

EINFACHER BESCHÄFTIGTEN

Beschäftigung ausländischer Fachkräfte /
Optimierung der Einreise zur Arbeitsaufnahme



April 2018

Herausgeber:

Statistisches Bundesamt (Destatis)

Redaktion & Gestaltung:

Statistisches Bundesamt

Erschienen im April 2018

Fotorechte:

© Rawpixel.com - Fotolia.com / 76032667

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	5
1 Zusammenfassung	6
2 Einleitung	8
2.1 Hintergrund	8
2.2 Zielsetzung	9
2.3 Durchführung der Datenerhebung	9
3 Umsetzung von Maßnahmen und deren Auswirkungen auf die Praxis	11
3.1 Umsetzungsgrad der Maßnahmen mit Blick auf konkrete Handlungsempfehlungen aus dem Projekt „Einreiseoptimierung“ ...	11
3.1.1 Verfahren	11
3.1.2 Vereinheitlichung	15
3.1.3 E-Government	16
3.1.4 Information/Kommunikation	17
3.2 Wirkungsanalyse aus Sicht der Unternehmen	18
3.2.1 Verfahren	18
3.2.2 Vereinheitlichung	20
3.2.3 E-Government	21
3.2.4 Information/Kommunikation	21
3.3 Wirkungsanalyse aus Sicht der Ausländerbehörden	21
3.3.1 Verfahren	22
3.3.2 Vereinheitlichung	25
3.3.3 E-Government	25
3.3.4 Information/Kommunikation	26
3.4 Entwicklung der Verfahrensdauer	27
4 Weiteres Vereinfachungs- und Verbesserungspotenzial	28
4.1 Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Unternehmen	28
4.2 Verbesserungs- und Vereinfachungsvorschläge aus Sicht der Ausländerbehörden	31
4.3 Anmerkungen der prozessbeteiligten Ressorts und Behörden zu den Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschlägen	34

5	Potenziale für weitere Untersuchungen	46
5.1	Anregungen für weitere Untersuchungen	46
5.2	Anmerkungen der Ressorts zu den vier Anregungen für weitere Untersuchungen	47

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Aktueller Prozess eines Visumverfahrens zur Einreise ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten	13
Abb. 2: Priorisierung der Zielsetzungen bei den befragten Unternehmen	18
Abb. 3: Priorisierung der Zielsetzungen bei den Ausländerbehörden	22
Abb. 4: Darstellung Prozessvarianten	24
Abb. 5: Verteilung der Bearbeitungsdauern von Visumanträgen zur Erwerbsmigration 2010 und 2015	27

1 Zusammenfassung

Was wurde getan?

- Das Beteiligungserfordernis der Ausländerbehörden in Visumverfahren zur Beschäftigungsmigration wurde durch die Achte Änderungsverordnung zur Aufenthaltsverordnung weitestgehend aufgehoben.
- Bei der Einführung der Blauen Karte EU wurde zur Beschleunigung des Visumverfahrens weitgehend auf Zustimmungserfordernisse verzichtet.
- Die neue Beschäftigungsverordnung reduziert Zustimmungs- bzw. Prüferfordernisse für zahlreiche neue Fallkonstellationen.
- Das Vorabzustimmungsverfahren der Bundesagentur für Arbeit ermöglicht eine parallele Vorgangsbearbeitung und damit eine Reduzierung der Verfahrensdauer.
- Mit Einführung des Schweigefristverfahrens entfällt der Arbeitsschritt einer aktiven Zustimmung.
- Es wurde ein Verfahren zur direkten Online-Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit in Betrieb genommen und das Schweigefristverfahren technisch umgesetzt.

Was wurde erreicht?

- Das Visumverfahren konnte messbar beschleunigt werden. Die durchschnittliche Bruttoverfahrensdauer halbierte sich von sechs auf drei Wochen.
- Der weitgehende Verzicht auf die Beteiligung in Visumverfahren zur Beschäftigungsmigration führt zu einer Entlastung der Ausländerbehörden.
- Die Blaue Karte EU hat sich als unbürokratischer Aufenthaltstitel etabliert und bewährt.
- Die Ausweitung privilegierter Fallgruppen von Beschäftigungen führt zu einer Reduzierung des Prüfaufwands in der Bundesagentur für Arbeit.
- Das Vorabzustimmungsverfahren verringert die Bearbeitungszeit; jedoch entsteht Mehraufwand bei den Unternehmen und den beteiligten inländischen Behörden.
- Das geänderte Online-Verfahren wird different beurteilt.
- Zur Einführung von Schweigefristen werden kaum positive Effekte benannt.

Wo gibt es aus Sicht der Unternehmen und Ausländerbehörden noch Potenzial?

- Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz sollte aktualisiert werden.
- Es sollte ein durch Bund und Länder getragenes zentrales Informations- und Wissensmanagement eingeführt werden.
- Die Schweigefristverfahren sollten überprüft werden.
- Für Unternehmen mit Compliance-Kultur sollten Vorzugsbedingungen im Visumverfahren geschaffen werden.
- Die Mehrwerte bzw. Hemmnisse von Zertifizierungsverfahren für Großbetriebe sollten tiefergehend analysiert werden.
- Verwaltungspraktische Hindernisse im Zuge der Anerkennung ausländischer Hochschulabschlüsse sollten beseitigt werden.
- Es sollte eine flächendeckende elektronische Aktenführung umgesetzt werden.

2 Einleitung

Bereits heute sind in bestimmten Berufen und Regionen Deutschlands die Auswirkungen eines Fachkräftemangels zu spüren. Sie stellen für die betroffenen Unternehmen eine große Herausforderung dar. Doch um Akademikerinnen und Akademiker sowie gut ausgebildete Fachkräfte ist inzwischen ein internationaler Wettbewerb entbrannt. In dieser Konkurrenzsituation gewinnt auch der unbürokratische und kurzfristige Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zunehmend an Bedeutung. Sowohl für die umworbenen Fachkräfte als auch für einstellungswillige Unternehmen spielt neben der Rechts- und Planungssicherheit die Dauer des Visumverfahrens eine entscheidende Rolle.

2.1 Hintergrund

2011: erstmalige Untersuchung des Visumverfahrens

Ergebnis: zahlreiche Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens

Das im Jahr 2011 vom Nationalen Normenkontrollrat initiierte Projekt „Einreiseoptimierung“ hatte zum Ziel, bürokratische Hemmnisse und Vollzugsunterschiede im Visumverfahren von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten aufzudecken und daraus Hinweise zu dessen Vereinfachung und Beschleunigung abzuleiten. Dafür wurde durch das Statistische Bundesamt (StBA) der gesamte Prozess der Erteilung eines D-Visums von der Antragstellung in der Auslandsvertretung bis hin zur ggf. erforderlichen Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit (BA) ganzheitlich betrachtet und transparent nachgezeichnet. Als wesentliche Erkenntnis erwies sich dabei die erhebliche Differenz zwischen der Gesamtverfahrensdauer¹ von durchschnittlich mehr als sechs Wochen gegenüber der tatsächlichen fallbezogenen Bearbeitungszeit² von ungefähr 3,5 Stunden. Unter Einbeziehung guter Praxisbeispiele und bereits vorhandener Prozessvarianten zur Verfahrensbeschleunigung wurde darüber hinaus ein optimierter Referenzprozess entwickelt. Dabei stand nicht allein die Beschleunigung des Einreiseverfahrens im Vordergrund, sondern das Spektrum reichte von der Vereinheitlichung der Arbeitsprozesse über eine verstärkte Nutzung der verfügbaren IT-Infrastruktur bis hin zum Verzicht auf einzelne Zustimmungserfordernisse und Prüfschritte. Darüber hinaus konnten im Zuge der Projektinterviews Einsichten in die unterschiedlichen Zielsetzungen der eingebundenen Akteure gewonnen sowie mehr als 100 Verbesserungsvorschläge erfragt werden. Im Ergebnis zeigte der Projektbericht eine Fülle von Optionen zur Vereinfachung und Beschleunigung der Einreise zur Erwerbsmigration auf.

Mit dem Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung 2014“ beschloss das Bundeskabinett am 4. Juni 2014 eine Fortführung des Projekts „Beschäftigung ausländischer Fachkräfte“. Damit wurde der Erwartungshaltung vieler damals projekteteiligter Akteure entsprochen.

¹ Die Gesamtverfahrensdauer bezog sich hierbei auf ein Visumverfahren, bei dem alle Beteiligungsschritte, die in der Verwaltung möglich sind, durchgeführt wurden.

² Es handelte sich um den Zeitaufwand, in welchem der Antrag aktiv „in die Hand genommen“ und bearbeitet wurde.

2.2 Zielsetzung

Die erneute Auseinandersetzung mit dem Themenfeld Einreise und Beschäftigung ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten hat zum Ziel, fünf Jahre nach Abschluss des Vorgängerprojekts „Einreiseoptimierung“ Bilanz darüber zu ziehen, was bislang erreicht wurde und an welchen Stellen es noch Optimierungspotenzial gibt. Dazu führt das StBA eine projekthafte Untersuchung durch. Besonderes Augenmerk wird darauf gelegt, welche Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge aus dem damaligen Projektbericht Eingang in die Gesetzgebung oder den Praxisvollzug der beteiligten Behörden³ fanden.

*2017: Bilanzierung:
„Was wurde erreicht? -
Wo gibt es noch
Potenzial“*

Die Entwicklung der Bruttoarbeitszeit kann ein Indikator für die Wirksamkeit der bislang umgesetzten Maßnahmen sein. Daher wird die mittlere Dauer eines Visumverfahrens auf Datenbasis des Jahres 2015 erhoben und den im Projekt „Einreiseoptimierung“ ermittelten Angaben aus dem Jahr 2010 gegenübergestellt.

Entscheidende gesetzlichen Änderungen und Praxisanpassungen sollen beleuchtet sowie deren Auswirkungen auf die Praxis der Unternehmen und Ausländerbehörden dargestellt werden. Eine Skizzierung noch vorhandener bzw. neu entstandener Hemmnisse sowie die Zusammenstellung aktueller Vorschläge zur Verbesserung und Beschleunigung des Visumverfahrens dienen der Identifizierung weiteren Verbesserungspotenzials und geben möglicherweise Anregungen für künftige Untersuchungen.

2.3 Durchführung der Datenerhebung

Die Datenerhebung stützt sich auf vier Säulen:

- Durchführung eines Workshops mit prozessbeteiligten Verwaltungsakteuren
- Vor-Ort-Interviews mit Unternehmen/Relocation-Firmen und Ausländerbehörden
- Auswertung der Visadatei des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
- Internetrecherche.

Zur Erhebung des Status Quo bereits umgesetzter Maßnahmen zur Optimierung der Fachkräftemigration aus Drittstaaten führte das Bundeskanzleramt gemeinsam mit dem StBA im November 2016 einen Workshop durch. Der Teilnehmerkreis bestand aus den fachlich zuständigen Bundesministerien (Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Bundesministerium des Innern (BMI)) sowie den am Visumverfahren beteiligten Behörden (BA, Bundesverwaltungsamt (BVA), BAMF). Im Zentrum der Betrachtung standen die im Vorgängerprojekt „Einreiseoptimierung“ erhobenen und priorisierten Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge. Die Beteiligten bewerteten den Stand der Umsetzung und benannten ggf. Gründe, die einer Realisierung entgegenstehen.

Workshop mit prozessbeteiligten Behörden

³ Die Auswirkungen der umgesetzten Maßnahmen auf den Verwaltungsvollzug wurden ausschließlich bei Ausländerbehörden untersucht. Die Umsetzungsergebnisse in den Auslandsvertretungen, im BVA und in der BA waren nicht Gegenstand der Betrachtung.

Ergänzend bot der Workshop den Teilnehmenden Gelegenheit, Anregungen für weitere Untersuchungen im Gefüge der Arbeitsmigration aus Drittstaaten zu formulieren.

Befragung von Unternehmen und Ausländerbehörden

Welche positiven oder negativen Auswirkungen die gesetzlichen oder organisatorischen Anpassungen der letzten fünf Jahre in der Unternehmenspraxis und im Verwaltungsvollzug mit sich brachten, wurde vorwiegend in Vor-Ort-Interviews mit international tätigen Firmen, Relocation-Dienstleistern und Ausländerbehörden im Rhein-Sieg-Kreis sowie in der Metropolregion Rhein-Neckar (MRN) erfragt. Überdies boten die Arbeitskreise „Internationaler Personaltransfer“ und „Ausländerbehörden“ der MRN eine weitere Möglichkeit, einschlägige Erfahrungen zur „Praxistauglichkeit“ der umgesetzten Maßnahmen bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Wirtschaft und Verwaltung zu erfragen. Die Ermittlung der Bruttobearbeitungszeit erfolgte durch eine Auswertung der Visadatei; darüber hinaus wurden im Internet zugängliche Quellen für allgemeine Recherchen herangezogen.

3 Umsetzung von Maßnahmen und deren Auswirkungen auf die Praxis

3.1 Umsetzungsgrad der Maßnahmen mit Blick auf konkrete Handlungsempfehlungen aus dem Projekt „Einreiseoptimierung“

Welche Maßnahmen wurden bereits umgesetzt oder stehen noch auf der Agenda? Welche Vorschläge wurden verworfen? Auf diese Fragen sollen u. a. die Ergebnisse aus dem im November 2016 durchgeführten Workshop mit allen am Visumverfahren beteiligten Verwaltungsakteuren eine Antwort geben. Es handelt sich dabei um zentrale Erkenntnisse aus den Sachstandsberichten der Vertreterinnen und Vertreter der Bundesministerien und Behörden sowie um Ergebnisse aus der Diskussion zum Umsetzungsstand der im Projektbericht „Einreiseoptimierung“ aufgezeigten Verbesserungs- und Vereinfachungspotenziale.⁴ Die Gliederung des Kapitels orientiert sich an den schwerpunktmäßig betrachteten Themenkomplexen

- Verfahren,
- Vereinheitlichung,
- E-Government und
- Information/Kommunikation.

3.1.1 Verfahren

Beteiligung der Ausländerbehörden im Visumverfahren

Die Abhängigkeit der Verfahrensdauer von der Anzahl durchzuführender Beteiligungen wurde im Projekt „Einreiseoptimierung“ deutlich sichtbar. Ein zentraler Vorschlag zielte daher auf den weitgehenden Verzicht einer Beteiligung der Ausländerbehörde im Visumverfahren zur Beschäftigungsmigration ab. Die Aufgabe der Ausländerbehörden besteht darin, innerhalb eines Visumverfahrens die inländische Sicht in die Fallprüfung einzubringen. Es wurde jedoch festgestellt, dass eine Beteiligung immer dann entbehrlich ist, wenn die ausländische Fachkraft erstmals nach Deutschland einreist und es folglich noch keine Ausländerakte gibt, anhand derer eine Prüfung vorgenommen werden kann. Diese Anregung griff das BMI auf und setzte sie mit der Achten Verordnung zur Änderung der Aufenthaltsverordnung (8. AufenthVÄndV) zum 5. März 2013⁵ um. Seither ist die Einbindung der Ausländerbehörden nur noch bei längerfristigen Voraufenthalten der Ausländerin bzw. des Ausländers, bei einer Beschäftigung im öffentlichen Interesse oder bei angestrebter Selbständigkeit vorgesehen. In allen anderen Fällen übernimmt die Auslandsvertretung wesentliche, ehemals der Ausländerbehörde obliegende Prüfaufgaben bezüglich der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, wie z. B. der Lebensunterhaltssicherung. Bei zustimmungspflichtigen Beschäftigungen wird die Prüfbitte unmittelbar der BA zugeleitet. Diese führt ihren Prüfauftrag durch und

Weitgehender Verzicht auf Beteiligung der Ausländerbehörde im Visumverfahren

⁴ Maßnahmen, die nicht im Workshop angesprochen wurden, sind zum Teil ergänzt worden.

⁵ Vgl. § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthV.

sendet das Ergebnis wiederum auf direktem Wege an die Auslandsvertretung. Es entfällt demnach in beide Richtungen je eine Beteiligung und sämtliche damit einhergehende Übermittlungs-, Warte- und Liegezeiten (siehe Abb. 1).

Beschleunigtes Visumverfahren für Familienangehörige

Die bereits für „miteinreisende“ Ehegatten, Lebenspartnerinnen und Lebenspartner sowie minderjährige Kinder von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern geltende Regelung, ein Visum ohne Einschaltung der Ausländerbehörde zu erhalten, wurde mit der 8. AufenthVÄndV auch auf „nachreisende“ Familienangehörige⁶ übertragen. Damit konnte eine Benachteiligung derjenigen Personen beseitigt werden, die nicht zeitgleich mit der stammberechtigten wissenschaftlichen Fachkraft einreisen können, weil z. B. den Kindern ein Umzug während des laufenden Schuljahres nicht zuzumuten ist.

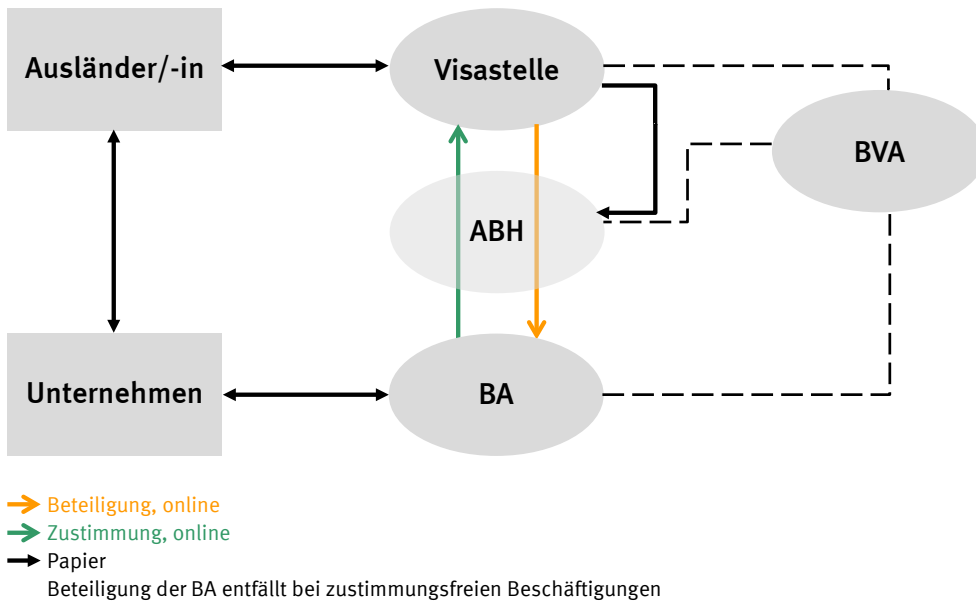
Für Ehegatten, Lebenspartnerinnen und Lebenspartner sowie minderjährige Kinder von Fachkräften, die nicht nach § 34 Abs. 1 bis 4 AufenthV bevorrechtigt waren, kam die oben ausgeführte Verfahrenserleichterung jedoch nicht zum Tragen, da bei der Erarbeitung der 8. AufenthVÄndV nach der damaligen Datenlage nur in geringem Umfang die gleichzeitige Einreise von Fachkraft und Familienangehörigen erfolgte. Bei einer gemeinsamen Einreise bestand für diesen Personenkreis nach wie vor die Zustimmungspflicht der Ausländerbehörde, was eine Verzögerung des Vorganges mit sich brachte und die potenziell mögliche Verfahrensverkürzung für die Berechtigte oder den Berechtigten zunichte machte.

Aufgrund der erheblichen Zunahme gemeinsamer Einreisen wurde dieses Hemmnis Ende 2015 mit der Verordnung zur Änderung der Aufenthaltsverordnung und der AZRG-Durchführungsverordnung beseitigt, so dass nunmehr auch die vorbezeichneten Familienangehörigen in den Genuss dieses Vorrechts kommen⁷.

⁶ Vgl. § 34 Satz 3 AufenthV.

⁷ Vgl. § 31 Abs. 1 Satz 2 AufenthV.

Abb. 1: Aktueller Prozess eines Visumverfahrens zur Einreise ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten



Schweigefristverfahren

Wie im Projekt „Einreiseoptimierung“ festgestellt, können erhebliche Wartezeiten anfallen, wenn entscheidungsrelevante Akten bei derjenigen Ausländerbehörde anzufragen sind, die während des Voraufenthalts zuständig war. Zur Beseitigung dieses Verzögerungsfaktors werden Verschweige Fristen seit Ende 2015⁸ auch bei Visumverfahren von Fachkräften bzw. deren Familienangehörigen mit Voraufenthalt in Deutschland angewendet⁹. Äußert sich die Ausländerbehörde nicht innerhalb dieser Frist, so gilt die Zustimmung automatisch als erteilt.

Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit im Visumverfahren

Mit Wirkung vom 1. Juli 2013 trat die neue Beschäftigungsverordnung in Kraft und limitierte die Zustimmungs- bzw. Prüferfordernisse für ausländische Fachkräfte. Damit eröffnete sich für weitere Fallkonstellationen die Möglichkeit eines verkürzten und vereinfachten Visumverfahrens. Je nach Fallgruppe wird dabei entweder vollständig auf die Beteiligung der BA verzichtet, so dass bei Nichtvorliegen eines relevanten Voraufenthalts der Person die Auslandsvertretung ohne weitere Beteiligung über den Visumantrag entscheiden kann¹⁰.

Bei anderen Fallgestaltungen bleibt die Zustimmungspflicht der BA zwar bestehen, jedoch entfällt die Vorrangprüfung¹¹ und damit nach Erkenntnissen aus dem Projekt „Einreiseoptimierung“ der zeitintensivste Arbeitsschritt im gesamten Visumverfahren. Zur Anwendung kommt diese Vereinfachung beispielsweise bei ausländischen Fachkräften, die ihre Berufsqualifikation im Ausland erworben haben und einen Mangelberuf ausüben¹². Um welche Berufe es sich hierbei handelt, wird halbjährlich von der BA auf Basis einer Fachkräfteengpassanalyse ermittelt

Weniger Wartezeiten durch Verschweige Fristen

Limitierte Prüferfordernisse für weitere Berufsgruppen

Verzicht auf zeitintensive Vorrangprüfung bei „Mangelberufen“

⁸ Vgl. Verordnung zur Änderung der Aufenthaltsverordnung und der AZRG-Durchführungsverordnung vom 29.12.2015.

⁹ Vgl. § 31 Abs. 1 Satz 4 AufenthV.

¹⁰ Wesentliche Prüfschritte, die nach alter Rechtslage von den Ausländerbehörden bzw. der BA durchgeführt worden sind, obliegen nach der Verfahrensänderung (Wegfall der Beteiligung vorgenannter Innenbehörden) nunmehr den Auslandsvertretungen und erhöhen den dortigen Prüfaufwand.

und in einer sogenannten „Positivliste“ veröffentlicht. Damit lässt sich zum einen die Erwerbsmigration für gesuchte Berufsgruppen steuern, zum anderen ist die Vorrangprüfung für diese Fallgruppe quasi „vorweggenommen“ worden, was zu einer evidenten Zeitersparnis führt. Diese Regelung entspricht einem Vorschlag des Projekts „Einreiseoptimierung“.

Vorabzustimmung/Zustimmungsfiktion

Gleiches gilt für die Einführung des Vorabzustimmungsverfahrens¹³, mit welchem die Möglichkeit einer parallelen Vorgangsbearbeitung eröffnet wurde. Bereits ehe die Zustimmungsanfrage bei der BA eintrifft, kann diese anhand der von Unternehmensseite eingereichten Unterlagen ihren Prüfauftrag durchführen und somit Warte- und Liegezeiten verringern¹⁴. Ein zusätzlicher Beschleunigungseffekt soll mit der Schaffung einer Zustimmungsfiktion erreicht werden. Nach Ablauf von zwei Wochen gilt die Zustimmung der BA als erteilt, sofern innerhalb dieser Frist kein Einspruch erfolgt. In der aktuellen Praxis erfolgt jedoch sowohl bei Zustimmung als auch bei Ablehnung eine aktive Rückmeldung durch die BA.

Eilverfahren für Fach- und Führungskräfte

Es handelt sich um einen Vorschlag, der aufgrund fehlender Rechtskonformität mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht umsetzbar ist. Gegen eine Zahlung von Gebühren ist es weder zulässig, auf das Verfahren an sich noch auf die Reihenfolge der zu bearbeitenden Anträge Einfluss auszuüben.

Zertifizierung von Unternehmen

Bereits bei der Umsetzung der EU-ICT-Richtlinien¹⁵ wurde entschieden, in Deutschland keine Unternehmenszertifizierung vorzunehmen und dieser Idee aus dem Projekt „Einreiseoptimierung“ nicht nachzugehen. Es würde sich hierbei um einen Verwaltungsakt handeln, der erhebliche Kosten und Aufwände nach sich zöge. Die zertifizierten Unternehmen müssten anhand bestimmter Prüfkriterien regelmäßig überwacht werden. Bei einem Entzug der Zertifizierung entstünden Probleme, deren Ausmaße unabwägbar seien. Im Ergebnis würde demnach der Aufwand bei den Unternehmen nicht sinken, sondern nur an anderer Stelle entstehen.

Problematisch: kostenpflichtige Eilverfahren und Unternehmenszertifizierungen

¹¹ Prüfung, ob für einen bestimmten Arbeitsplatz bevorrechtigte Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung stehen. Bevorrechtigt sind Deutsche, EU-Bürgerinnen und Bürger, Bürgerinnen und Bürger aus EWR-Staaten, der Schweiz sowie Drittstaatsangehörige mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang in Deutschland.

¹² Vgl. § 6 Abs. 2 BeschV.

¹³ Vgl. § 36 Abs. 3 BeschV.

¹⁴ Das Verfahren der Vorabzustimmung stellt noch immer eine Ausnahme dar. Bei der befristeten Westbalkanregelung kommt diese Variante jedoch in ca. 80 Prozent aller Fälle zur Anwendung und bildet somit den Regelfall. Ein Grund dafür ist, dass nur ca. die Hälfte aller „Westbalkan-Fälle“ tatsächlich in ein Visumverfahren mündet.

¹⁵ Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers vom 15.05.2014.

Blaue Karte EU

Zum 1. August 2012 wurde mit der Blauen Karte EU ein neuer Aufenthaltstitel für Hochqualifizierte eingeführt¹⁶. Dabei wurden die Spielräume der zugrunde liegenden Richtlinie genutzt, um die Blaue Karte EU zu einem attraktiven Aufenthaltstitel mit einem kurzen Visumverfahren auszugestalten. Bei Anträgen Hochqualifizierter oberhalb der Mindestgehaltsschwelle¹⁷ kann, sofern keine „Vorgeschichte“ der ausländischen Fachkraft in Deutschland vorliegt, die Auslandsvertretung ohne jede weitere Beteiligung die Erteilungsentscheidung treffen¹⁸. Eine Einschaltung der BA ist in diesen Fällen grundsätzlich entbehrlich, und zwar unabhängig davon, ob die oder der Hochqualifizierte über einen in- oder ausländischen Hochschulabschluss verfügt¹⁹. Gleiches gilt für Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen in MINT-Berufen²⁰. Für Hochqualifizierte ohne deutschen Hochschulabschluss, die einen Mangelberuf ausüben und die abgesenkte Gehaltsschwelle²¹ erreichen, ist die Zustimmung der BA erforderlich. Jedoch entfällt die Vorrangprüfung.

Visumerteilung für Hochqualifizierte „aus einer Hand“

3.1.2 Vereinheitlichung

Arbeitsweisen

Um eine einheitliche Fallbearbeitung und –entscheidung zu unterstützen, wurden zahlreiche Informationsquellen zugänglich gemacht. So ist beispielsweise das Visumhandbuch durch das AA größtenteils online gestellt worden. Dabei handelt es sich um einen Vorschlag, den die Ausländerbehörden im Vorgängerprojekt einbrachten.

Online verfügbar: Visumhandbuch des Auswärtigen Amtes

Das zentrale Registerportal des BVA liefert darüber hinaus in der Rubrik „Arbeitshilfen“ regelmäßig umfassende Informationen zu gesetzlichen Änderungen, hält Rundschreiben vor und visualisiert Prozessabläufe. Detaillierte Hinweise zur Durchführung des Visumverfahrens stellt das Landesamt für Bürger und Ordnungsangelegenheiten Berlin (LaBO) zur Nutzung durch alle interessierten Ausländerbehörden online zur Verfügung. Unter der Überschrift „Demografiestrategie“ plant das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eine Zusammenlegung der zahlreich vorhandenen einschlägigen Portale („Make-it-in-Germany“ u. a.).

Teils vorhanden, teils in Planung: zentrale Informationsportale

¹⁶ Vgl. Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (HQRUMsG).

¹⁷ Die Mindestgehaltsschwelle entspricht einem Bruttogehalt in Höhe von mindestens zwei Dritteln der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung, 2017: 50.800 Euro.

¹⁸ Wesentliche Prüfschritte, die nach alter Rechtslage von den Ausländerbehörden bzw. der BA durchgeführt worden sind, obliegen nach der Verfahrensänderung (Wegfall der Beteiligung vorgenannter Innenbehörden) nunmehr den Auslandsvertretungen und erhöhen den dortigen Prüfaufwand.

¹⁹ Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 BeschV.

²⁰ Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b BeschV; Berufe, die zu den Gruppen 21, 221 oder 25 (nach der Empfehlung der Kommission vom 29. Oktober 2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe) gehören.

²¹ Die abgesenkte Gehaltsschwelle entspricht einem Bruttogehalt in Höhe von mindestens 52 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung, 2017: 39.624 Euro.

Praktisch schwer umsetzbar: die Verwendung bundesweit einheitlicher Formulare

Formulare

Die im Projekt „Einreiseoptimierung“ eingebrachte Idee, behördenübergreifend bundesweit einheitliche Formulare zu nutzen, lässt sich gegenwärtig nur schwer verwirklichen. Einer der Hinderungsgründe sind langfristig abgeschlossene Verträge mit Druckereien.

Auf ihren Internetseiten bietet die BA eine Sammlung von Formularen für den Bereich Arbeitsmarktzulassung/internationaler Arbeitsmarkt zum Download an. Ein elektronisches Ausfüllen und Versenden ist zwar nicht möglich; das Formular kann jedoch vorab online bei der zuständigen Ausländerbehörde eingereicht werden. Die erforderliche Unterschrift wird anschließend bei der ohnehin obligatorischen persönlichen Vorsprache in der Ausländerbehörde geleistet.

Dem Projektvorschlag, die von den Auslandsvertretungen geforderten Dokumente zu vereinheitlichen, wird bereits weitgehend entsprochen. Im Grundsatz sind die verlangten Unterlagen identisch. Jedoch existieren unvermeidliche landesspezifische Besonderheiten.

3.1.3 E-Government

Online-Verfahren

Neu: Einbindung der BA in elektronischen Visumprozess

Im Rahmen des Projektes „Einreiseoptimierung“ konnte seitens des BVA durch die Implementierung zweier neuer Verfahren in den elektronischen Visumprozess ein entscheidender Beitrag zur Beschleunigung der Einreise von Fach- und Führungskräften geleistet werden. So wurde im Mai 2015 ein Verfahren in Betrieb genommen, welches in Fällen ohne Zustimmungserfordernis der Ausländerbehörde²² die unmittelbare Beteiligung der BA ermöglicht. In diesen Fällen erhält die Ausländerbehörde Informationen über die Einbindung der BA, den dortigen Ansprechpartner und den aktuellen Bearbeitungsstatus. Die von der BA getroffene Entscheidung wird ebenfalls in diesen Informationsvorgang eingespeichert. Seitens der Ausländerbehörde ist nichts mehr zu veranlassen; die Bearbeitung ist mit der Entscheidung der BA abgeschlossen. Lediglich der Formblattantrag wird - sofern die Auslandsvertretung diesen übermittelt - vom BVA an die Ausländerbehörde übersandt. Diese besitzt die Möglichkeiten, entweder eine Zwischennachricht an das BVA/die Auslandsvertretung zu senden oder den Vorgang ohne Antwort zu archivieren.

Im Juli 2016 wurde zudem das zum 29. Dezember 2015 im Rahmen der Änderung der Aufenthaltsverordnung und der AZRG Durchführungsverordnung eingeführte Schweigefristverfahren²³ für Fachkräfte und ihre Familienangehörigen technisch umgesetzt.

²² Es handelt sich hierbei um Visumverfahren zum Zwecke der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ohne relevante Voraufenthalte der ausländischen Fachkraft in Deutschland.

²³ Im Falle von Visumanträgen, die keiner Zustimmung der BA bedürfen bzw. einer Vorabzustimmung der BA unterliegen und bei denen aufgrund bestehender relevanter Voraufenthalte die Beteiligung einer Ausländerbehörde erforderlich ist, gilt die Zustimmung der Ausländerbehörde im Falle einer ausbleibenden Rückäußerung nach Ablauf einer Schweigefrist als erteilt, vgl. § 36 Abs. 2 BeschV.

Online-Vorabzustimmung

Eine Online-Abwicklung dieser Verfahrensvariante ist derzeit nicht möglich. Die für das Anstoßen des Visumverfahrens notwendige Identifikationsnummer, die sogenannte „DEU-Nummer“²⁴, kann ausschließlich von den Auslandsvertretungen vergeben werden. Seitens der BA bzw. der Ausländerbehörden fehlt es daher an der Voraussetzung, das Visumverfahren in Gang zu setzen.

*Derzeit nicht möglich:
Online-Vorabzustimmung*

Online-Abruf des Bearbeitungsstandes

Der Wunsch nach Implementierung einer Online-Antragsverfolgung, wie bspw. bei einer Paketverfolgung, wurde im Workshop aufgrund der ungünstigen Aufwand-Nutzen-Relation skeptisch beurteilt. Eine Umsetzung dieses Projektvorschlags ist in naher Zukunft nicht vorgesehen. Bei der BA besteht jedoch die Möglichkeit, den Sachstand über eine zentrale Rufnummer zu erfragen.

Elektronische Aktenführung

Die Umstellung auf eine generelle elektronische Aktenführung in allen Behörden, die am Visumverfahren beteiligt sind, ist ebenfalls nicht Gegenstand einer kurzfristigen Planung. Ursache für die Aufschiebung eines solchen Vorhabens sind in erster Linie die absehbar hohen finanziellen Belastungen für die Schaffung der erforderlichen Infrastruktur.

Elektronischer Aktenversand der Auslandsvertretung

Im AA laufen aktuell Planungen zum elektronischen Aktenversand. Damit wird u. a. die digitale Versendung von Unterlagen, bspw. Arbeitsverträgen, durch die Auslandsvertretungen möglich. Diese Option soll nicht einzig der Verfahrensbeschleunigung dienen, sondern gleichzeitig Datenmissbrauch verhindern, indem sichergestellt wird, dass die dem Arbeitgeber und der Auslandsvertretung vorgelegten Arbeitsverträge und Dokumente identisch sind.

*Geplant: Elektronischer
Aktenversand in den
Auslandsvertretungen*

3.1.4 Information/Kommunikation

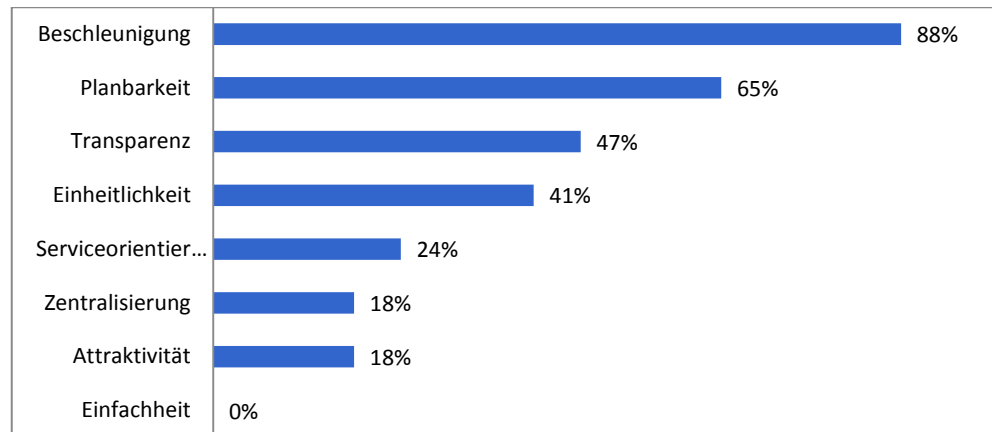
Sowohl zum allgemeinen Informationsaustausch der Ausländerbehörden als auch zur Erörterung konkreter Fallgestaltungen finden regelmäßig Dienstbesprechungen, z. B. bei Regierungspräsidien, oder auf Eigeninitiative auch Treffen großer Ausländerbehörden statt. Zur Vereinheitlichung der Rechtsanwendung auch in kleinen und mittleren Ausländerbehörden hat sich das zweimal jährlich stattfindende Treffen der Ausländerrechtsreferentinnen und –referenten der Länder etabliert. Zusätzlich haben sich regionale, z. T. auch länderübergreifende Vernetzungen herausgebildet, beispielweise ein Arbeitskreis der 22 Ausländerbehörden der MRN.

²⁴ Diese laufende Nummer ergibt zusammen mit der Kennnummer der Auslandsvertretung und dem Antragsdatum die eindeutige Identifikationsnummer des Visumantrags („DEU-Nummer“).

3.2 Wirkungsanalyse aus Sicht der Unternehmen

Im Folgenden wird skizziert, wie die rechtlichen und organisatorisch umgesetzten Maßnahmen seit Abschluss des Projektes „Einreiseoptimierung“ von den Unternehmen und Relocation-Firmen beurteilt werden. Dabei liegt erneut besonderes Augenmerk auf einer Umsetzung der im Projekt „Einreiseoptimierung“ aufgezeigten Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge. Abbildung 2 soll die damals priorisierten Zielsetzungen der Unternehmen in Erinnerung rufen.

Abb. 2: Priorisierung der Zielsetzungen bei den befragten Unternehmen²⁵



3.2.1 Verfahren

Auslandsvertretungen

Spürbare Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Auslandsvertretungen

Für die befragten Unternehmen hat in den letzten Jahren die Zusammenarbeit mit den Auslandsvertretungen spürbar an Qualität gewonnen. Insbesondere wurde die verbesserte Erreichbarkeit des Personals hervorgehoben, die u. a. einer vereinheitlichten E-Mail-Nomenklatur zuzuschreiben ist. Nach wie vor besteht seitens der Wirtschaft großes Interesse an konkreten Aussagen zur Gesamtdauer, d. h. zur Planbarkeit des Verfahrens. Durch die generelle Verkürzung des Prozesses hat jedoch das Erfordernis häufiger Rückfragen zum Verfahrensstand merklich abgenommen. Adressat der Sachstandsklärungen sind seit der weitgehenden Ausklammerung der Ausländerbehörden aus dem Visumverfahren nunmehr die Auslandsvertretungen.

Optimierungspotenzial: An- und Nachforderung fehlender Nachweise

Kritisiert wird der aufgrund des Rotationsprinzips häufige Wechsel von Personal in den Auslandsvertretungen beim AA, welcher eine Wissensverstetigung und Routinebildung kaum zulasse. Sichtbarer Ausdruck dafür seien ein schwer kalkulierbares Vorgehen bei der Ausstellung von Visa und die Heterogenität bei der An- bzw. Nachforderung von Unterlagen. Als besonders verzögernd wird die weiterhin praktizierte sukzessive Anmahnung fehlender Nachweise empfunden. Eine mit einzelnen Auslandsvertretungen diskutierte Alternative, von Beginn an ein „Maximalpaket“ mit allen möglicherweise erforderlichen Unterlagen einzureichen, ist aus Unternehmenssicht unverhältnismäßig, weil diese zu kosten- und zeitintensiv wäre.

²⁵ Abbildung 2 zeigt die Häufigkeit der Vergabe der Ränge eins bis drei je Ziel bei den befragten Unternehmen im Projekt „Einreiseoptimierung“ in Prozent.

Ausländerbehörden

Die Beschleunigung des Verfahrens durch den weitgehenden Verzicht auf die Beteiligung der Ausländerbehörde im Visumverfahren²⁶ wird von den befragten Unternehmen als sehr positiv und deutlich wahrnehmbar beschrieben. Bei zustimmungsfreien Beschäftigungen werden unter optimalen Voraussetzungen weniger als drei Wochen benötigt. Im Zuge der Verfahrensänderung gingen zwar regelmäßige fallbezogene Kontakte zu den Ausländerbehörden verloren, diese Einbuße wird aber für eine Verfahrensbeschleunigung in Kauf genommen.

Weniger als drei Wochen bei zustimmungsfreien Beschäftigungen

Verfahrensbeschleunigung war das im Projekt „Einreiseoptimierung“ formulierte Hauptanliegen aus Sicht der Unternehmen.

Die Arbeitsweisen in den Ausländerbehörden unterscheiden sich nach Auskunft der Befragten enorm. Das könne sogar dazu führen, dass Arbeitgeber ihren künftigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern davon abraten, in bestimmte Städte oder Landkreise zu ziehen, weil es dort mühsam wäre, einen zeitnahen Termin bei der Ausländerbehörde zu erhalten oder die erteilten Auflagen vergleichsweise hoch seien. Aufgrund der Terminproblematik empfehlen Unternehmen daher selbst Bürgerinnen und Bürgern aus Non-Visa-countries²⁷ rein vorsorglich die Beantragung eines Visums, damit einer sofortigen Tätigkeitsaufnahme nichts entgegensteht.

Bundesagentur für Arbeit

Seitens der Unternehmen wird der direkte Kontakt zur BA als ausgesprochen positiv beschrieben. Es existieren feste und kompetente Kontaktpersonen, die sich durch eine engagierte und effiziente Arbeitsweise auszeichnen.

Problemlos: Zusammenarbeit mit der BA

Vorabzustimmung

Diese Prozessvariante²⁸ wird als eine Möglichkeit zur Verfahrensbeschleunigung geschätzt. Allerdings bringe sie einen beträchtlichen Vorabaufwand für die Wirtschaft mit sich. Bereits im Vorfeld müssten bei der Beschaffung der einzureichenden Unterlagen alle Eventualitäten bedacht werden (Apostille, Übersetzungen usw.). Zudem liege es in der Verantwortung der Unternehmen, die von der Ausländerbehörde bzw. BA zugestellten Bescheide an die zuständige Stelle weiterzuleiten, was zeitliche und personelle Ressourcen binde.

Blaue Karte EU

Die Blaue Karte EU wird aus Sicht der Befragten als international konkurrenzfähiger Aufenthaltstitel und geeignetes Instrument zur Gewinnung ausländischer Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen wahrgenommen. Ein Relocator verwendete die Bezeichnung „Non-plus-ultra-Titel“. Für alle Hochqualifizierten vereinfacht sich das Prüfverfahren, was eine Verkürzung des Prozesses mit sich bringt. Die festgelegten Vergütungsgrenzen für akademisch gebildete Fachkräfte werden von den Unternehmen als praxistauglich eingeschätzt.

„Non-plus-ultra-Titel“ zur Fachkräftegewinnung

²⁶ Vgl. § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthV.

²⁷ Es handelt sich um Staatsangehörige von Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Neuseeland und den Vereinigten Staaten von Amerika, die gem. § 41 AufenthV visumfrei nach Deutschland einreisen können.

²⁸ Vgl. § 31 Abs. 3 AufenthV bzw. § 36 Abs. 2 BeschV.

Es wurde aber angeführt, dass den ausländischen Fachkräften mit dem Begriff „Blue Card“ eine ähnliche Regelung wie bei den bekannten Green Cards suggeriert wird. Daher könne dieser neue Aufenthaltstitel im direkten Vergleich Unverständnis und Irritationen bei den potenziellen ausländischen Arbeitnehmern hervorrufen. Hier fehle es an umfassender Information durch die deutschen Behörden.

Vergleichbarkeit von Abschlüssen²⁹

**Anerkennungsverfahren –
neuer „Flaschenhals“ im
Visumverfahren.**

Die Anerkennungsverfahren stellen den neuen „Flaschenhals“ im Visumverfahren dar. Die zuständigen Behörden sehen sich oft nicht in der Lage, einen ausländischen Abschluss einzuordnen und verweisen auf die langwierigen und formalistischen Anerkennungsverfahren der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, die durchschnittlich zwei bis drei Monate Zeit beanspruchen können. Die einschlägige Datenbank ANABIN konnte sich bisher nicht als eindeutige und verlässliche Quelle etablieren. Es seien zu wenige Universitäten und Studiengänge enthalten und es fehle an der Eindeutigkeit bei der Bestimmung von Abschlüssen (z. B. „Master of Economics“). Die Übersetzungen entsprächen mitunter nicht konkret der Bezeichnung, die in ANABIN verwendet wird. Ein Wechsel der Profession (Beispiel: Ein Chemieingenieur möchte im Marketingbereich tätig werden) sei gleichfalls nicht berücksichtigt. Bisweilen delegiere die BA die Prüfständigkeit bei unklaren Anerkennungs-sachverhalten mit dem Zusatz „Gilt, wenn Vergleichbarkeit gegeben ist“ an die Auslandsvertretung zurück.

Familiennachzug

Während in der Vergangenheit mehr junge Singles zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Deutschland einreisen, liegt der derzeitige Trend unter der Überschrift „Gemeinsam in ein neues Land“ verstärkt bei Familienzuzügen. Mit der umgesetzten Verfahrenserleichterung³⁰, nach der eine Einbindung der Ausländerbehörde auch für begleitende Ehegatten, Lebenspartnerinnen und Lebenspartner sowie minderjährige Kinder von Fachkräften entfällt, wurde dieser Entwicklung aus Sicht der Unternehmen Rechnung getragen.

3.2.2 Vereinheitlichung

**Weiterhin unterschiedlich:
Anforderung an
Nachweise**

Der Formularservice der BA wurde von den Befragten als wirksames Instrument zur Vereinheitlichung angeführt. Die Anforderungen an vorzulegende Nachweise unterscheiden sich nach Einschätzung der befragten Unternehmen bei den einzelnen Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden allerdings weiterhin, mitunter sogar innerhalb einer Behörde. Gleiches gilt für die Nutzung von Ermessensspielräumen der entscheidungsbefugten Stellen.

Die in den zahlreichen verschiedenen Online-Datenquellen verfügbaren Informationen rund um das Thema Erwerbsmigration sind grundsätzlich hilfreich, jedoch in der Fülle kaum mehr zu überblicken. Überdies existieren zahllose unterschiedli-

²⁹ Anerkennungsverfahren sind kein Bestandteil der Zwischenbilanz. Die Hinweise der Unternehmen werden daher nur ergänzend aufgeführt.

³⁰ Verordnung zur Änderung der Aufenthaltsverordnung und der AZRG-Durchführungsverordnung, hier: § 31 Abs. 1 Satz 2 AufenthV.

che Broschüren und Merkblätter. Es wird als zu zeitaufwändig erachtet, aus dieser Datenflut die relevanten Informationen herauszufiltern.

3.2.3 E-Government

Zwischen den befragten Unternehmen und der BA hat sich als übliche Übermittlungsform der PDF-Versand etabliert. Das online versandte Dokument wird jedoch bei der BA ausgedruckt, die Antwort eingescannt und online zurückgesandt. Es besteht folglich nach wie vor eine Analog-Digital-Brücke. Die Ausländerbehörden akzeptieren die Übersendung der Unterlagen per E-Mail, bestehen aber im Regelfall zusätzlich auf einer Zustellung der Originaldokumente in Papierform, um diese ihrer - im Regelfall ebenfalls in Papierform geführten - Ausländerakte beifügen zu können.

Medienbrüche bei Dokumentenübermittlung

3.2.4 Information/Kommunikation

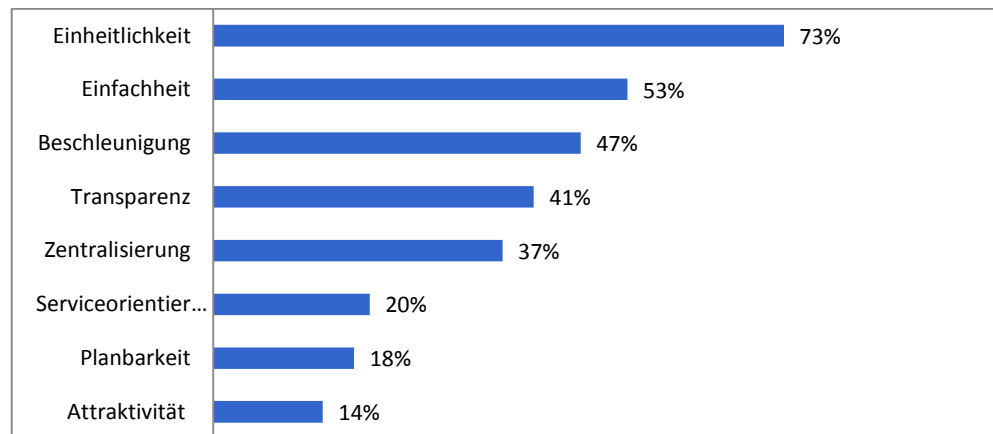
Unternehmen und Relocation-Firmen informieren sich laut Aussage selbständig über gesetzliche Änderungen. Mitglieder des regelmäßig tagenden Arbeitskreises „Internationaler Personaltransfer“ der MRN tauschen sich zudem in Arbeitskreissitzungen über relevante Themen aus.

Das Online-Portal „Make-it-in-Germany“ wurde von Unternehmensseite als sehr hilfreich eingeschätzt; besonders hervorgehoben wurden der gute intuitive Aufbau und die unkomplizierte Recherchemöglichkeit von Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern.

Hilfreich: Online-Portal „Make-it-in-Germany“

3.3 Wirkungsanalyse aus Sicht der Ausländerbehörden

In diesem Abschnitt soll beleuchtet werden, welche der unter Punkt 3.1 aufgeführten Maßnahmen zu spürbaren Veränderungen in den befragten Ausländerbehörden führten und inwieweit dabei Ideen und Vorschläge aus dem Projektbericht „Einreiseoptimierung“ verwirklicht wurden. Abbildung 3 veranschaulicht, welche Zielsetzungen die Ausländerbehörden zum Zeitpunkt des Vorgängerprojekts in den Fokus rückten.

Abb. 3: Priorisierung der Zielsetzungen bei den Ausländerbehörden³¹

3.3.1 Verfahren

Beteiligung der Ausländerbehörden

Die weitgehende „Herausnahme“ der Ausländerbehörden aus den Visumverfahren zur Beschäftigungsmigration wird von den befragten Stellen ausnahmslos positiv gewertet. Es kommt nur noch gelegentlich vor, dass die Ausländerbehörden „aus Unkenntnis“ eingebunden werden. Diese „Irrläufer“ werden unter Angabe der korrekten Rechtsgrundlage zuständigkeitshalber an die Auslandsvertretung zurückgewiesen. Allerdings stellen Visumverfahren ausländischer Fachkräfte in den Ausländerbehörden neben den weiteren Aufenthaltszwecken nur ein untergeordnetes Thema dar. Aus diesem Grund relativieren sich die Auswirkungen der umgesetzten Maßnahmen auf das Alltagsgeschäft.

In geschätzten 15 bis 20 Prozent aller Fälle ist die von den Auslandsvertretungen vorgegebene Rechtsnorm nicht korrekt und muss von den Ausländerbehörden berichtigt werden. Der Aufwand für die Fehlerkorrektur wird mancherorts als zumutbar beschrieben, fällt jedoch in anderen Behörden auch merklich ins Gewicht.

Die in den Projektinterviews beschriebenen regelmäßigen Anfragen von Großunternehmen und Relocation-Firmen zum Sachstand des Verfahrens nahmen als Folge der Verfahrensänderung und -beschleunigung signifikant ab. Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird diese Auswirkung begrüßt, da der Arbeitsablauf durch die häufigen telefonischen Rückfragen stark beeinträchtigt wurde. Bei kleineren und mittleren Unternehmen fungieren die Ausländerbehörden mitunter weiterhin „aus alter Gewohnheit“ als Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Im Hinblick auf die Möglichkeit einer frühzeitigen Klärung von Sachverhalten bzw. zur Vermeidung von Fehlern bei der Antragstellung wird dieses Vorgehen seitens einiger Ausländerbehörden nach wie vor als sinnvoll befunden.

Eine Entlastung der Ausländerbehörden wird auch durch die inzwischen gängige Praxis der Auslandsvertretungen, D-Visa mit dem Zusatz „Visumgültigkeit entspricht Aufenthaltsdauer“ für die gesamte Laufzeit des Arbeitsvertrages auszustel-

³¹ Abbildung 3 zeigt die Häufigkeit der Vergabe der Ränge eins bis drei je Ziel bei den befragten Ausländerbehörden im Projekt „Einreiseoptimierung“ in Prozent.

Verfahrensänderung – kaum Auswirkungen auf das Alltagsgeschäft der Ausländerbehörden

Signifikante Abnahme der Sachstandsfragen

len, herbeigeführt. Dies betrifft D-Visa für Aufenthalte zu Ausbildung und Erwerbstätigkeit sowie für begleitende mit- oder nachreisende Familienangehörige bei Aufenthalten bis zu zwölf Monaten.

Ein Vorschlag aus dem Projekt „Einreiseoptimierung“ zielte darauf ab, die Zuständigkeit der Ausländerbehörde nicht mehr vom Wohnort der ausländischen Fachkraft, sondern vom Sitz des Arbeitgebers abhängig zu machen. Der Vorteil für die Arbeitgeber, nur noch zu einer Ausländerbehörde Kontakte unterhalten zu müssen, liegt hierbei auf der Hand. Die interviewten Ausländerbehörden brachten allerdings mehrere Bedenken gegen diesen Vorschlag vor: So wären bei Ehepartnern mit verschiedenen Arbeitgebern u. U. zwei unterschiedliche Ausländerbehörden verantwortlich. Bei sämtlichen anderen behördlichen Belangen bliebe zudem weiterhin der Wohnort das Zuständigkeitskriterium. Eine Orientierung am Arbeitsort der ausländischen Fachkraft bewirke überdies eine Fallkonzentration bei Ausländerbehörden mit einer hohen Unternehmensdichte im Einzugsbereich.

Beibehaltung des Wohnorts als Zuständigkeitskriterium

Vorabzustimmung

Die befragten Ausländerbehörden gaben an, Vorabzustimmungen gem. § 31 Abs. 3 AufenthV nur in seltenen Fällen zu erteilen, bspw. wenn zum Beginn eines Projektes die zeitgleiche Einreise mehrerer Fachkräfte erforderlich ist. Es herrscht die Auffassung vor, dass dieses Instrument auch weiterhin eine Ausnahme darstellen solle. Die damit erreichbare Verfahrensbeschleunigung wird von den Ausländerbehörden zwar nicht in Abrede gestellt; jedoch entstehe für sie bei dieser Prozessvariante ein Mehraufwand in der Sachbearbeitung. Zum einen sei es nicht möglich, auf einen bereits vorhandenen Datensatz in der Visa-ABH-Beteiligungsanwendung zurückzugreifen, so dass alle Daten der Antragstellerin bzw. des Antragstellers manuell erfasst werden müssten. Zum anderen könne auch die Zustimmungserteilung nicht über die Beteiligungsanwendung erfolgen, da die Ausländerbehörden keine Befugnis zum Erzeugen eines entsprechenden Datensatzes besäße (vgl. Punkt 3.1.3).³² Der Datentransfer müsste somit wieder per Fax erfolgen, was einen hohen Zeitaufwand zur Folge habe.

Vorabzustimmung nur in „Ausnahmefällen“

Schweigefristverfahren

Ziel der Implementierung von Verschweigefristen war es, den zwischenbehördlichen Ablauf zu vereinfachen, zu beschleunigen und planbarer zu gestalten. Von den Auskunft gebenden Ausländerbehörden wird dieses Instrument allerdings skeptisch beurteilt: Im Falle des Vorhandenseins aller entscheidungsrelevanten Unterlagen bewegten sich die Bearbeitungszeiten demnach ohnehin innerhalb der definierten Fristen, so dass es hier keiner Vorgaben bedurft hätte. Anderenfalls erwiesen sich die festgelegten Fristen bei fehlenden Angaben oder Dokumenten als zu kurz bemessen. Eine beabsichtigte Aufwandsersparnis durch die automatische Zustimmung bei Nichtverhalten würde durch die zusätzlich entstandenen Aufwände für Fristüberwachung und ggf. notwendige Fristunterbrechungen nach Aussage der Befragten wieder aufgehoben. Außerdem seien die Verschweigefristen nicht aufeinander abgestimmt. Bei einer Beteiligung der BA stünden sich die

Skepsis gegenüber Verschweigefristen

³² Zur Erstellung eines Datensatzes wird eine „DEU-Nummer“ benötigt, die ausschließlich von den Auslandsvertretungen bei Antragstellung erzeugt werden kann.

14-Tage-Verschweigefrist (BA) und die Zehn-Tage-Verschweigefrist (Ausländerbehörde) gegenüber.

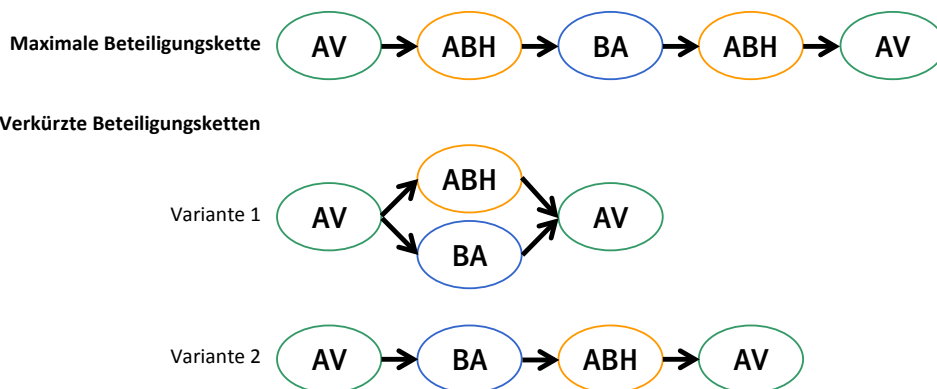
Nach Erfahrung der Ausländerbehörden können Verschweigefristen durch die Einhaltung zwingender Wartefristen auch zu einer Verzögerung des Verfahrens führen. Man ist daher in der Praxis teilweise dazu übergegangen, in eiligen Fällen die Frist zu unterbrechen und eine Zustimmung zu erteilen, um das Visumverfahren schneller weiterführen zu können. Zudem diene die Zustimmungsfiktion zwar einem beschleunigten innerbehördlichen Prozess, laufe jedoch ins Leere, sobald sich – was aktuell häufiger festgestellt wird - bei der Auslandsvertretung eine Verzögerung der eigentlichen Antragstellung ergibt.

Parallele Beteiligungen

Sofern die komplette Beteiligungskette vorgesehen ist, wird von der Auslandsvertretung zuerst die Ausländerbehörde eingeschaltet, welche wiederum ihre Prüfbitte an die BA weiterleitet. Nach Abschluss des Prüfungsvorganges läuft der Visumantrag auf gleichem Wege zurück (siehe Abb. 4, Maximale Beteiligungskette). Die Frage nach der Praktikabilität einer parallelen Beteiligung (siehe Abb. 4, Verkürzte Beteiligungsketten, Variante 1) wurde durch die befragten Ausländerbehörden kontrovers beurteilt. Die Befürworter erkennen in dieser Variante weiteres Potenzial zur Verfahrensbeschleunigung. Die andere Seite besteht auf Einhaltung der zeitlichen Prüffolge, d. h. zuerst prüft die BA, danach die Ausländerbehörde. Jedoch gibt es keine Vorbehalte gegen eine direkte Übermittlung der Zustimmungsanfrage an die BA (siehe Abb. 4, Verkürzte Beteiligungsketten, Variante 2).

Beschleunigungspotenzial durch verkürzte Beteiligungsketten

Abb. 4: Darstellung Prozessvarianten



3.3.2 Vereinheitlichung

In der MRN existieren ein regionales Netzwerk von 22 Ausländerbehörden aus drei Bundesländern sowie kleinräumigere Vernetzungen, beispielsweise das Treffen benachbarter Ausländerbehörden in Teilregionen. Durch den regelmäßigen Erfahrungsaustausch und die Verwendung gemeinsamer Formulare und Arbeitsunterlagen ist dort ein einheitliches Vorgehen bereits üblich.

Die inzwischen realisierte Onlineverfügbarkeit des Visumhandbuchs wird von den Ausländerbehörden ebenfalls als geeignete Maßnahme auf dem Weg zu einer einheitlichen Rechtsanwendung im Vollzug beschrieben.

3.3.3 E-Government

Online-Verfahren

Das neue Online-Verfahren wird different bewertet. Teilweise besteht volle Zufriedenheit mit der neuen Anwendung; teilweise gibt es kritische Anmerkungen. So werden einige Neuerungen als nicht anwenderfreundlich wahrgenommen. Für einen Ausdruck würden jetzt vier Befehle mehr benötigt (u. a. Umwandlung in PDF)³³. Positiv wird beurteilt, dass auch dann Informationen über die Beteiligung der BA in Visa-Online verfügbar seien, wenn die zuständige Ausländerbehörde selbst nicht im Visumverfahren involviert ist. Im Gegensatz dazu fehle es durch das verschlüsselte Online-Verfahren an Transparenz und Nachvollziehbarkeit hinsichtlich der von den Auslandsvertretungen getroffenen Entscheidungen.

Differente Bewertung des neuen Online-Verfahrens

Einigkeit bestand darüber, dass die bereits im Projekt „Einreiseoptimierung“ aufgezeigte Anlagenproblematik fortbestehe. Die stark limitierte Kapazität von 0,5 MB bei der Dokumentenübermittlung stellte bereits 2011 den am häufigsten genannten Ablehnungsgrund für die Nutzung des Online-Portals dar³⁴. Von einer Ausländerbehörde werden als Zwischenlösung beispielsweise nur die wichtigsten Dokumente per Visa-Online an die BA versandt. Erweisen sich diese für eine Beurteilung des Sachverhalts als unzureichend, wird seitens der Ausländerbehörde die E-Mail-Adresse des dortigen Sachbearbeiters recherchiert und die noch fehlenden Unterlagen als PDF-Anhang übermittelt.

Weiterhin limitierte Kapazität bei Dokumentenübermittlung

Blaue Karte EU

Der neue Aufenthaltstitel wird von den befragten Ausländerbehörden als wirksames Instrument zur Gewinnung und zum Verbleib ausländischer Fachkräfte eingestuft. Konkrete Auswirkungen auf den Vollzug seien durch die Einführung der Blauen Karte EU nicht zu verzeichnen.

³³ Lt. Aussage des BVA war diese Änderung erforderlich, da der ursprüngliche Ausdruck nicht skaliert werden konnte und die Lesbarkeit nicht optimal war. Vor diesem Hintergrund wurde ein neues Druckverfahren implementiert, das die Erstellung von PDF-Dokumenten ermöglicht.

³⁴ Die Kapazität wurde Anfang 2017 seitens des BVA auf 2 MB pro Dokument erhöht.

Erforderlich: kompakte Informationen an zentraler Stelle

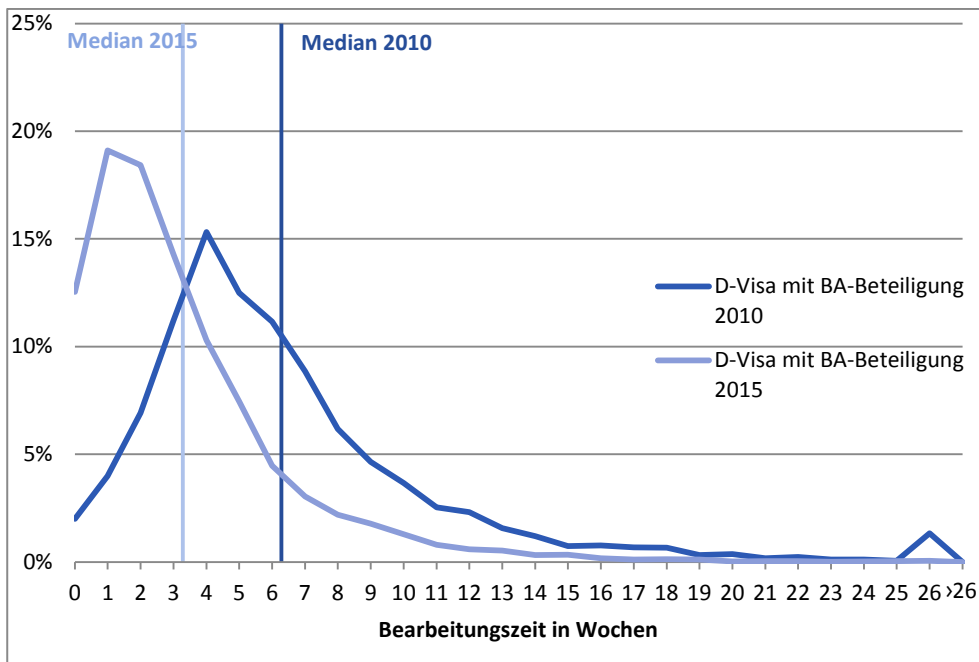
3.3.4 Information/Kommunikation

Laut Aussage einer befragten Ausländerbehörde seien Antragstellende teilweise besser über die aktuelle Rechtslage informiert als das Behördenpersonal. Neben einem Mangel an Zeit, sich in die komplexe und sich ständig ändernde Rechtsmaterie einzuarbeiten, wird als weiterer Grund vor allem die Fülle an potenziell nutzbaren Informationen angeführt. Diese Flut an Rundschreiben, Merkblättern und Online-Portalen wird als zeitraubend und eher verunsichernd wahrgenommen. Zudem fehle es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oftmals an Routine. Gehörte schon zum Zeitpunkt der Projekts „Einreiseoptimierung“ die Beteiligung am Visumverfahren nicht zum Kerngeschäft der Ausländerbehörden, so sei eine Mitwirkung aufgrund der gesetzlichen Neuregelungen und damit verbundener sinkender Fallzahlen künftig noch seltener gegeben; der vergleichsweise hohe fallbezogene Einarbeitungs- und Informationsaufwand bleibe folglich zumindest erhalten. Es fehle an gut aufbereiteten und kompakten Informationen an zentraler Stelle.

3.4 Entwicklung der Verfahrensdauer

Während im Jahr 2010 die meisten Visumverfahren einen Zeitraum von fünf Wochen beanspruchten, konnte die Mehrzahl der Vorgänge im Jahr 2015 bereits innerhalb von zwei bis drei Wochen entschieden werden (siehe Abb. 5).

Abb. 5: Verteilung der Bearbeitungsdauern von Visumanträgen zur Erwerbsmigration 2010 und 2015



Die durchschnittliche Verfahrensdauer³⁵ wurde von über sechs Wochen auf etwas mehr als drei Wochen nahezu halbiert. Ursächlich dafür ist insbesondere die Reduktion von Liege- und Übermittlungszeiten, da in den meisten Fällen die Ausländerbehörden, die bereits zuvor nur als „Durchgangsstellen“ zur BA ohne eigene Prüfungskompetenz fungierten, zuständigkeitshalber nicht mehr beteiligt werden müssen. Darüber hinaus können aufgrund der neuen Rechtslage mehr Fälle über ein „schlankeres“ Arbeitsmarktzulassungsverfahren abgewickelt werden (vgl. jeweils Punkt 3.1.1).

Halbierung der Verfahrensdauer von sechs auf drei Wochen

³⁵ Die Ermittlung der Bruttobearbeitungszeit erfolgte durch eine Auswertung der Visadatei zum Stand 2015.

4 Weiteres Vereinfachungs- und Verbesserungspotenzial

Die im Allgemeinen gestiegene Zufriedenheit mit dem Ablauf des Visumverfahrens und das Wirksamwerden bereits umgesetzter Maßnahmen traten bei der Abfrage nach weiterem Optimierungspotenzial deutlich zu Tage. Sowohl die Anzahl der Vorschläge als auch die Dringlichkeit der Umsetzung waren spürbar geringer als im Projekt „Einreiseoptimierung“. Gleichwohl gibt es weiterhin offene bzw. neu hinzugekommene Verbesserungspotenziale, die nachfolgend, getrennt nach Unternehmen und Ausländerbehörden, wiedergegeben werden sollen.

4.1 Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Unternehmen

Die nachstehenden Vorschläge zur Optimierung des Visumverfahrens wurden aus Vor-Ort-Interviews mit Unternehmen und Relocation-Firmen sowie aus dem Arbeitskreis „Internationaler Personaltransfer“ der MRN gewonnen. Zusätzlich sind Hinweise aufgenommen worden, die von der MRN in den Arbeitskreisen „Rhein-Neckar Welcome Club“ und „Dual Career“ erfragt wurden.

Lfd. Nr.	Hemmnisse	Vorschläge
Rechtsgrundlagen		
1	Die einschlägigen Verwaltungsvorschriften sind überholt und geben den aktuellen Rechtsstand nicht mehr wieder.	Es sollte eine schnellstmögliche Aktualisierung der inzwischen nicht mehr zeitgemäßen Verwaltungsvorschriften geben (ebenso ein Vorschlag der Ausländerbehörden). Generell wäre der Aufbau eines einheitlichen und zentralen Informations- und Wissensmanagements (Gesetze, Verwaltungsvorschriften, Erlasse, Rundschreiben, Urteile, Formulare...), von zentraler Stelle administriert, bspw. dem BVA, wünschenswert.
2	Fachkräfte mit Hochschulabschluss dürfen nach derzeitigem Rechtsstand nur Beschäftigungen aufnehmen, die ihrer Qualifikation entsprechen. Akademisch gebildeten Fachkräften ist es nicht gestattet, eine Tätigkeit zu verrichten, für die sie „überqualifiziert“ sind.	Mit der Zielsetzung eines späteren, der Qualifikation angemessenen Einsatzes sollte unter bestimmten Voraussetzungen eine „vorübergehende“ Beschäftigung unterhalb der vorhandenen Qualifikation erlaubt werden, um den Arbeitsmarktzugang von Fachkräften zu ermöglichen, die über einen „Umweg“ einen adäquaten Arbeitsplatz erhalten möchten.
3	Insbesondere für den IT- und Beratungssektor existiert ein Bedarf an ausländischen Fachkräften, selbst wenn diese keinen Hochschulabschluss vorweisen können. Die Erteilung einer Blauen Karte EU ist derzeit für Fachkräfte ohne akademischen Abschluss nur möglich, wenn sie über eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung verfügen. Hier fehlt es an einer flexibleren Rechtsgrundlage.	Die BA sollte in derartigen Fallgestaltungen im Rahmen eines Ermessensspielraumes selbständig über die Zustimmung zur Erteilung einer Blauen Karte EU entscheiden dürfen.

Lfd. Nr.	Hemmnisse	Vorschläge
noch: Rechtsgrundlagen		
4	Werkverfahren sind zu stark an „physischen“ Objekten orientiert. Käufe oder Verkäufe von IT-Dienstleistungen stehen bspw. nicht im Fokus der Gesetzgebung. Bei Implementierung einer Software-Dienstleistung in vorhandene IT-Strukturen greift das Werkverfahren nicht.	Anpassung der gesetzlichen Grundlage an die aktuelle Entwicklung beim Handel mit immateriellen Dienstleistungen.
5	Eine Vorabzustimmung ist nur möglich, wenn sich die ausländische Fachkraft im Ausland befindet. Damit kommt eine Vorabzustimmung für Visumverlängerungen nicht in Betracht	Die Prozessvariante „Vorabzustimmung“ sollte auch für Visumverlängerungen zugelassen werden.
6	<p>Studierende dürfen erst arbeiten, wenn die Masterurkunde ausgehändigt wurde. Im letzten Semester eines Studiums ist mitunter schon die Masterarbeit abgegeben und es besteht Leerlauf.</p> <p>Manchmal möchten die Firmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schon nach dem Bachelorabschluss beschäftigen. Dann reichen die gesetzlich eingeräumten 120 Arbeitstage pro Jahr nicht aus. Entsprechende Anfragen an die BA werden restriktiv gehandhabt.</p>	Zur Erhöhung der Attraktivität Deutschlands für Studierende sollten hier die gesetzlichen Regelungen/Verwaltungsvorschriften des Bundes angepasst und damit eine höhere Flexibilität während des Studiums gewährleistet werden
7	Eine Entsendung der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters ist nur für drei Monate innerhalb eines Jahres möglich.	Es sollten Regelungen geschaffen werden, die eine lokale Anstellung der ausländischen Fachkraft zulassen, während dessen Arbeitsvertrag im Heimatland ruhend gestellt wird.
8	Unternehmen, die den Compliance-Gedanken verfolgen, erhalten keinerlei Ausgleich für die damit einhergehenden finanziellen Aufwände.	<p>Hier sollten Vorteile gewährt werden, z. B. könnten damit diverse Vorzugsbedingungen im Antragsverfahren verbunden sein, bspw. die erlaubte Nutzung gleichartiger Arbeitsverträge, bei denen keine Übersetzung nötig ist, die Reduzierung der vorzulegenden Dokumente in den Ausländerbehörden u. ä. Wenn ein privilegiertes Unternehmen das Verfahren der Vorabzustimmung nutzt, sollte in den Auslandsvertretungen eine Stellenbeschreibung für vergleichbare Stellen genutzt werden dürfen und Kopien sollten akzeptiert werden. Die BA könnte ab einem bestimmten Mindestgehalt ihre Zustimmung erteilen. Anfangs wäre die Anwendung dieses Verfahrens ggf. nur bei ausgewählten Ländern (Indien/China) denkbar.</p> <p>Nach Einschätzung eines befragten Relocation-Dienstleisters würden neben den Unternehmen selbst ca. 50 Entscheider in den Auslandsvertretungen von dieser Verfahrenserleichterung profitieren.</p>

Lfd. Nr.	Hemmnisse	Vorschläge
noch: Rechtsgrundlagen		
9	Das Verfahren für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Rahmen eines Praktikums wird als unverhältnismäßig aufwändig eingeschätzt.	Es sollte die Möglichkeit einer Anerkennung (vgl. Forschungseinrichtung) von Unternehmen überprüft werden, die Praktikantinnen und Praktikanten beschäftigen. Insbesondere Praktika bieten eine Möglichkeit, Potenziale zu erkennen und künftiges geeignetes Fachpersonal zu gewinnen.
10	Bei nicht reglementierten Berufen ist zur Erteilung der Blauen Karte EU die Vergleichbarkeit des ausländischen Hochschulabschlusses auch dann zu prüfen, wenn dieser in einem anderen EU-Land oder bspw. an einer renommierten Spitzenuniversität im Ausland erlangt wurde.	Festlegung eines Ausnahmetatbestandes für Hochschulabschlüsse in einem EU-Land oder an international anerkannten Universitäten.
11	Bei Störungen in Anlagen oder Kraftwerken müssen die zur Fehlerbehebung befähigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Ausland sofort reisefähig sein. Eine ad-hoc-Einreisemöglichkeit existiert derzeit nicht. Eine praktizierte Notlösung besteht darin, ein Visum für bspw. zwei Jahre unter einer Scheinadresse zu beantragen. Die Fachkraft reist dann jeweils bei Bedarf ein.	Es sollte geprüft werden, ob diese Fallkonstellation unter der Rubrik „Werkvertragsverfahren“ von einer Sonderzuständigkeit der BA beschleunigt bearbeitet werden kann. In Betracht käme alternativ die Beantragung eines sogenannten „unechten Jahresvisums“. (hier auf jeden Fall Beurteilung durch BMI erforderlich).
Verfahren		
12	Die Monatsabrechnungen bei Entsendevisa sind zu kompliziert. Manchmal wohnen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bspw. nur 15 Tage pro Monat in Deutschland; das Gehalt soll dennoch vollständig für den gesamten Monat gezahlt werden.	Es sollten Optionen zur tageweisen Beschäftigung in Deutschland geschaffen werden.
13	Englischsprachige Arbeitsverträge werden von den Ausländerbehörden nicht akzeptiert.	Wenn zusätzlich das Arbeitgeberdokument eingereicht wird, welches sämtliche relevanten Angaben in deutscher Sprache enthält, sollten englische Arbeitsverträge anerkannt werden.

4.2 Verbesserungs- und Vereinfachungsvorschläge aus Sicht der Ausländerbehörden

Die nachstehenden Hinweise wurden in Interviews mit Ausländerbehörden der Region Köln-Bonn wie auch in Vor-Ort-Gesprächen mit Ausländerbehörden der Metropolregion Rhein-Neckar abgefragt. Als weitere Informationsquelle wurde der Arbeitskreis „Ausländerbehörden“ der MRN genutzt.

Lfd. Nr.	Hemmnisse	Vorschläge
Rechtsgrundlagen		
14	Die Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsrecht ist veraltet und gibt den aktuellen Stand der Rechtslage nicht mehr wieder.	Es sollte schnellstmöglich eine abgestimmte Revision der bisherigen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsrecht erfolgen (ebenso ein Vorschlag der Unternehmen).
15	Durch die häufigen und oft kurz aufeinander folgenden gesetzlichen Änderungen entsteht ein hoher zeitlicher Aufwand für die Sichtung und Priorisierung der oft umfangreichen Informationen sowie für die Einarbeitung in die komplexe Rechtsmaterie.	<p>Es besteht Bedarf an einer vom Bund und den Ländern getragenen, IT-gestützten Informations- und Wissensmanagementlösung, die sämtliche Rechtsgrundlagen (Gesetze, Verwaltungsvorschriften, Erlasse, Formulare usw.) verbindlich und aktuell abbildet und auf die jeder einzelne Mitarbeiter bzw. jede Mitarbeiterin bei der täglichen Sachbearbeitung zugreifen kann.</p> <p>Wünschenswert wäre eine einheitliche übergeordnete Handlungsanweisung für alle modifizierten Regelungen, bei der die inhaltlichen Änderungen getrennt von den rein redaktionellen ausgewiesen werden, um die Auffindbarkeit relevanter Informationen zu vereinfachen.</p> <p>Die gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene könnten bspw. nur um Ausführungsvorschriften der Länder oder um lokale Spezifikationen ergänzt werden. Die Informationsbereitstellung sollte von zentraler Stelle, bspw. dem BVA, erfolgen. Dies würde den Zeitaufwand für die Recherche deutlich verringern, somit Freiräume zugunsten der eigentlichen Sachbearbeitung schaffen und zu einer Gleichförmigkeit der Rechtsanwendung beitragen.</p> <p>Bei geplanten Rechtsanpassungen sollte wieder eine Einbindung von Praktikern erfolgen.</p>

Lfd. Nr.	Hemmnisse	Vorschläge
noch: Rechtsgrundlagen		
16	Bei Visa zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG beantragen ausländische Fachkräfte oftmals parallel Familiennachzug und widmen sich dann mehr der Familie als der Arbeitsplatzsuche. Im Zusammenhang mit dem Familiennachzug wird häufig versucht, nach § 81 Abs. 4 AufenthG einen anderen Aufenthaltstitel zu erwirken. Die beabsichtigte Zielsetzung, d. h. die Einreise für qualifizierte Arbeitskräfte zum ausschließlichen Zweck der Arbeitssuche, wird somit verfehlt.	Die Beantragung von Familiennachzug in Verbindung mit dem Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche sollte nicht gestattet werden. Es bedarf hier der Überprüfung, inwieweit es den Antragstellerinnen und Antragstellern zumutbar ist, sich während der auf sechs Monate beschränkten Aufenthaltsdauer auf die Arbeitsplatzsuche zu konzentrieren und die Familie erst nach erfolgreicher Arbeitsaufnahme einreisen zu lassen. Darüber hinaus könnte der Frage nachgegangen werden, ob ein entsprechendes Visum ggf. nur dann erteilt werden sollte, wenn eine konkrete Einladung zu mindestens einem Vorstellungsgespräch in der Auslandsvertretung vorgelegt wird bzw. im Vorfeld nachweislich Kontakte zu inländischen Firmen zwecks Aufnahme einer Beschäftigung geknüpft wurden.
Verfahren		
17	Es erfolgt weiterhin die obligatorische Beteiligung des BVA.	Die Visaunterlagen sollten von der Auslandsvertretung direkt, ohne Beteiligung des BVA, an die Ausländerbehörde übermittelt werden.
18	Bei Familiennachzügen aus bestimmten Staaten (z. B. Indien) bestehen seitens der deutschen Behörden Zweifel an der Urkundenechtheit. Daher wird bei diesen Fallkonstellationen grundsätzlich eine Urkundenüberprüfung vorgenommen, deren Dauer sich von 4 Wochen bis zu 6 Monaten erstrecken kann und somit die Bearbeitungsdauer deutlich erhöht.	Angeregt wird die Heranziehung von Vertrauensanwälten im Herkunftsland, deren Aufgabe es wäre, die Echtheit der einzureichenden Dokumente und Urkunden mit Einträgen bei Registerbehörden oder an Universitäten und Schulen abzugleichen. Eine Beschleunigungsmöglichkeit läge ggf. darin, dass die Auslandsvertretungen vor Ort bereits eine erste Prüfung vornehmen. Als gutes Praxisbeispiel wird hier die Vorgehensweise der Botschaft in Indien genannt.
19	Einige Auslandsvertretungen limitieren die Anzahl der monatlich zu vergebenden Termine. Ist das Limit ausgeschöpft, werden Vorsprachen erst in den Folgemonaten gestattet. Die daraus resultierenden zeitlichen Verzögerungen gehen zu Lasten der Ausländerbehörden. Diesen steht in der Folge weniger Zeit zur Verfügung.	Das Terminmanagement in den Auslandsvertretungen sollte optimiert werden.

Lfd. Nr.	Hemmnisse	Vorschläge
Organisation		
20	<p>Es ist für die Ausländerbehörden außerordentlich schwierig, fachlich geeignetes Personal zu rekrutieren. Gründe hierfür sind das verhältnismäßig niedrige Lohnniveau und der damit einhergehende fehlende finanzielle Anreiz. Die Arbeitsbedingungen werden aufgrund der Servicezeiten als unattraktiv empfunden. Hinzu kommt die negative Besetzung des Begriffs „Ausländerbehörde“.</p>	<p>Wünschenswert wären bessere Stellenbewertungen, die den gewachsenen Aufgaben und der gestiegenen Komplexität der Tätigkeiten als Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter in den Ausländerbehörden gerecht werden. Die Attraktivität der Arbeitsplätze in Ausländerbehörden sollte daher erhöht werden. Mit einer Aufstockung bzw. Aufwertung des Personals könnten sowohl günstigere Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch ein verbesserter Service für ausländischen Fachkräfte und einstellungswillige Unternehmen geschaffen werden.</p>
E-Government		
21	<p>Durch die zwingend erforderliche Abgabe von Fingerabdrücken durch die ausländische Führungskraft in der Ausländerbehörde ist eine vollumfängliche Betreuung durch Relocation-Firmen nicht möglich.</p>	<p>Die elektronische Übermittlung der bereits von der ausländischen Fachkraft bei der Visumbeantragung in der Auslandsvertretung abgegebenen Fingerabdrücke an die zuständige Ausländerbehörde sollte gesetzlich erlaubt werden.</p>
22	<p>Die Informationsmöglichkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden sind eingeschränkt und lassen theoretisch vorhandene Recherchemöglichkeiten ungenutzt.</p>	<p>Alle Kolleginnen und Kollegen sollten einen Juris-Zugang erhalten.</p> <p>Der Hypertextkommentar, mit dem viele Ausländerbehörden arbeiten, könnte um weitere Funktionen wie Arbeitsanweisungen, einheitliche Vorgaben für Prüfschritte und Suchfunktionen ergänzt werden.</p> <p>Es sollte – sofern in einigen Bundesländern noch nicht vorhanden – ein Zugriff auf das Ausländerzentralregister ermöglicht werden, damit selbständig recherchiert werden kann, welche Ausländerbehörde bei einem Voraufenthalt zuständig war. Derzeit muss diese Information über die Botschaft eingeholt werden.</p>
23	<p>Es existiert keine einheitliche E-Akte und es fehlt an einem behördenübergreifenden digitalen Informations- und Datenaustausch.</p>	<p>Der Bund sollte Standards für die Einführung der E-Akte im Ausländerwesen vorgeben.</p> <p>Der Datenaustausch zwischen den am Visumverfahren beteiligten Behörden sollte verbessert werden.</p> <p>Bei Wohnungs- und damit Zuständigkeitswechsel im Bundesgebiet sollte eine wesentliche Vereinfachung und Beschleunigung bei der Übergabe der Ausländerakte erzielt werden.</p>

4.3 Anmerkungen der prozessbeteiligten Ressorts und Behörden zu den Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschlägen

Hemmnis/Vorschlag Nr. 1

Die einschlägigen Verwaltungsvorschriften sind überholt und geben den aktuellen Rechtsstand nicht mehr wieder.

Es sollte eine schnellstmögliche Aktualisierung der inzwischen nicht mehr zeitgemäßen Verwaltungsvorschriften geben (ebenso ein Vorschlag der Ausländerbehörden). Generell wäre der Aufbau eines einheitlichen und zentralen Informations- und Wissensmanagements (Gesetze, Verwaltungsvorschriften, Erlasse, Rundschreiben, Urteile, Formulare...), von zentraler Stelle administriert, bspw. dem BVA, wünschenswert.

Anmerkungen zum Vorschlag:

BVA: Entsprechende Sammlungen (Gesetze, Verwaltungsvorschriften, Rechtsprechung) bestehen bereits auf Bundesebene (juris). Siehe im Übrigen nachfolgend die Kommentierung zu Verbesserungsvorschlag Nr. 16.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 2

Fachkräfte mit Hochschulabschluss dürfen nach derzeitigem Rechtsstand nur Beschäftigungen aufnehmen, die ihrer Qualifikation entsprechen. Akademisch gebildeten Fachkräften ist es nicht gestattet, eine Tätigkeit zu verrichten, für die sie „überqualifiziert“ sind.

Mit der Zielsetzung eines späteren, der Qualifikation angemessenen Einsatzes sollte unter bestimmten Voraussetzungen eine „vorübergehende“ Beschäftigung unterhalb der vorhandenen Qualifikation erlaubt werden, um den Arbeitsmarktzugang von Fachkräften zu ermöglichen, die über einen „Umweg“ einen adäquaten Arbeitsplatz erhalten möchten.

Anmerkungen zum Vorschlag:

BMAS: Der Vorschlag spricht Fragen der Potenzialeinwanderung an. Die Einführung von entsprechenden Regelungen ist zu prüfen. Hierbei sollte berücksichtigt werden, ob ein arbeitsmarktlischer Bedarf an der Beschäftigung von Personen unterhalb ihrer Qualifikation besteht. Dies könnte beispielsweise in Engpassberufen der Positivliste der Fall sein.

BMBF: Die Forderung der „vorübergehenden Beschäftigung unterhalb der vorhandenen Qualifikation“ ist nicht ganz klar. Seitens des BMBF wird jedenfalls die Möglichkeit einer begrenzten Erwerbstätigkeit während der Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte nach § 18c AufenthG befürwortet.

- BA:** Die BA unterstützt den Vorschlag grundsätzlich. Um einer dauerhaften Etablierung der unterqualifizierten Beschäftigung vorzubeugen, sollte der vorübergehende Charakter klar definiert werden, z. B. mit einer Befristung auf maximal sechs Monate. Verlängerung sollte es nur in besonders begründeten Einzelfällen geben (analog zu anderen Regelungen im Aufenthaltsrecht zur Arbeitssuche in Deutschland).
- BAMF:** Da in der Diskussion ist, den Zugang für nichtakademische Fachkräfte weiter zu öffnen, sollte in der Tat über die Definition eines „adäquaten Arbeitsplatzes“ nachgedacht werden. Anderenfalls würde man bestimmte Arbeitsplätze ggf. für Nichtakademiker öffnen, die den Akademikern verschlossen bleiben. Das kann nicht im Interesse aller Beteiligten sein.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 3

Insbesondere für den IT- und Beratungssektor existiert ein Bedarf an ausländischen Fachkräften, selbst wenn diese keinen Hochschulabschluss vorweisen können. Die Erteilung einer Blauen Karte EU ist derzeit für Fachkräfte ohne akademischen Abschluss nur möglich, wenn sie über eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung verfügen. Hier fehlt es an einer flexibleren Rechtsgrundlage.

Die BA sollte in derartigen Fallgestaltungen im Rahmen eines Ermessensspielraumes selbständig über die Zustimmung zur Erteilung einer Blauen Karte EU entscheiden dürfen.

Anmerkungen zum Vorschlag:

- AA:** Die Möglichkeit ist im Gesetz verankert, aber bisher nicht umgesetzt. Evtl. mögliche Änderung der Regelungen zur Blauen Karte EU aufnehmen? Die Verhandlungen auf EU-Ebene laufen.
- BMAS:** Fraglich ist, inwiefern tatsächlich ein praktischer Bedarf an der Beschäftigung von Personen ohne formale Berufsqualifikation besteht. Unrichtig ist, dass nach geltender Rechtslage eine Regelung bestehen würde für die Erteilung einer Blauen Karte EU an Fachkräften ohne akademischen Abschluss. Von der Ermächtigung des § 19a Abs. 2 Nr. 2 AufenthG, die Blaue Karte EU an Fachkräfte mit einer durch mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachgewiesene, einem Hochschulabschluss vergleichbare Qualifikation zu erteilen, wurde bislang kein Gebrauch gemacht, da es kein Verfahren zur Bestimmung solcher Qualifikationen gibt.

Europarechtlich zulässig ist die Erteilung einer Blauen Karte EU nur an Fachkräfte mit einer Qualifikation, die durch ein Hochschulabschlusszeugnis oder durch eine mindestens fünfjährige einschlägige Berufserfahrung nachgewiesen wird, deren Niveau mit einem Hochschulabschluss vergleichbar ist. Zu prüfen wäre jedoch, ob die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung für Personen ermöglicht werden sollte, die Berufserfahrung, jedoch keinen formalen Berufsabschluss haben.

BMBF: Die Blaue Karte EU sollte auch für nicht-akademische, aber durch fünfjährige Berufserfahrung nachgewiesene vergleichbare Qualifikationen geöffnet und die Möglichkeit einer entsprechenden Rechtsverordnung nach § 19a Absatz 1 Nr. 2 AufenthG genutzt werden. BMBF begrüßt daher den Vorschlag, zunächst in einem ausgewählten Bereich, zum Beispiel für IT Berufe, eine entsprechende Öffnung vorzusehen.

Positiv bewertet wird grundsätzlich auch der Vorschlag, dass die BA in diesen Fallkonstellationen über das Vorliegen einer hinreichenden Qualifikation für die Erteilung der Blauen Karte EU für Fachkräfte ohne akademischen Abschluss entscheidet. Für die Ausübung des Ermessens müssten jedoch klare ermessenslenkende Kriterien vorgesehen werden, um eine einheitliche Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Anhaltspunkte könnten dabei Ausbildungszeiten und Zeiten der Erwerbstätigkeit sowie mit der auszuübenden Tätigkeit verbundene Fach- und Führungsaufgaben sein. Herangezogen werden könnte die Einordnung der auszuübenden Tätigkeit in das Anforderungsniveau 3 oder 4 der Klassifikation der Berufe (Spezialist/Experte). Hierzu sollten weitere Untersuchungen erfolgen (vgl. unten zu 5.1).

Ergänzender Hinweis zur Blauen Karte EU im Pflegebereich (vgl. auch unten zu 5.1, Anregung 4, weitere Untersuchungen): Nach dem PflegeberufG gibt es nun auch Pflegeberufe mit akademischem Abschluss. Eine Blaue Karte EU kann damit im hochqualifizierten Segment des Pflegebereichs an die Inhaberin bzw. den Inhaber eines entsprechenden Hochschulabschlusses erteilt werden, soweit die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind.

Ergänzender Hinweis zur Blauen Karte EU im Falle „nicht abschlussadäquater Einsatzbereiche“ (vgl. auch 5.1, Anregungen für weitere Untersuchungen, Anregung 3, 3. Bullet): Das Gesetz spricht von einer der Qualifikation „angemessenen“ Beschäftigung. Es macht damit Vorgaben hinsichtlich des Niveaus, setzt aber nicht voraus, dass es sich um eine Beschäftigung in derselben Fachrichtung handeln muss. Dies sollte in der Verwaltungspraxis entsprechend offen gehandhabt werden (Ingenieur im Marketingbereich; Literaturwissenschaftler in einem Beratungsunternehmen).

BMI: Dazu bedürfte es einer Verordnungsregelung entsprechend der Ermächtigung in § 19a Abs. 2 Nr. 2 AufenthG.

BA: Die BA unterstützt den Vorschlag grundsätzlich. Im Bereich IT ist der Erwerb hoher Qualifikationen und Spezialkenntnisse auch außerhalb eines in Deutschland anerkannten Studiums möglich. In Deutschland haben wir einen ausgewiesenen Mangel bzw. Bedarf an IT-Fachkräften und -Spezialisten. Arbeitgeber legen der Erfahrung nach in erster Linie Wert auf das tatsächliche Können und Wissen der ausländischen Fachkraft und sind häufig bereit, auch Personen ohne anerkannten Hochschulabschluss einzustellen. Sie bieten diesen Personen zudem attraktive Beschäf-

tigungsbedingungen an. Trotzdem ist die BA in den meisten Fällen gezwungen, der Beschäftigung nicht zuzustimmen, weil es an der gesetzlichen Grundlage fehlt. Eventuell wäre eine Zulassungsmöglichkeit neben der Blauen Karte EU zielführender, da dieser Personenkreis nach aktuellem Stand nicht unter den Kreis der Berechtigten subsummiert werden kann.

BAMF: Es ist nicht korrekt, dass die Erteilung einer Blauen Karte EU derzeit für Fachkräfte ohne akademischen Abschluss nur möglich ist, wenn sie über eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung verfügen. Im Gesetz ist zwar die Möglichkeit verankert, dass die BA dies durch eine Rechtsverordnung ermöglichen kann, eine solche Verordnung hat es aber noch nicht gegeben.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 4

Werkverfahren sind zu stark an „physischen“ Objekten orientiert. Käufe oder Verkäufe von IT-Dienstleistungen stehen bspw. nicht im Fokus der Gesetzgebung. Bei Implementierung einer Software-Dienstleistung in vorhandene IT-Strukturen greift das Werkverfahren nicht.

Es sollte eine Anpassung der gesetzlichen Grundlage an die aktuelle Entwicklung beim Handel mit immateriellen Dienstleistungen erfolgen.

Anmerkungen zum Vorschlag:

BMAS: Wenn mit „Werkverfahren“ Beschäftigungen im Rahmen von Werklieferungsverträgen gemäß § 19 BeschV gemeint sind, so ist klarzustellen, dass gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 1 BeschV auch Beschäftigungen zur Aufstellung, Montage, Wartung oder Reparatur von Programmen der elektronischen Datenverarbeitung gestattet sind.

BMI: Siehe Ausführungen BMAS.

BA: Die BA unterstützt den Vorschlag grundsätzlich, allerdings wird die Notwendigkeit nicht zwingend gesehen. Im Sinne einer Weiterentwicklung des Rechts werden schon heute Werkverträge dieser Art zugelassen. Darüber hinaus haben ausländische Arbeitgeber nach § 19 BeschV die Möglichkeit, Arbeitnehmer für bis zu 90 Tage innerhalb von 12 Monaten nach Deutschland zu entsenden, u. a. um Programme der elektronischen Datenverarbeitung aufzustellen (auch: zu installieren), zu warten oder zu reparieren oder um in die Bedienung der Programme einzuweisen bzw. diese abzunehmen oder in die Bedienung eingewiesen zu werden. Hier sind sicherlich zahlreiche Konstellationen vorstellbar, die nicht oder nur mit großzügiger Auslegung abgedeckt sind. Eine Anpassung an die heutigen Standards wäre daher von Vorteil.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 6

Studierende dürfen erst arbeiten, wenn die Masterurkunde ausgehändigt wurde. Im letzten Semester eines Studiums ist mitunter schon die Masterarbeit abgegeben und es besteht Leerlauf. Manchmal möchten die Firmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schon nach dem Bachelorabschluss beschäftigen. Dann reichen die gesetzlich eingeräumten 120 Arbeitstage pro Jahr nicht aus. Entsprechende Anfragen an die BA werden restriktiv gehandhabt.

Zur Erhöhung der Attraktivität Deutschlands für Studierende sollten hier die gesetzlichen Regelungen/Verwaltungsvorschriften des Bundes angepasst und damit eine höhere Flexibilität während des Studiums gewährleistet werden.

Anmerkungen zum Vorschlag:

BMAS: Richtigzustellen ist, dass ein Bachelorabschluss einer deutschen Hochschule als Hochschulabschluss im Sinne des § 2 BeschV gilt und, je nach Inhalt des Beschäftigungsverhältnisses, zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigung oder einer Blauen Karte EU berechtigt.

BMBF: Die Forderung nach Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit unmittelbar im Anschluss an die Fertigstellung der Abschlussarbeit ist nachvollziehbar. Das Warten auf die Abschlussurkunde sollte den erfolgreichen Übergang in den Arbeitsmarkt nicht behindern. Zumal nach (formellem) Abschluss des Studiums ein Aufenthalt zur Suche eines angemessenen Arbeitsplatzes ohnehin möglich und mit der Möglichkeit verbunden ist, während der Arbeitsplatzsuche eine Erwerbstätigkeit (jeglicher Art) auszuüben. BMBF spricht sich daher für flexible Lösungen in der Übergangsphase zwischen Studium und Beruf aus.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 7

Eine Entsendung der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters ist nur für drei Monate innerhalb eines Jahres möglich.

Es sollten Regelungen geschaffen werden, die eine lokale Anstellung der ausländischen Fachkraft zulassen, während dessen Arbeitsvertrag im Heimatland ruhend gestellt wird.

Anmerkungen zum Vorschlag:

BMAS: Unklar ist, welche Entsendungssachverhalte gemeint sind. Die Beschäftigungsverordnung lässt eine Vielzahl von Entsendungen zu, teilweise für einen längeren Zeitraum als 90 Tage.

BMI: Siehe Ausführungen BMAS.

BA: Hier gibt es bereits Möglichkeiten nach § 29 Abs. 5 BeschV. Dem Wunsch wird außerdem durch die im August in Kraft tretenden Regelungen zur ICT-Karte Rechnung getragen.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 9

Das Verfahren für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Rahmen eines Praktikums wird als unverhältnismäßig aufwändig eingeschätzt.

Es sollte die Möglichkeit einer Anerkennung (vgl. Forschungseinrichtung) von Unternehmen überprüft werden, die Praktikantinnen und Praktikanten beschäftigen. Insbesondere Praktika bieten eine Möglichkeit, Potenziale zu erkennen und künftiges geeignetes Fachpersonal zu gewinnen.

Anmerkungen zum Vorschlag:

AA: Änderungen erfolgten zum 1. August 2017 mit der Umsetzung der REST-Richtlinie EU in § 17b AufenthG.

BMAS: Am 1. August 2017 traten Regelungen für eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck studienbezogener Praktika in Kraft (§ 17b AufenthG). Die Regelungen sehen u. a. vor, dass sich die aufnehmende Einrichtung zur Übernahme der Kosten verpflichtet, die den öffentlichen Stellen bis zu sechs Monate nach Beendigung des Praktikums entstehen. Praktikumsaufenthalte gemäß § 17b AufenthG können bis zu sechs Monate dauern und sind während eines Studiums und bis zu zwei Jahre nach Beendigung des Hochschulstudiums möglich.

BMI: Siehe Ausführungen BMAS.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 10

Bei nicht reglementierten Berufen ist zur Erteilung der Blauen Karte EU die Vergleichbarkeit des ausländischen Hochschulabschlusses auch dann zu prüfen, wenn dieser in einem anderen EU-Land oder bspw. an einer renommierten Spitzenuniversität im Ausland erlangt wurde.

Festlegung eines Ausnahmetatbestandes für Hochschulabschlüsse in einem EU-Land oder an international anerkannten Universitäten.

Anmerkungen zum Vorschlag:

BMBF: Ein Verzicht auf die Prüfung der Vergleichbarkeit des Hochschulabschlusses bei der Erteilung der Blauen Karte EU, wie unter Ziffer 10 vor allem für EU- und andere Spitzenuniversitäten zur Diskussion gestellt, wird vom BMBF derzeit nicht befürwortet. Auch bei Abschlüssen aus einem EU/EWR-Staat ist aufgrund des unterschiedlichen Umsetzungsstands der Bologna-Reform eine Prüfung erforderlich. Der Europäische Hochschulraum wird unter anderem über die Vereinbarung und die Einhaltung gemeinsamer Qualitätsstandards gesichert. Ob diese Standards eingehalten werden, ist Gegenstand der Prüfung der Vergleichbarkeit. Insbesondere bei Abschlüssen privater Hochschulen kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass sie über eine staatliche Anerkennung verfügen und ein qualitätsgesichertes Studium anbieten. Vielmehr existieren auch

in den EU-/EWR-Staaten sogenannte „Degree Mills“, an denen Abschlüsse gegen Bezahlung verliehen werden.

Erst wenn alle Mitgliedsstaaten die Bologna-Reform vollständig umgesetzt haben (d. h. Etablierung der Bachelor-/Master-Struktur, Qualitätssicherung unter Berücksichtigung der europäischen Standards, Umsetzung der Lissabon-Konvention), kann die Diskussion über einen breiten Verzicht auf die Prüfung der Vergleichbarkeit bei Hochschulabschlüssen aus EU-/EWR-Staaten sinnvoll geführt werden. Auch bereits heute existierende Ansätze, um Mobilitätshindernisse zu vermeiden, sind dabei zu berücksichtigen (beispielsweise bei reglementierten Berufen durch die automatische Anerkennung bei sieben sogenannten „sektoralen“ Berufen (Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Krankenpfleger, Hebammen, Architekten)).

Bereits jetzt sollte geprüft werden, ob eine zeitliche Straffung der Vergleichbarkeitsprüfung durch eine Optimierung der Datenbank ANABIN erreicht werden kann. Zur Ermittlung der Verbesserungs- und Vereinfachungspotenziale wird unter 5.1 Anregung 3 eine diese beiden Punkte umfassende Untersuchung angeregt.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 11

Bei Störungen in Anlagen oder Kraftwerken müssen die zur Fehlerbehebung befähigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Ausland sofort reisefähig sein. Eine ad-hoc-Einreisemöglichkeit existiert derzeit nicht. Eine praktizierte Notlösung besteht darin, ein Visum für bspw. zwei Jahre unter einer Scheinadresse zu beantragen. Die Fachkraft reist dann jeweils bei Bedarf ein.

Es sollte geprüft werden, ob diese Fallkonstellation unter der Rubrik „Werkvertragsverfahren“ von einer Sonderzuständigkeit der BA beschleunigt bearbeitet werden kann. In Betracht käme alternativ die Beantragung eines sogenannten „unechten Jahresvisums“. (hier auf jeden Fall Beurteilung durch BMI erforderlich)

Anmerkungen zum Vorschlag:

- BMI:** Da das Personal, das in diesen Fällen einreist, regelmäßig auch das Personal sein dürfte, das die Anlagen in regelmäßigen Abständen wartet und betreut, wäre hierfür ein Mehrjahresvisum mit einer Nutzungsmöglichkeit von 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen der zutreffende Aufenthaltstitel. Dieser ist insofern keine „Notlösung“.
- BA:** Hier wird auf die Möglichkeit der Entsendung nach § 19 BeschV verwiesen. Diese kann kurzfristig und mehrfach in Anspruch genommen werden. Im Aufgabenbereich Werkvertrag der BA ist ein solcher Fall noch nie vorgekommen.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 12

Die Monatsabrechnungen bei Entsendevisa sind zu kompliziert. Manchmal wohnen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bspw. nur 15 Tage pro Monat in Deutschland; das Gehalt soll dennoch vollständig für den gesamten Monat gezahlt werden.

Es sollten Optionen zur tageweisen Beschäftigung in Deutschland geschaffen werden.

Anmerkungen zum Vorschlag:

BMAS: Unklar ist, was mit „Monatsabrechnungen bei Entsendevisa“ gemeint ist. Im Zustimmungsverfahren der Bundesagentur für Arbeit bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln zur Beschäftigung gibt es keine Abrechnungen.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 15

Durch die häufigen und oft kurz aufeinander folgenden gesetzlichen Änderungen entsteht ein hoher zeitlicher Aufwand für die Sichtung und Priorisierung der oft umfangreichen Informationen sowie für die Einarbeitung in die komplexe Rechtsmaterie.

Durch die häufigen und oft kurz aufeinander folgenden gesetzlichen Änderungen entsteht ein hoher zeitlicher Aufwand für die Sichtung und Priorisierung der oft umfangreichen Informationen sowie für die Einarbeitung in die komplexe Rechtsmaterie.

Anmerkungen zum Vorschlag:

BVA: Eine in dieser Form gewünschte zentrale fachliche Auswahl und Aufbereitung durch das BVA ist in der Praxis nicht möglich, aber auch nicht sachgerecht. Die mit einer entsprechenden Aufbereitung einhergehenden fachlichen Bewertungen – ausgerichtet an den konkreten Erfordernissen vor Ort – fallen, soweit nicht die Zuständigkeit des BMI/AA gegeben ist, in die originäre Zuständigkeit der Ausländerbehörden.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 16

Bei Visa zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG beantragen ausländische Fachkräfte oftmals parallel Familiennachzug und widmen sich dann mehr der Familie als der Arbeitsplatzsuche. Im Zusammenhang mit dem Familiennachzug wird häufig versucht, nach § 81 Abs. 4 AufenthG einen anderen Aufenthaltstitel zu erwirken. Die beabsichtigte Zielsetzung, d. h. die Einreise für qualifizierte Arbeitskräfte zum ausschließlichen Zweck der Arbeitssuche, wird somit verfehlt.

Die Beantragung von Familiennachzug in Verbindung mit dem Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche sollte nicht gestattet werden. Es bedarf hier der Überprüfung, inwieweit es den Antragstellerinnen und Antragstellern zumutbar ist, sich während der auf sechs Monate beschränkten Aufenthaltsdauer auf die Arbeitsplatzsu-

che zu konzentrieren und die Familie erst nach erfolgreicher Arbeitsaufnahme einreisen zu lassen. Darüber hinaus könnte der Frage nachgegangen werden, ob ein entsprechendes Visum ggf. nur dann erteilt werden sollte, wenn eine konkrete Einladung zu mindestens einem Vorstellungsgespräch in der Auslandsvertretung vorgelegt wird bzw. im Vorfeld nachweislich Kontakte zu inländischen Firmen zwecks Aufnahme einer Beschäftigung geknüpft wurden.

Anmerkungen zum Vorschlag:

- AA:** Das Visum zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG stellt keinen Aufenthaltstitel dar, der einen Familiennachzug zulässt. In seiner Konzeption ist der maximal sechsmonatige Aufenthaltstitel nur kurzfristiger Natur, an den sich ggf. ein langfristiger Aufenthaltstitel anschließt. Ein Familiennachzug ist gem. § 29 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG grundsätzlich erst möglich, wenn der Stammberechtigte eine Aufenthaltserlaubnis, eine Niederlassungserlaubnis, eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt EU oder eine Blaue Karte EU besitzt und in Bezug auf den Ehegattennachzug die Dauer des Aufenthalts im Bundesgebiet voraussichtlich über ein Jahr betragen wird. Findet der Stammberechtigte innerhalb der Gültigkeit des Visums einen Arbeitgeber, könnte er allerdings die für den Familiennachzug erforderliche Aufenthaltserlaubnis oder ggf. Blaue Karte EU direkt in Deutschland und die Familie den Nachzug bei der zuständigen Auslandsvertretung beantragen.
- BMI:** Das Visum zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG stellt keinen Aufenthaltstitel dar, der einen Familiennachzug zulässt. Das Visum zur Arbeitsplatzsuche ist nicht in § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG, in der die erforderlichen Aufenthaltstitel des Stammberechtigten genannt werden, aufgeführt. Auch die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche erfüllt die Voraussetzung zum Familiennachzug nicht, da sie nur für bis zu sechs Monate erteilt wird und bei Erteilung nicht absehbar ist, ob der nach § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3e AufenthG geforderte voraussichtliche Aufenthalt im Bundesgebiet über ein Jahr betragen wird.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 17

Es erfolgt weiterhin die obligatorische Beteiligung des BVA.

Die Visaunterlagen sollten von der Auslandsvertretung direkt, ohne Beteiligung des BVA, an die Ausländerbehörde übermittelt werden.

Anmerkungen zum Vorschlag:

- BVA:** Ungeachtet des dann entstehenden erheblichen Mehraufwandes für die Auslandsvertretungen würde ein entsprechender Verzicht h. E. nicht zwingend zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 18

Bei Familiennachzügen aus bestimmten Staaten (z. B. Indien) bestehen seitens der deutschen Behörden Zweifel an der Urkundenechtheit. Daher wird bei diesen Fallkonstellationen grundsätzlich eine Urkundenüberprüfung vorgenommen, deren Dauer sich von vier Wochen bis zu sechs Monaten erstrecken kann und somit die Bearbeitungsdauer deutlich erhöht.

Angeregt wird die Heranziehung von Vertrauensanwälten im Herkunftsland, deren Aufgabe es wäre, die Echtheit der einzureichenden Dokumente und Urkunden mit Einträgen bei Registerbehörden oder an Universitäten und Schulen abzugleichen.

Anmerkungen zum Vorschlag:

AA: Immer wenn eine ausländische Urkunde vorgelegt wird, die nicht legalisiert werden kann, muss die Auslandsvertretung nach den Umständen des Einzelfalles prüfen, ob sie die Urkunde ohne weiteren Nachweis als echt ansieht und ihrem Inhalt vertraut. Gibt es dazu bereits belastbare Erkenntnisse, z. B. der Heimatbehörden eines Beteiligten, so hilft es der Sache natürlich, wenn diese Erkenntnisse vorgelegt werden. Die Auslandsvertretung kann aber nicht verlangen, dass diese Überprüfungen von den Behörden des jeweiligen Heimatstaates durchgeführt werden. Diese haben in den meisten Fällen andere Beweisregeln als in Deutschland und kennen häufig keine Urkundenüberprüfung. Hat die Auslandsvertretung Zweifel an der Echtheit oder Richtigkeit der Urkunde und wurde diese Urkunde in ihrem Amtsbezirk ausgestellt, bleibt ihr nur, die Überprüfung selbst zu veranlassen. Dies geschieht in den allermeisten Fällen weltweit (nicht nur in Indien) über Vertrauensanwälte.

Für ausländische Urkunden gilt § 438 Abs. 1 Zivilprozessordnung. Ob eine solche Urkunde als echt angesehen wird, liegt im Ermessen der deutschen Behörde, der sie vorgelegt wird. Wenn der Einzelfall keine besonderen Umstände aufweist, ist es nicht ermessenfehlerhaft, bei Urkunden aus Ländern, deren Urkundenwesen sich als unzuverlässig erwiesen hat, eine Überprüfung zu verlangen.

BMI: Siehe Ausführungen AA.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 19

Einige Auslandsvertretungen limitieren die Anzahl der monatlich zu vergebenden Termine. Ist das Limit ausgeschöpft, werden Vorsprachen erst in den Folgemonaten gestattet. Die daraus resultierenden zeitlichen Verzögerungen gehen zu Lasten der Ausländerbehörden. Diesen steht in der Folge weniger Zeit zur Verfügung.

Das Terminmanagement in den Auslandsvertretungen sollte optimiert werden.

Anmerkungen zum Vorschlag:

AA: Allgemein gilt, dass Terminvergabesysteme unerlässlich sind, um die zur Verfügung stehenden Ressourcen möglichst effizient zu nutzen. Die Bearbeitungszeit eines Visumantrags beginnt mit der Antragsannahme. Wartezeiten auf einen Termin zur Antragsannahme verzögern also nicht die Frist zur Stellungnahme durch die Ausländerbehörde. Im Übrigen würden sich evtl. geltend gemachte Untätigkeitsklagen gegen das AA und nicht gegen die Ausländerbehörde richten.

BMBF: Insgesamt sollten die Auslandsvertretungen stärker als „Welcome Center“ für Fachkräfte etabliert werden. Zusätzlich sollte das bestehende Online-Angebot stärker als Zuwanderungsangebot mit zentralen Informationen für ausländische Fachkräfte ausgestaltet werden.

BMI: Siehe Anmerkungen AA.

Hemmnis/Vorschlag Nr. 20

Es ist für die Ausländerbehörden außerordentlich schwierig, fachlich geeignetes Personal zu rekrutieren. Gründe hierfür sind das verhältnismäßig niedrige Lohnniveau und der damit einhergehende fehlende finanzielle Anreiz. Die Arbeitsbedingungen werden aufgrund der Servicezeiten als unattraktiv empfunden. Hinzu kommt die negative Besetzung des Begriffs „Ausländerbehörde“.

Wünschenswert wären bessere Stellenbewertungen, die den gewachsenen Aufgaben und der gestiegenen Komplexität der Tätigkeiten als Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter in den Ausländerbehörden gerecht werden. Die Attraktivität der Arbeitsplätze in Ausländerbehörden sollte daher erhöht werden. Mit einer Aufstockung bzw. Aufwertung des Personals könnten sowohl günstigere Arbeitsbedingungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch ein verbesserter Service für ausländische Fachkräfte und einstellungswillige Unternehmen geschaffen werden.

Anmerkungen zum Vorschlag:

BMBF: Im Zusammenhang mit steigenden Anforderungen und einer Aufwertung der Tätigkeit der Ausländerbehörden könnten auch Möglichkeiten stärkerer regionaler Bündelung geprüft werden (Beispiel: regionale Willkommenszentren in Zusammenarbeit mit anderen Behörden).

Hemmnis/Vorschlag Nr. 23

Es existiert keine einheitliche E-Akte und es fehlt an einem behördenübergreifenden digitalen Informations- und Datenaustausch.

Der Bund sollte Standards für die Einführung der E-Akte im Ausländerwesen vorgeben.

Der Datenaustausch zwischen den am Visumverfahren beteiligten Behörden sollte verbessert werden. Bei Wohnungs- und damit Zuständigkeitswechsel im Bundes-

gebiet sollte eine wesentliche Vereinfachung und Beschleunigung bei der Übergabe der Ausländerakte erzielt werden.

Anmerkungen zum Vorschlag:

BA: Die BA unterstützt den Vorschlag. Bei der BA befindet sich die E-Akte im Bereich der Arbeitsmarktzulassung noch in der Entwicklung.

5 Potenziale für weitere Untersuchungen

5.1 Anregungen für weitere Untersuchungen

Anregung 1: Beschäftigung ausländischer Fachkräfte in kleinen und mittleren Unternehmen

Mittelständische und kleine Unternehmen führen als Hinderungsgrund für die Einstellung ausländischer Fachkräfte u. a. die hohen bürokratischen Hürden an. Es könnte untersucht werden, inwieweit dieses Argument Berechtigung hat und welche weiteren Gründe gegen eine Ausländerbeschäftigung sprechen (z. B. befristete Aufenthaltstitel, noch kein Handlungsdruck durch akuten Fachkräftemangel, fehlende finanzielle Möglichkeiten, um beispielsweise ein Relocation-Unternehmen einzuschalten usw.).

Anregung 2: Zertifizierung von Großunternehmen

Die im Projekt „Einreiseoptimierung“ vorgeschlagene Zertifizierung von Unternehmen wurde bei der Umsetzung der EU-ICT-Richtlinien nicht umgesetzt (siehe hierzu auch Seite 11). Der folgende Vorschlag zielt auf eine differenzierte Auseinandersetzung der Aspekte zur Zertifizierung von Großunternehmen ab:

Die Zertifizierung von Großunternehmen könnte ein geeignetes Instrument sein, die Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge Nr. 8 und 9. aufzugreifen. Die Zuständigkeit für die Zertifizierung könnte beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge liegen, welches bereits mit der Zertifizierung von Forschungseinrichtungen befasst ist. Sofern Bedenken bestehen, dass dieses Instrument „missbraucht“ würde, könnte eine derartige Zertifizierung ggf. auch auf zwei bis drei Jahre befristet werden. Andererseits gibt es bei den Ausländerbehörden Stimmen, die der analogen Anwendung des § 20 AufenthG und damit der Beteiligung einer weiteren Behörde (BAMF) wegen der damit einhergehenden Verzögerung skeptisch gegenüberstehen. Da das derzeitige Verfahren von den Unternehmen hinsichtlich der Beschleunigung als gut beurteilt werde, wäre diese zusätzliche Verfahrensbeschleunigung ggf. auch nicht erforderlich.

Diese uneinheitlichen Äußerungen der Ausländerbehörden zeigen, dass die tatsächlichen Aufwände, Kosten, Hindernisse und Nachteile einer Zertifizierung noch nicht genug „aufgeklärt“ sind. Vor diesem Hintergrund könnte es sinnvoll sein, mögliche Mehrwerte bzw. Hemmnisse im Hinblick auf eine Umsetzung von Zertifizierungen in Großunternehmen tiefer zu analysieren.

Anregung 3: Anerkennung ausländischer Hochschulabschlüsse

Es könnte untersucht werden, wie sich das derzeit noch sehr aufwändige und langwierige Anerkennungsverfahren einfacher gestalten lässt. Folgende Probleme wurden von den befragten Ausländerbehörden und Unternehmen skizziert:

- zu wenige erfasste Universitäten und Studiengänge in der Datenbank ANABIN
- keine Eindeutigkeit bei der Bestimmung von Studienabschlüssen

- Probleme bei Einsatz im Unternehmen in nicht abschlussadäquaten Einsatzbereichen (z. B. Einsatz von Ingenieuren im Marketingbereich).

Anregung 4: Reglementierte Berufe mit Schwerpunkt im Pflegebereich

Bei Gesundheits- und Pflegeberufe handelt es sich zumeist um anerkenungspflichtige Berufsgruppen, die dem Landesrecht unterliegen. Hier besteht der Bedarf nach einer bundesrechtlichen Anerkennungsstelle, um Reibungsverluste durch die föderalen Strukturen zu vermeiden und ein einheitliches und zügiges Anerkennungsverfahren sicherzustellen.

Untersucht werden müsste, ob und in welchem Umfang mit einer bundesrechtlichen Anerkennungsstelle der Aufwand für die Anerkennung verringert und das Verfahren beschleunigt werden könnte.

5.2 Anmerkungen der Ressorts zu den vier Anregungen für weitere Untersuchungen

Anregung 1: Beschäftigung ausländischer Fachkräfte in kleinen und mittleren Unternehmen

BMAS: Weitere Untersuchungen zu Hemmnissen bei der Beschäftigung drittstaatsangehöriger Fachkräfte in kleinen und mittleren Unternehmen werden unterstützt. Es wird vorgeschlagen, nicht nur die bürokratischen Hindernisse bei der Einstellung dieser Personengruppe zu untersuchen, sondern auch nach Hemmnissen und Verbesserungsvorschlägen bei der Gewinnung / Rekrutierung drittstaatsangehöriger Fachkräfte zu fragen.

BAMF: Die Anregung wird unterstützt, da die Erfahrung besteht, dass viele Unternehmen vor den teilweise aber nur angenommen Hürden zurückschrecken. Neben Hürden, die tatsächlich vorliegen mögen, haben viele Unternehmen noch keine Erfahrungen mit der Einstellung von Migranten gemacht und haben keine Kenntnisse über den tatsächlichen Verwaltungsaufwand.

Anregung 2: Zertifizierung von Großunternehmen

BMI: Vor dem Hintergrund der erreichten Verfahrensbeschleunigungen können durch ein Verfahren mit zertifizierten Unternehmen keine wesentlichen Beschleunigungen bzw. Entbürokratisierungseffekte mehr erreicht werden. Zu berücksichtigen ist, dass ein Zertifizierungsverfahren mit einem Meldewesen und Überprüfungen verbunden wäre, was einen Verwaltungsaufwand sowohl bei den Unternehmen als auch den beteiligten Behörden auslösen würde. Auch dies waren Gründe, ein solches Verfahren im Rahmen der Umsetzung der ICT-Richtlinie nicht einzuführen.

BAMF: Diese Anregung wird unterstützt, da Mehrwerte und Hemmnisse genauer in den Blick genommen werden sollten, bevor eine Entscheidung getroffen wird.

Anregung 3: Anerkennung ausländischer Hochschulabschlüsse

AA: Die Anregungen 3 und 4 sollten zusammengefasst werden, da die Anerkennung des Hochschulabschlusses bei reglementierten Berufen mit der Erteilung der Berufsausübungserlaubnis einhergeht.

Fragen des Anerkennungsrechts und -verfahrens sind bisher nicht organisatorisch in das Einreiseverfahren eingegliedert. Hier bestehen insbesondere deswegen Schwierigkeiten, weil sich die zuständigen Stellen auf Landes- und Kommunalebene verteilen und keine übergeordnete Stelle existiert, die als einheitlicher Ansprechpartner für Ausländerinnen und Ausländer sowie Auslandsvertretungen fungiert, Zuständigkeit verbindlich zuweist oder subsidiär selbst entscheidet. Bisher gibt es nur eine komplexe Informationsplattform des BMBF (www.erkennung-in-deutschland.de). Im Rahmen des Einreiseverfahrens könnte eine materielle, vorläufige Erstentscheidung zur Einreise im Visumprozess getroffen werden.

BMAS: Verfahrensvereinfachungen bei der Berufsanerkennung werden als sinnvoll betrachtet, um die Erwerbsmigration drittstaatsangehöriger Fachkräfte zu fördern. Bei Untersuchungen hierzu sollten Überschneidungen mit anderen Projekten zu diesem Themenbereich vermieden werden.

BMBF: Weitere Untersuchungen, auch zu Möglichkeiten der Vereinfachung des Anerkennungsverfahrens, werden begrüßt. Eine Erweiterung der Datenbank ANABIN wäre ggf. auf ein systematisches Screening der Hochschulabschlüsse aus ausgewählten Ländern zu stützen. BMBF bittet darum, bei der Konzeption und Durchführung der Untersuchung eingebunden zu werden.

BAMF: Hier wäre eine Verbesserung wünschenswert, allerdings muss aufgrund der Vielfalt der Abschlüsse und Fächerkombinationen davon ausgegangen werden, dass es nicht gelingen kann, alle Studienabschlüsse in der Datenbank zu erfassen. Ebenso gibt es laufend neue Studiengänge und -abschlüsse, so dass weiterhin mit Prüfaufwand gerechnet werden muss.

Anregung 4: Reglementierte Berufe mit Schwerpunkt im Pflegebereich

AA: siehe Anmerkung AA unter Anregung 3.

BMAS: siehe Anmerkung BMAS unter Anregung 3.

BMBF: Das BMBF unterstützt weitere Untersuchungen zu Möglichkeiten einer zentralen Anerkennungsstelle im Gesundheitsbereich sehr. BMBF bittet auch hier darum, bei der Konzeption und Durchführung der Untersuchung eingebunden zu werden.