hielt dem AMS gegenüber fest, dass auch er grundsätzlich die Aufteilung der Fördermittel nach der regionalen Verteilung der Arbeitslosen befürwortete. Er gab jedoch zu bedenken, dass ein hohes, nicht vom AMS ausreichend zu besetzendes Stellenangebot in einer Region oder Branche als Hinweis auf einen erhöhten Qualifizierungsbedarf in diesen Bereichen dienen könnte und dementsprechende Mittel aus der Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung zu stellen wären.

- 24.1 (1) Zur Förderung der regionalen Mobilität und zur Unterstützung seiner Bemühungen im Bereich der überregionalen Vermittlung konnte das AMS im überprüften Zeitraum arbeitslosen Personen folgende Beihilfen gewähren:

- Vorstellungsbeihilfe zur Verringerung des aufgrund von Vorstellungsgesprächen (im Zusammenhang mit der Arbeits- und Lehrstellensuche) oder von Vorbesprechungen zu AMS-Maßnahmen notwendigen finanziellen Mehraufwands (einmaliger Zuschuss bis zur Höhe der entstehenden Vorstellungskosten für Fahrten, Unterkunft und Verpflegung),
- Entfernungsbeihilfe zur Verringerung der finanziellen Mehrbelastung im Zusammenhang mit der überregionalen Aufnahme einer Beschäftigung oder Lehrausbildung (teilweiser, zeitlich befristeter Kostenersatz für regelmäßig wiederkehrende längere Fahrten und die Unterkunft am Arbeitsort) sowie

- Übersiedlungsbeihilfe als teilweiser und einmaliger Kostenersatz für die finanziellen Mehrbelastungen, die bei der Aufnahme einer Beschäftigung oder Lehrausbildung durch eine Übersiedlung entstehen (Spedition oder Anmietung eines Übersiedlungsfahrzeugs, Reisekosten im Zusammenhang mit der Übersiedlung).

Tabelle 18: Fördermaßnahmen des Arbeitsmarktservice zur Unterstützung der überregionalen Vermittlung

	2013	2014	2015	2016	2017	1. Halb-jahr 2018	Veränderung 2013 bis 2017
	in EUR						in %
Entfernungs-beihilfe	302.633	312.241	302.710	275.400	137.393	11.328	-55
Übersiede-lungsbeihilfe ¹	21.138	17.067	9.424	3.065	–	–	–
Vorstellungs-beihilfe	71.373	72.201	67.136	60.646	47.311	8.334	-34
	Anzahl						in %
Personen							
Entfernungs-beihilfe	385	373	329	312	146	16	-62
Übersiede-lungsbeihilfe ¹	14	16	7	3	–	–	–
Vorstellungs-beihilfe	1.778	1.731	1.500	1.401	1.156	255	-35

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMS

¹ Die Übersiedlungsbeihilfe wurde im Jahr 2016 beendet und zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht mehr angeboten.

Die Förderungen Entfernungsbeihilfe und Vorstellungsbeihilfe gingen im Zeitraum 2013 bis 2017 um 55 % bzw. 34 % zurück. Die Anzahl der mit diesen Beihilfen geförderten Personen sank von 2.163 im Jahr 2013 auf 1.302 im Jahr 2017.

(2) Weitere Maßnahmen des AMS zur Förderung der überregionalen Vermittlung waren regionale Jobbörsen und Vermittlungsprojekte. Laut Angaben des AMS gegenüber dem RH war der Tourismus bei diesen Jobbörsen und Vermittlungsprojekten die am stärksten vertretene Branche. Darüber hinaus nahm das AMS im überprüften Zeitraum über das EURES-Netzwerk⁷¹ regelmäßig auch an internationalen Jobbörsen und Vermittlungsprojekten teil, um insbesondere schwer mit österreichischem Personal abzudeckende Stellen im Tourismus (z.B. Mangelberufe, wie Köchinnen und Köche) zu besetzen.

⁷¹ EURES („European Employment Service“) war ein Kooperationsnetzwerk zwischen Europäischer Kommission und den öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen des EWR und der Schweiz. EURES-Beauftragte unterstützten bei der Suche nach Stellen im EU-Raum bzw. EWR.

Während die Anzahl der EURES-Jobbörsen über alle Branchen im überprüften Zeitraum von 29 auf 43 stieg, sanken die Vermittlungszahlen von 696 Stellenbesetzungen im Wintertourismus 2013 auf 302 Stellenbesetzungen im Wintertourismus 2017. Dies begründete das AMS mit der steigenden Selbstständigkeit der vormaligen von ihm vermittelten ausländischen arbeitslosen Arbeitskräfte und dem generellen europäischen Rückgang der Arbeitslosigkeit. So lag die Arbeitslosenrate durch die Abwanderung von überwiegend jüngeren Fachkräften und durch das hohe Wirtschaftswachstum in den meisten osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU bereits unter jener in Österreich.

- 24.2 Der RH merkte an, dass trotz steigender Beschäftigtenzahlen im Tourismus die Förderungen des AMS zur Unterstützung der regionalen Mobilität im überprüften Zeitraum kontinuierlich weniger oft in Anspruch genommen wurden. Darüber hinaus zeigten die rückläufigen Stellenbesetzungserfolge der EURES-Jobbörsen, dass es dem AMS immer weniger gelang, das rückläufige Arbeitskräftepotenzial aus anderen EU-Ländern anzusprechen.

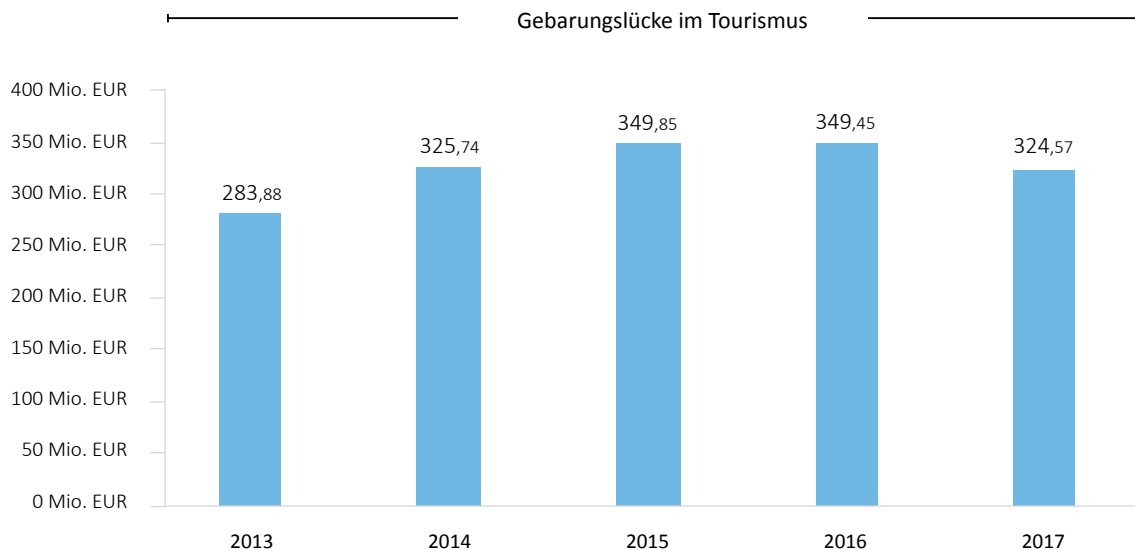
Aufwendungen zur Existenzsicherung

- 25.1 Dem AMS oblag im Namen und auf Rechnung des Bundes die Auszahlung der Ansprüche gemäß ALVG an arbeitslose Personen (Existenzsicherung). Der Bund wendete im Jahr 2017 für Arbeitslose der Tourismusbranche rd. 409,71 Mio. EUR zur Existenzsicherung (überwiegend Arbeitslosengeld und Notstandshilfe) auf. Die finanziellen Mittel zur Existenzsicherung stiegen in den Jahren 2013 bis 2017 um rd. 17 %.

Eine Berechnung des Gebarungserfolgs der Arbeitslosenversicherung unterschiedlicher Branchen durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz anhand von Schätzungen der Einnahmen aus den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen und der Ausgaben für die Existenzsicherung inkl. der Sozialversicherungsabgaben ergab für den Tourismus in den Jahren 2013 bis 2017 eine Gebarungslücke bzw. finanzielle Unterdeckung, die im Jahr 2017 rd. 324,57 Mio. EUR betrug (TZ 16).

Die folgende Abbildung vermittelt einen Überblick über die Entwicklung dieser Gebarungslücke im Tourismus:

Abbildung 13: Gebarungslücke der Arbeitslosenversicherung im Tourismus



Quelle: BMASGK; Darstellung: RH

Eine wesentliche Ursache dieser Gebarungslücke war die für den Tourismus typische Saisonbeschäftigung. Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz versuchte gemeinsam mit dem AMS durch verschiedene Maßnahmen, wie z.B. dem Modell der Saisonverlängerung (TZ 16), der Verstärkung der überregionalen Vermittlung (TZ 14) und der Reduktion der Einstellzusagen (TZ 13), diese Gebarungslücke zu reduzieren.

- 25.2 Der RH begrüßte, dass das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz gemeinsam mit dem AMS versuchte, die Gebarungslücke in der Arbeitslosenversicherung im Bereich des Tourismus zu verkleinern. Der RH wies aber kritisch auf das stetige Ansteigen der Gebarungslücke in der Arbeitslosenversicherung seit 2013 hin, die erst 2017 geringfügig kleiner wurde. Weiters merkte der RH an, dass die Saisonbeschäftigung verbunden mit der hohen Zahl an Einstellzusagen dieses Problem noch weiter verschärfte, weil Arbeitslose mit Einstellzusage vom AMS in der Regel nicht vermittelt wurden und für diese nur geringe Anreize bestanden, ein anderes Dienstverhältnis anzunehmen. Der RH wies auf die finanzielle Mehrbelastung für den Bund durch den Ausgleich dieser Unterdeckung hin.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, die Maßnahmen zur Reduktion der Gebahrungslücke der Arbeitslosenversicherung im Bereich des Tourismus, wie z.B. das Modell der Saisonverlängerung, die überregionale Vermittlung von Arbeitslosen und die Verkürzung der Dauer von Einstellzusagen, verstärkt fortzusetzen.

- 25.3 Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz verwies diesbezüglich auf seine Stellungnahmen zu TZ 9, TZ 13, TZ 14 und TZ 16.

Strategien der Bundesregierung zur Bekämpfung des Fachkräftemangels

- 26.1 (1) Die für den überprüften Zeitraum 2013 bis 2017 maßgeblichen Regierungsprogramme⁷² widmeten der Tourismusbranche kein eigenes Kapitel und thematisierten direkt auch keinen diesbezüglichen Fachkräftemangel. Lediglich indirekt gab es Bezugspunkte – in Verbindung mit dem Ziel „Wachstum und Beschäftigung für Österreich“ – durch Textpassagen, wie etwa „Fachkräfteoffensive weiterführen und ausbauen“, „MigrantInnen werden als Fachkräfte benötigt“ und „regionale Fachkräfteausbildungsprogramme im ländlichen Raum“.

(2) Das Regierungsprogramm 2017 bis 2022⁷³ enthielt zum Thema Tourismus ein eigenes Kapitel mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen für den Tourismus in Österreich zu verbessern. Mittels einer Gesamt-Tourismusstrategie mit jährlichem Monitoring sollten Impulse und Schwerpunkte für die Jahre 2018 bis 2022 entwickelt, umgesetzt und evaluiert werden.

Als wesentlichen Teilbereich dieser Strategie und als weiteres Ziel definierte dieses Regierungsprogramm die Bekämpfung des Fachkräftemangels im Tourismus mit folgenden Maßnahmen:

- Attraktivierung der qualifizierten Zuwanderung bzw. der Aus- und Weiterbildung im Inland und Reduktion der Arbeitslosigkeit,
- Regionalisierung der Mangelberufsliste,
- Reform der Rot-Weiß-Rot – Karte in Bezug auf die Bedürfnisse der Tourismuswirtschaft,

⁷² „Erfolgreich. Österreich“, Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018; „Für Österreich“, Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/18

⁷³ „Zusammen. Für Österreich.“, Regierungsprogramm 2017 bis 2022, S. 165 ff.

- Adaptierung der Lehrberufe und Weiterbildungsmaßnahmen (Digitalisierung der Berufsausbildung) sowie
- Mobilitätsbonus bei der österreichweiten Vermittlung von Arbeitssuchenden und Angebot von Schnellkursen für Hilfskräfte im Tourismus durch das AMS.⁷⁴

An anderen Stellen des Regierungsprogramms 2017 bis 2022 waren Ziele wie „Fachkräftebedarf sichern“, „Betriebliche Lehrausbildung stärken“ und „Mobilität fördern“ formuliert.

(3) Die im überprüften Zeitraum zuletzt erstellte Tourismusstrategie für Österreich⁷⁵ stammte aus dem Jahr 2010 und hatte das Ziel, den Tourismus in Österreich mittel- bis langfristig neu zu positionieren. Das damalige Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend gründete dafür eine Tourismuskonferenz zur regelmäßigen Abstimmung von Bund und Ländern. Hauptgremien dieser Tourismuskonferenz waren eine Steuerungsgruppe auf höchster Beamtenebene und ein Beirat aus Expertinnen und Experten im Tourismus (Tabelle 1). Auf tourismusspezifische Arbeitsmarktangelegenheiten wurde nicht explizit Bezug genommen.

(4) Basierend auf den im Regierungsprogramm 2017 bis 2022 definierten Zielen zum Thema Tourismus präsentierte die Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus⁷⁶ im Frühjahr 2018 das Projekt „Plan T – Masterplan für Tourismus“ (**TZ 4**) für eine „sinnvolle und nachhaltige Weiterentwicklung des Tourismus in Österreich“ zur Entwicklung einer neuen Tourismusstrategie.

Innerhalb eines Jahres wurde ein abgestimmter Gesamtplan gemeinsam mit allen Stakeholdern (Länder, Landestourismusorganisationen, WKO und Fachverbände, Österreichische Hoteliervereinigung, Österreichische Hotel- und Tourismusbank GmbH, Österreich Werbung und Branchenvertreter) mit folgenden tourismuspolitischen Kernthemen entwickelt:

- touristische Rahmenbedingungen
- Entwicklung eines mehrdimensionalen Indikatorensystems
- Vernetzung von Tourismus, Landwirtschaft und Kulinarik
- Tourismusfinanzierung
- Tourismusmarketing, Auftritt der Marke Österreich im Ausland
- Arbeitsmarkt, Aus- und Weiterbildung
- Digitalisierung

⁷⁴ Ebenso enthielt das Regierungsprogramm 2020 bis 2024 Maßnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels im Tourismus (z.B. Attraktivierung der Lehrberufe im touristischen Bereich, insbesondere in der Gastronomie).

⁷⁵ „Neue Wege im Tourismus, Die neue österreichische Tourismusstrategie“ wurde vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend Anfang 2010 herausgegeben.

⁷⁶ Elisabeth Köstinger

Zu diesen Themenblöcken fanden in den Ländern von Oktober 2018 bis Jänner 2019 insgesamt neun eintägige dialogorientierte „Zukunftswerkstätten“ zur Erarbeitung von Lösungs- und Handlungsoptionen für den Masterplan statt. Der Teilnehmerkreis setzte sich primär aus Vertreterinnen und Vertretern der Stakeholder zusammen; es war aber auch für interessierte Bürgerinnen und Bürger möglich, via Internetanmeldung teilzunehmen. Als strategische Begleitung der Arbeit an dem Masterplan sollte ein eigens ins Leben gerufener Expertinnen- und Expertenrat aus über 40 Personen aus dem oder mit Bezug zum Tourismus fungieren.

Im Anschluss daran verdichtete und integrierte das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus die Ergebnisse der Zukunftswerkstätten in die neue Tourismusstrategie, bevor diese schließlich im März 2019 im Ministerrat beschlossen und von der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus⁷⁷ der Öffentlichkeit vorgestellt wurde.

- 26.2 Der RH hielt fest, dass die Regierungsprogramme für die Jahre 2013 bis 2017 weder den Tourismus noch einen diesbezüglichen Fachkräftemangel direkt thematisierten. Die damals geltende Tourismusstrategie stammte aus dem Jahr 2010, für die Entwicklung weiterer Tourismusstrategien fehlten entsprechende Vorgaben in den Regierungsprogrammen.

Positiv hervorzuheben war, dass das Regierungsprogramm 2017 bis 2022 die Tourismusbranche sowie den touristischen Arbeitsmarkt thematisierte und das Ziel setzte, eine Gesamt-Tourismusstrategie mit jährlichem Monitoring zu entwickeln, umzusetzen und zu evaluieren. Auch für das Ziel „Bekämpfung des Fachkräftemangels im Tourismus“ enthielt das Regierungsprogramm konkrete Maßnahmen.

Das Projekt „Plan T – Masterplan für Tourismus“ erachtete der RH grundsätzlich als positiv. Er wies dabei auf die Notwendigkeit hin, die maßgeblichen Stakeholder in die Umsetzung einer österreichweiten Tourismusstrategie einzubinden. Dies wäre vor allem deshalb von Bedeutung, weil der Bund nur über geringe Kompetenzen in Tourismusangelegenheiten verfügt (TZ 2).

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, die Umsetzung der neuen Tourismusstrategie mit einem Schwerpunkt Arbeitsmarkt im Tourismus so intensiv wie möglich voranzutreiben. Weiters sollte das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus alle maßgeblichen Stakeholder in diesen Prozess einbinden.

⁷⁷ Elisabeth Köstinger

- 26.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus greife es diese Empfehlung auf. Der „Plan T – Masterplan für Tourismus“ sei die Grundlage für die Tourismuspolitik zur nachhaltigen Weiterentwicklung des Tourismusstandorts Österreich. Im Aktionsplan 2019/20 würden konkrete Umsetzungsmaßnahmen festgeschrieben, wie z.B. die laufende Evaluierung der Ausbildungsvorschriften für Lehrberufe, das Monitoring der Mangelberufsliste und der Rot-Weiß-Rot – Karte.

Schlussempfehlungen

27 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend

- (1) Die stark steigende Anzahl der offenen Stellen im Tourismus wäre zum Anlass zu nehmen, um neben den bereits gesetzten Maßnahmen, wie z.B. der überregionalen Vermittlung von Arbeitslosen, gemeinsam mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus und dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort Modelle zur Akquisition von geeigneten Arbeitskräften, z.B. mit regionaler Schwerpunktsetzung, zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage im jeweiligen (Teil-)Arbeitsmarkt zu entwickeln und umzusetzen. (TZ 9)
- (2) Die Einstellzusagen sollten aufgrund des zunehmenden Fach- und Arbeitskräftemangels im Tourismus unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten evaluiert werden. Dabei wären insbesondere die durch die Einstellzusagen im Arbeitsmarktservice Österreich erzielten Einsparungen sowie die finanziellen Auswirkungen auf die Gebarung der Arbeitslosenversicherung einer genauen Bewertung zu unterziehen. (TZ 13)
- (3) Eine schwerpunktmäßige Umsetzung der überregionalen Vermittlung von Arbeitslosen im Tourismus wäre zu forcieren und hierbei in erster Linie die Vermittlung von Arbeitslosen aus Wien bzw. dem Osten Österreichs in den Westen Österreichs zu berücksichtigen. (TZ 14)
- (4) Die Umsetzung der Saisonverlängerung im Tourismus durch das Arbeitsmarktservice Österreich – etwa durch eine Pilotierung in mehreren Modellregionen als eine Maßnahme zur Bekämpfung des Fachkräftemangels im Tourismus – wäre zu prüfen. (TZ 16)
- (5) Bei der Gestaltung des Saisonverlängerungsmodells sollte auf die Reduzierung der Mitnahmeeffekte geachtet werden, indem nur die Schaffung neuer Arbeitsverhältnisse gefördert wird. (TZ 16)
- (6) Das System der Saisonkontingente sollte an die – aufgrund der EU-Mitgliedschaft der meisten Herkunftsländer – geänderten Rahmenbedingungen angepasst und in eine Reform der Rot-Weiß-Rot – Karte eingebettet werden, bspw. durch eine Erhöhung der bewilligten Anzahl zusätzlicher Fachkräfte in der auf Ebene der Bundesländer erstellten regionalen Mangelberufsliste. (TZ 20)

- (7) Das Modell der Rot-Weiß-Rot – Karte im Hinblick auf den Arbeitskräftebedarf des Tourismus wäre zu evaluieren und zu reformieren. Damit sollte der Zugang zur Erlangung einer Rot-Weiß-Rot – Karte im Tourismus vereinfacht und erleichtert werden. (TZ 20)
- (8) Die Auswirkungen der Einschränkung der Lehrausbildung für jugendliche Asylwerbende in Mangelberufen auf den Tourismus wäre zu prüfen. (TZ 22)
- (9) Die Maßnahmen zur Reduktion der Gebahrungslücke der Arbeitslosenversicherung im Bereich des Tourismus, wie z.B. das Modell der Saisonverlängerung, die überregionale Vermittlung von Arbeitslosen und die Verkürzung der Dauer von Einstellzusagen, wären verstärkt fortzusetzen. (TZ 25)

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

- (10) In Anbetracht der hohen Bedeutung eines positiven Lehrabschlusses für die Arbeitsmarktintegration wären verstärkt Maßnahmen zur Senkung der „Drop-out-Quote“ in den Mittelpunkt der betrieblichen Lehrstellenförderung im Tourismus zu stellen. (TZ 17)
- (11) Es wären vermehrt personenbezogene Förderschienen im Rahmen der betrieblichen Lehrstellenförderung zu implementieren, weil davon eine weniger aus- und fortbildungsintensive Branche wie der Tourismus verstärkt profitieren könnte. Dazu sollte der rechtliche Rahmen der betrieblichen Lehrstellenförderung – im Sinne der erzielbaren positiven Wirkung für den Tourismus zur Deckung des regionalen Fachkräftebedarfs – durch Anpassung der Richtlinien gemäß § 19c Berufsausbildungsgesetz insoweit erweitert werden, dass neben Unternehmen auch Lehrlinge vermehrt direkt gefördert werden können. (TZ 18)
- (12) Es wären wirksamere Wege der sachbezogenen Kommunikation und Information zu beschreiten, um die in den meisten Förderinstrumenten der betrieblichen Lehrstellenförderung unterrepräsentierte Tourismusbranche gezielt anzusprechen. (TZ 18)

Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

- (13) Seine Zuständigkeit für Tourismus wäre verstärkt wahrzunehmen und die Zusammenarbeit mit den übrigen Stakeholdern, die Kompetenzen mit Bezug zum Tourismus haben, aktiv auszubauen sowie entsprechende Koordinationsmechanismen einzuführen, um die Umsetzung von ressortübergreifenden, tourismusspezifischen Maßnahmen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. (TZ 3)
- (14) Der zukünftige Arbeitskräftebedarf im Tourismus sollte verstärkt in seine Strategieüberlegungen wie z.B. den „Plan T – Masterplan für Tourismus“ mit einbezogen werden. Dabei wäre die Entwicklung des touristischen Arbeitsmarkts unter Verwendung der Daten des Arbeitsmarktservice Österreich durch ein spezifisches zeitnahes Monitoring abzuschätzen, um sach- und zeitgerecht einem Arbeitskräftemangel entgegenwirken zu können. (TZ 4)
- (15) Der Beschäftigungsrückgang der Jugendlichen im Tourismus wäre bei den Strategieüberlegungen betreffend die Entwicklung des Tourismus in Österreich verstärkt zu berücksichtigen und es wären Maßnahmen zu setzen, um dem branchenspezifischen Fachkräftemangel entgegenzuwirken. (TZ 8)
- (16) In Kooperation mit dem Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, dem Arbeitsmarktservice Österreich, den Ländern sowie den Stakeholdern der Arbeitgeber (z.B. Wirtschaftskammer Österreich, Landwirtschaftskammern) und der Arbeitnehmer (z.B. Arbeiterkammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund) wären im Rahmen der Umsetzung des „Plan T – Masterplan für Tourismus“ entsprechende Lösungen zu entwickeln, um – gerade wegen der bestehenden Wachstumsperspektive im Tourismus – einem weiteren Rückgang der inländischen unselbstständig Beschäftigten in dieser Branche entgegenzutreten. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass sowohl die umsichtige Qualitätsverbesserung der touristischen Infrastruktur, die Erhaltung und Pflege der Landschaft sowie die Nachhaltigkeit der touristischen Bewirtschaftung als auch die Aufrechterhaltung bzw. Verbesserung der Qualität des touristischen Dienstleistungsangebots wesentlich von der ausreichenden Anzahl entsprechend qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abhängen. (TZ 19)
- (17) Die Umsetzung der neuen Tourismusstrategie mit einem Schwerpunkt Arbeitsmarkt im Tourismus wäre so intensiv wie möglich voranzutreiben. Weiters sollten alle maßgeblichen Stakeholder in diesen Prozess eingebunden werden. (TZ 26)

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort; Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend

- (18) In Anbetracht der hohen Kosten und geringen Erfolge wäre die Weiterführung des Programms „b.mobile – Fachkräftepotenzial nutzen“ – unter Bedachtnahme auf eventuell wirtschaftlichere Alternativen – zu überdenken. (TZ 21)

Arbeitsmarktservice Österreich

- (19) Bei den Maßnahmen, wie bspw. der fachlichen Weiterqualifizierung oder der überregionalen Vermittlung von Arbeitslosen, wäre ein Schwerpunkt vor allem bei den Berufsgruppen Kellnerin bzw. Kellner sowie Köchin bzw. Koch zu setzen. (TZ 11)
- (20) Bei der Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitslosen im Tourismus sollten innovative Maßnahmen zum Abbau des regionalen Ungleichgewichts zwischen Arbeitskräfteangebot und –nachfrage entwickelt und umgesetzt werden. Dabei sollte ein spezielles Augenmerk auf Ältere ab 45 Jahren, Frauen und Ausländerinnen bzw. Ausländer gelegt werden. (TZ 12)
- (21) Quantifizierbare Zielwerte zur weiteren Fortführung der überregionalen Vermittlung wären einzuführen und die Zielerreichung wäre zu überwachen. (TZ 14)
- (22) Die Mittel für arbeitsmarktpolitische Förderungen sollten analog zu den rückläufigen Arbeitslosenzahlen angepasst und angesichts des stark regionalisierten Arbeitsmarkts im Tourismus auf die Förderung jener Mangelbereiche fokussiert werden, in denen bspw. ein hohes Stellenangebot einer geringen Nachfrage oder hoher Arbeitslosigkeit gegenübersteht. (TZ 23)

R
—
H

