

# Vorschläge von Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration

## Das Wichtigste in Kürze

- Deutschland ist angesichts der anhaltend guten wirtschaftlichen Lage und der demografischen Entwicklung zusätzlich zur Hebung inländischer Potenziale auf eine gezielte, bedarfsgerechte Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen. Dabei spielt die Gewinnung von Fachkräften und Auszubildenden aus sog. Drittstaaten angesichts sinkender Potenziale in den EU-Staaten eine zunehmende Rolle.
- Erwerbsbezogene Zugangswege aus Drittstaaten werden auch wegen komplexer rechtlicher Rahmenbedingungen und Verfahren bislang wenig genutzt. Eine von Vorstand und Verwaltungsrat der BA eingesetzte Arbeitsgruppe hat Vorschläge erarbeitet, wie diese vereinfacht und Strukturen und Prozesse optimiert werden können. Im Fokus steht dabei die Zuwanderung von beruflich Qualifizierten (Fachkräfte für Tätigkeiten, die in Deutschland eine Berufsausbildung erfordern) und entsprechenden Auszubildenden.
- Zentrale vorgeschlagene rechtliche Änderungen zielen auf die Erleichterung der Arbeitsplatzsuche in Deutschland sowie aufenthaltsrechtliche Erfordernisse im Zusammenhang mit dem Nachweis der Gleichwertigkeit im Ausland erworbener Qualifikationen. Eine Möglichkeit könnten Partnerschaftsabkommen zur Erwerbsmigration für Personen aus bestimmten Herkunftsländern ohne vorherige Bescheinigung der Gleichwertigkeit der individuellen Qualifikation sein.
- Zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung werden u.a. die Errichtung einer zentralen Erstanlaufstelle für Anträge auf Anerkennung der beruflichen Abschlüsse, zentralisierte Anlauf- und Entscheidungsstrukturen bei den Ausländerbehörden auf Landesebene und ein zu schaffendes „Integriertes Erwerbsmigrationsmanagement“ vorgeschlagen.
- Mehr Fachkräfte aus dem Ausland für den inländischen Arbeitsmarkt zu gewinnen ist ein expliziter Handlungsansatz im Rahmen der Strategie „BA 2025“. Die BA wird zur Steigerung ihres Beitrags zur bedarfsgerechten Fachkräftezuwanderung interne Strukturen und Prozesse optimieren sowie einen angemessenen Personaleinsatz für die Gewinnung und Vermittlung internationaler Fachkräfte gewährleisten.

## 1 Präambel

Der deutsche Arbeitsmarkt ist vor dem Hintergrund der anhaltend guten wirtschaftlichen Lage und strukturell wachsender Fachkräftebedarfe neben der besseren Erschließung aller inländischen Potenziale und der Nutzung der Möglichkeiten der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union (EU) auch auf gezielte, bedarfsgerechte Erwerbszuwanderung aus Drittstaaten angewiesen.

Die erwerbsbezogenen Zugangswege nach Deutschland aus Drittstaaten werden bislang – im Vergleich beispielsweise zu Studienaufenthalten, zur Familienzusammenführung oder zur Asylsuche – wenig genutzt. Rund acht Prozent der Zuwandernden aus Drittstaaten erhalten einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken, gut ein Prozent die „Blaue Karte EU“.

Wesentliche Ursachen dafür sind neben standortimmanenten Besonderheiten im Vergleich zu anderen klassischen Einwanderungsländern (u.a. höhere Sprachbarriere im vgl. zu Kanada oder USA; Besonderheiten des dualen Ausbildungssystems etc.) auch die Komplexität zuwanderungs- und anerkennungsrechtlicher Voraussetzungen sowie für Außenstehende oft nicht verständliche Strukturen und Prozesse.

Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit (BA) unterstützen daher das Anliegen der Bundesregierung, die Rahmenbedingungen für die Fachkräftezuwanderung im Kontext eines „Fachkräfteeinwanderungsgesetzes“ weiter zu verbessern. Das Bundesministerium des Innern hat Mitte August 2018 erste Eckpunkte für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vorlegt. Bei dessen Ausgestaltung und Umsetzung sollten auch die vorliegenden Vorschläge von Vorstand und Verwaltungsrat berücksichtigt werden.

Bei der Zuwanderung in akademische Berufe kann seit der Einführung der „Blauen Karte EU“ auf im Verhältnis zu den Regelungen für beruflich qualifizierte liberalere Regelungen zurückgegriffen werden. In diesem Segment sind steigende Zuwanderungszahlen zu verzeichnen. Obgleich auch hier Handlungsbedarfe bestehen, konzentrieren sich die vorliegenden Vorschläge auf die Erwerbsmigration von beruflich qualifizierten Fachkräften. Denn gerade hier sind laut Fachkräfteengpassanalyse der BA die Stellenbesetzungsprobleme am größten und erfolgt zugleich vergleichsweise wenig gezielte und gesteuerte Erwerbsmigration. Andere Formen der Zuwanderung mit impliziten oder expliziten potenziellen Arbeitmarkteffekten (z.B. Studien-/Sprachaufenthalte, Saisonbeschäftigung etc.) werden ebenso wenig betrachtet wie alle anderen Zuwanderungswege (z.B. Familienzusammenführung, Asyl etc.).

Mit dem vorliegenden Papier werden ausgehend von praktischen Erfahrungswerten der BA Vorschläge für den weiteren Diskussionsprozess um ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz unterbreitet. Da es sich um ein gemeinsames Papier der im BA-Verwaltungsrat vertretenen Akteure von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite wie auch öffentlicher Bank handelt, steht es den beteiligten Seiten frei, im eigenen Zuständigkeitsbereich abweichende oder weitergehende Vorschläge zu vertreten.

Neben Verbesserungen bei den Rahmenbedingungen für die Fachkräftezuwanderung kann auch die BA selbst als zentrale Akteurin am Arbeitsmarkt einen Beitrag leisten, um zur bedarfsgerechten Fachkräftezuwanderung beizutragen. Auch hierfür werden im vorliegenden Papier Ansätze aufgezeigt, deren Umsetzung Vorstand und Verwaltungsrat der BA in eigener Zuständigkeit voranbringen werden.

### **Fachkräftegewinnung im Ausland als Auftrag der Bundesagentur für Arbeit (BA)**

Ziel und gesetzlicher Auftrag der BA ist es, den Ausgleich am Arbeitsmarkt zu fördern. Im Fokus ihrer Aktivitäten steht die bessere Erschließung aller inländischen Potenziale am Arbeitsmarkt durch die gezielte Information, Beratung und Förderung in Deutschland lebender Arbeitsloser und Arbeitssuchender.

Vor dem Hintergrund rückläufiger inländischer Potenziale und der anhaltend guten Arbeitsmarktlage setzt die BA zudem auch auf die bedarfsorientierte, gezielte Gewinnung von Fachkräften im europäischen Ausland und seit 2016/17 zunehmend auch in sog. Drittstaaten.

Um eventuelle negative Auswirkungen und Konkurrenzsituationen am deutschen Arbeitsmarkt zu vermeiden, muss bei der Fachkräfteeinwanderung stets gewährleistet sein, dass neu zuwandernde Fachkräfte den gleichen Arbeitsbedingungen unterliegen wie einheimische Fachkräfte. Zudem gilt es, die Möglichkeiten der Erwerbsszuwanderung so flexibel zu gestalten, dass im Sinne eines atmenden Systems sich verändernden Rahmenbedingungen, etwa bei einer Eintrübung der Konjunktur, zügig Rechnung getragen werden kann.

#### Grundsätze im Zusammenhang mit der Ausweitung der Fachkräftezuwanderung:

- Die gesteuerte Zu- und Einwanderung von Erwerbstätigen aus Drittstaaten ist ein Baustein zur Fachkräftesicherung – parallel zu der Eingliederung und Entwicklung inländischer Erwerbspersonen, der Förderung der Integration von in Deutschland lebenden Personen mit Migrationsgeschichte und der Beschäftigung von EU-Staatsangehörigen.
- Die gesteuerte Zu- und Einwanderung muss die menschenrechtlichen Verpflichtungen sowie die internationalen und europäischen Bestimmungen einhalten.
- Ziel einer Neuregelung des Aufenthalts- und Einwanderungsrechts sollte es sein, die bestmögliche und nachhaltige Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu gewährleisten.

- Eine Zuwanderung von Erwerbstätigen darf nicht dazu genutzt werden, Wettbewerbsbedingungen zu verzerren, Tarifsysteme auszuhöhlen oder Lohndumping zu befördern. Deshalb ist die gesteuerte Erwerbstätigenzuwanderung aus Drittstaaten auch weiterhin generell mit der Prüfung der Arbeitsbedingungen als Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu verbinden.
- Schließlich dürfen Verbesserungen bei der Erwerbsmigration aus Drittstaaten nicht die weiterhin nötigen Anstrengungen zur Integration der bereits in Deutschland lebenden Migranten beeinträchtigen.

Die vorliegenden Vorschläge nehmen die genannten Grundsätze in Bezug auf die Formulierung von Herausforderungen und Veränderungsbedarfen insbesondere für die Gruppe der Fachkräfte auf.

## **2 Herausforderungen auf einen Blick**

Insgesamt wurden in zehn zentralen Feldern Hürden identifiziert, die eine gezielte Gewinnung ausländischer Fachkräfte bzw. den Einwanderungsprozess erschweren und die im Zusammenhang mit einem Fachkräfteeinwanderungsgesetz angegangen werden sollten.

### **1. Fachkräfteengpässe schwer zu definieren**

Die Engpassanalyse als vorrangig auf statistischen Daten und Auswertungen basiertes Analyseinstrument und die daraus abgeleitete, auf Berufe bezogene Positivliste als aufenthaltsrechtliches Steuerungselement bilden in der aktuellen Form aus verschiedenen Gründen Fachkräfteengpässe nur unvollständig ab.

### **2. Aufenthaltsrecht mit Hürden verbunden**

Die Zugangsmöglichkeiten für nichtakademische, beruflich qualifizierte Fachkräfte sind komplex und eingeschränkt. Insbesondere der immer notwendige Nachweis der Gleichwertigkeit einer im Ausland erworbenen Qualifikation und eines verbindlichen Arbeitsplatzangebots bzw. einer Einstellungszusage noch vor der Einreise schränken die Zugangsmöglichkeiten ein.

### **3. Anerkennungsprozess beruflicher Abschlüsse komplex und beratungsintensiv**

Die Zuständigkeiten im Anerkennungsprozess sind wegen berufs- und teilweise länderspezifischer Zuständigkeiten mit unterschiedlichen Anforderungen für Bewerber komplex und der entsprechende Informations- und Beratungsaufwand hoch.

### **4. Verfahren im Einreiseprozess langwierig und schwer zu durchschauen**

Unterschiedliche Rechtsauslegungen und Anforderungen, lange Warte- und Bearbeitungszeiten sowie Reibungsverluste an den Schnittstellen zwischen den Behörden bei Visumverfahren, Erteilung des Aufenthaltstitels durch die Ausländerbehörden, Anerkennungsverfahren und Arbeitsmarktzulassung durch die BA erschweren den Prozess für Bewerber/-innen und Arbeitgeber.

### **5. Fehlendes „Integriertes Erwerbsmigrationsmanagement“**

Die Verwendung unterschiedlicher Kommunikationsformate und Datenerfassungs- bzw. Datenverarbeitungssysteme der verschiedenen im Zuwanderungsprozess beteiligten Stellen verlangsamt und verzögert den Prozess, ist schnittstellenintensiv, verursacht hohen Abstimmungsbedarf und erschwert effektive Missbrauchskontrolle.

## **6. Zuwanderung zur Ausbildung mit hohen Hürden**

Duale betriebliche Ausbildung ist nur im deutschsprachigen Ausland bekannt und erscheint für junge ausländische Menschen häufig nicht attraktiv. Zudem sind für eine erfolgreiche Absolvierung umfassende Deutschsprachkenntnisse erforderlich und die Möglichkeiten zur Ausbildungsplatzsuche aus dem Ausland heraus faktisch beschränkt.

## **7. Potenziale der Ausbildung nach deutschen Standards im Ausland kaum genutzt**

Es gibt bereits Institutionen und Unternehmen, die im Ausland nach deutschen Standards ausbilden. Die Potenziale einer Ausbildung vor Ort auch für die Fachkräftezuwanderung nach Deutschland werden bisher aber kaum genutzt. Zudem ist bisher oft ein Anerkennungsverfahren in Deutschland notwendig, selbst wenn nach deutschen Standards ausgebildet wurde.

## **8. Keine gezielte Ansprache von Potenzialträgern**

Die vielfältigen Informations- und Beratungsangebote für ausländische Fachkräfte, die sich für eine Beschäftigung in Deutschland interessieren und hier benötigt werden, sind nicht ausreichend gebündelt; Marketingmaßnahmen erfolgen breit gestreut, statt hiermit gezielt Potenzialträger anzusprechen.

## **9. Kaum vorhandene Fördermöglichkeiten**

Die Vorbereitung und Organisation der Zuwanderung nach Deutschland ist für ausländische Fachkräfte sowie Arbeitgeber mit hohen Kosten verbunden – insbesondere für den Spracherwerb und im Zusammenhang mit der Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation. Zudem bestehen keine gezielten Angebote für miteinreisende Familienangehörige der ausländischen Fachkräfte.

## **10. Strukturen, Netzwerke und Ressourceneinsatz ausbaufähig**

Die Personalressourcen in der internationalen Vermittlung der BA/ZAV sind begrenzt; die Zusammenarbeit mit relevanten Multiplikatoren in Deutschland sowie erfolgreiche Standardprozesse noch nicht ausreichend etabliert und systematisiert.

### 3 Zehn Lösungsvorschläge zur Vereinfachung der Fachkräftezuwanderung

#### 3.1 Fachkräftesituation umfassender abbilden

Die sog. Positivliste der Berufe, die halbjährlich auf Grundlage der Engpassanalyse der BA überprüft wird, ist ein aufenthaltsrechtliches Steuerungselement für die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten. Zwar sind die Zustimmungszahlen für Beschäftigungen in Ausbildungsberufen nach der Positivliste sowie die Zahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse in den letzten Jahren gestiegen, sie bewegen sich aber insgesamt auf einem weiterhin niedrigen Niveau.

Von Seiten der Wirtschaft wird immer wieder Kritik geäußert, die Positivliste sei zu restriktiv und würde Engpässe am Arbeitsmarkt nicht vollständig abbilden. Vergleichbare Ausbildungen in Drittstaaten existieren häufig nicht. Dass die Positivliste die Bedarfe des Arbeitsmarktes in Deutschland nicht vollständig abbildet, hängt mit folgenden Faktoren zusammen:

- nicht alle offenen Stellen werden der BA gemeldet bzw. durch den Arbeitgeber-Service der BA betreut,
- regionale Sonderbedarfe werden zwar in Teilen, möglicherweise aber nicht umfassend berücksichtigt (15 Prozent-Regel),
- kleine Nischenberufe finden keine Berücksichtigung und
- die Beurteilung der Bedarfe anhand einzelner Berufsgattungen in der Positivliste bildet die Arbeitsmarktentwicklung in den jeweiligen Branchen nicht ausreichend ab.

Unabhängig von einer weiteren Nutzung der Positivliste für die Zuwanderungssteuerung sollte daher die der Positivliste zu Grunde liegende Engpassanalyse in Zusammenarbeit mit dem IAB, Mitgliedern der Selbstverwaltung der BA, sowie Fachexperten diskutiert und weiterentwickelt werden. Dies gilt umso mehr, als die Engpassanalyse nicht nur im zuwanderungsrechtlichen Kontext relevant ist, sondern auch für zielgenaue arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, z.B. berufliche Qualifizierung.

Ziel der Prüfung müsste sein, dass künftig aktuelle Arbeitsmarktbedarfe nicht an einzelnen Berufsgattungen, sondern in Berufsgruppen unter Berücksichtigung der Situation in Branchen festgestellt werden. Für die Weiterentwicklung stehen dabei z.B. folgende Aspekte im Fokus:

- Stärkere Berücksichtigung regionaler Sonderbedarfe und branchenspezifischer Strukturen (z.B. Entsendung)
- Prüfung der Abbildung von Engpässen auf Ebene der Berufsgruppen und deren Entwicklung

- Prüfung der aktuellen Systematik bzgl. Vakanzzeiten und deren Entwicklung
- Binnengewichtung der Kriterien zur Ermittlung von Fachkräfteengpässen
- Hohe Konkurrenz zwischen Branchen um die gleichen Fachkräfte

Darüber hinaus sind zusätzlich zur Engpassanalyse weitere Analysen zum Monitoring der Erwerbszuwanderung und für branchenspezifische Prognosen zum Fachkräftebedarf erforderlich.

### **3.2 Aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen für Fachkräfte vereinfachen und transparenter gestalten**

Die aufenthaltsrechtlichen Zugangswege für beruflich qualifizierte, nicht akademische Fachkräfte sind für Bewerberinnen und Bewerber wie auch für Arbeitgeber schwer verständlich und benachteiligen diese im Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gegenüber Akademikern. Sie müssten daher im Zuge eines neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes vereinfacht werden und Unterschiede abgebaut werden. Dazu sind sowohl strukturelle Änderungen als auch Erweiterungen im Aufenthaltsrecht erforderlich.

- **Transparenz über rechtliche Anforderungen verbessern**

Die unterschiedlichen Gesetzesregelungen zur Zu- bzw. Einwanderung sollten im Aufenthaltsgesetz besser strukturiert und verständlicher gefasst werden. Die Konkretisierung des Aufenthaltsgesetzes durch die Beschäftigungsverordnung sollte grundsätzlich erhalten bleiben, um über das Verordnungsrecht flexibler und passgenauer auf geänderte Bedarfe reagieren zu können.

- **Partnerschaftsabkommen zur Erwerbsmigration (PZE) / „Partnership agreements for labour migration“ (PALM) schaffen**

In Anlehnung an das Instrument bilateraler Vermittlungsabsprachen könnte ein gesonderter, vereinfachter Zugangsweg für Personen mit definierten Qualifikationen aus bestimmten Herkunftsländern ohne vorherige Bescheinigung der Gleichwertigkeit der individuellen Qualifikation unter bestimmten Voraussetzungen geschaffen werden.

Vorab müsste festgelegt werden, welche Länder auf die grundsätzliche Vergleichbarkeit / Verwertbarkeit der Ausbildungsstandards systematisch überprüft werden sollen. Zudem sind die Besonderheiten bei reglementierten Berufen zu beachten (siehe unten). Die Kriterien sollten auch unter Einbeziehung der arbeitsmarktpolitischen Aspekte und Akteure entwickelt werden.

In diesen Fällen wäre die Einreise und Beschäftigungsaufnahme auch mit einem noch nicht im Rahmen eines individuellen Verfahrens als gleichwertig anerkannten Abschluss möglich. Die Durchführung des



Anerkennungsverfahrens innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens nach Erwerbsaufnahme in Deutschland, bliebe weiterhin erforderlich.

- **Einreise und Erwerbsaufnahme im Zielberuf mit Teilanerkennung erleichtern**

Dort wo es keine erleichterten Zugangswege gibt, sollte es grundsätzlich bei einer Durchführung des Anerkennungsverfahrens vor der Einreise bleiben. Hier sollte bei nicht vollständiger Gleichwertigkeit weiterhin die Möglichkeit bestehen, einen Aufenthaltstitel zum Zweck der vollständigen Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses zu erhalten, sofern eine vollständige Anerkennung gewünscht wird oder für die Berufsausübung erforderlich ist (z.B. bei reglementierten Berufen).

Bisher werden solche schon jetzt möglichen Aufenthalte nach § 17a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) jedoch selten genutzt, de facto fast ausschließlich in Gesundheitsberufen. Durch einen neuen Erwerbserwerbstitel, der die Einreise und Aufnahme einer Tätigkeit im eigentlichen Zielberuf bei nur teilweiser Gleichwertigkeit erlaubt, könnte hier unbürokratischer verfahren und die Attraktivität für Bewerber/-innen und Arbeitgeber gesteigert werden.

Voraussetzung dafür sollte sein, dass es sich um Fachkräfte mit einem qualifikationsadäquaten Stellenangebot für einen Arbeitsplatz, der in Deutschland mindestens eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, handelt (ggf. plus Auflage, eine Anpassungsqualifizierung innerhalb eines definierten Zeitraums in Deutschland nachzuholen).

- **Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche auch für beruflich qualifizierte Fachkräfte öffnen**

Bisher ist diese Möglichkeit (§ 18c AufenthG) auf Fachkräfte mit einem akademischen Beruf begrenzt. Durch eine entsprechende Öffnung dieses Paragraphen auch für beruflich Qualifizierte in nicht-reglementierten Berufen könnten mehr Fachkräfte die Möglichkeit erhalten, vor Ort in Deutschland nach einer qualifizierten Beschäftigung zu suchen.

- **Anwerbung von Gesundheitsfachkräften erleichtern: § 38 Beschäftigungsverordnung (BeschV) anwenden**

Obgleich § 38 BeschV es grundsätzlich ausschließlich der BA ermöglicht, Gesundheits- und Pflegefachkräfte auch aus Ländern auf der sog. WHO-Liste zu rekrutieren und zu vermitteln, hat sich die BA gemäß bisher geltender Abstimmungen mit den beteiligten Ressorts dazu verpflichtet, diese Möglichkeit nicht in Anspruch zu nehmen.

Die Aussagekraft der Liste der Weltgesundheitsorganisation ist jedoch diskussionswürdig. Die zugrundeliegende Statistik stammt aus 2006 (veraltete Zahlen). Staatliche Stellen verschiedener Länder auf der sog. WHO-Liste haben in bilateralen Kontakten gegenüber der ZAV bereits Interesse an einer Vermittlung von Pflegekräften nach Deutschland bekundet (u.a. El Salvador, Bhutan, Indonesien).

Aus diesem Grund haben BA/ZAV und BMAS im April 2018 eine Abstimmung mit den beteiligten Ressorts zum veränderten Umgang mit der WHO-Liste und einer Aktivierung von § 38 BeschV initiiert, um eine Rekrutierung und Vermittlung von Gesundheitspersonal durch die BA unter Beachtung eines entsprechenden Kriterienkatalogs zur Wahrung der Interessen der Herkunftsländer zu ermöglichen. Der abgestimmte Kriterienkatalog wird an die WHO übermittelt und die Geschäftspolitik auch künftig weiterhin an den Grundsätzen der WHO ausgerichtet.

- **Regelung bezüglich der Erlöschung der Aufenthaltserlaubnis überdenken**

Angesichts globaler Produktionsketten, häufig verbunden mit dem zeitweisen Einsatz von in Deutschland lebenden Beschäftigten an Standorten im Ausland, sowie von Bildungsaufenthalten in verschiedenen Ländern, ist die geltende Regelung zum Erlöschen eines Aufenthaltstitels (Niederlassungserlaubnis und Aufenthaltserlaubnis) in der Regel nach sechs Monaten (Verlängerung nur auf Antrag möglich) lebensfern. Zudem sieht der § 51 AufentG unterschiedliche Fristen für eine erforderliche Wiedereinreise vor: Während die Frist für eine nationale Niederlassungserlaubnis bei einem Aufenthalt von weniger als 15 Jahren sechs Monate beträgt, erlischt die Blaue Karte EU erst nach einem Auslandsaufenthalt von 12 Monaten. Davon abweichend können Ausländerbehörden vor der Ausreise eine längere Frist einräumen.

Es sollte eine generelle Anhebung der Frist zur Wiedereinreise auf 12 Monate geprüft werden, verbunden mit der Möglichkeit, dass die Ausländerbehörden auf Antrag vor der Ausreise eine längere Frist einräumen können, um z.B. bei Bildungszwecken, Entsendung und konzerninternem Transfer eine dem Zweck des Auslandsaufenthalts entsprechend längere Frist zur Wiedereinreise von vornherein zu ermöglichen.

### **3.3 Anerkennungsprozess beruflicher Abschlüsse überprüfen und einfacher gestalten**

Eine Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses kann - unabhängig davon, ob sie eine aufenthaltsrechtliche Voraussetzung ist - die Nachhaltigkeit der Erwerbsmöglichkeiten, z.B. auch bei einem Arbeitsplatzwechsel verbessern. Sie macht Unternehmen transparent, ob und inwieweit ein ausländischer Abschluss mit einem deutschen Abschluss vergleichbar ist.

Ziel muss es daher sein, die Strukturen im Anerkennungsprozess zu vereinfachen und diesen transparenter und verlässlicher zu gestalten.

- **Zentrale Erstanlaufstelle für Antragsteller aus dem Ausland schaffen**

Ein zentrales staatliches Eingangstor für internationale Fachkräfte mit Auslandswohnsitz würde den Zugang und die Transparenz nach außen deutlich vereinfachen. Die Beantragung des Verfahrens beginnt durch einen strukturierten Prozess auf zentraler Ebene. Diese könnte anschließend die

Unterlagen zur Durchführung des Verfahrens an die zuständige und fachlich kompetente Stelle weiterleiten<sup>1</sup> oder dafür Sorge tragen, dass die fachliche Zuständigkeit in Zweifelsfällen zeitnah geklärt wird.

- **Verfahrenskosten transparent gestalten**

Ein möglichst einheitlicher, transparenter Kostenrahmen für die zuständigen Stellen, die für die gleichen Berufe zuständig sind, wäre wünschenswert und würde für mehr Transparenz und Planbarkeit für Bewerber/-innen, Arbeitgeber und alle beteiligten Stellen sorgen.

- **Prozesse im Verfahren beschleunigen**

Unter verbesserten personellen und finanziellen Voraussetzungen einzelner Anerkennungsstellen könnte die Bearbeitungszeit für Anträge auf Gleichwertigkeit verkürzt werden, die aktuell nicht immer dem dafür vorgesehenen Zeitraum entsprechen kann.

#### **Handlungsbedarfe bei Strukturen und Prozessen aus BA-Sicht**

Aus ihrer operativen Erfahrung in der Rekrutierung und Vermittlung ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten über ihre Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) heraus hat die BA auch bezogen auf die Prozesse und Strukturen der im Zuwanderungsprozess beteiligten Institutionen Handlungsbedarfe identifiziert und Vorschläge erarbeitet. Diese sind unter den nachfolgenden Punkten 3.4 und 3.5 zusammengefasst.

Die Ausführungen hierzu finden sich jeweils im Anhang.

---

<sup>1</sup> Die bedeutet noch nicht eine Zentralisierung der Anerkennungsverfahren selbst.

### **3.4 Verfahren im Einreiseprozess vereinheitlichen und beschleunigen**

Hier sollten aus operativer Sicht folgende Punkte adressiert werden:

- **Kommunikationsformate ausbauen, stärken und Verbindlichkeit erhöhen**
- **Gemeinsamen Informationsdienst einrichten und Dokumente zeitgleich aktualisieren**
- **Erwartungsmanagement verbessern**

#### **3.4.1 Visumverfahren**

Hier sollten aus operativer Sicht folgende Punkte adressiert werden:

- **Personelle Ressourcen und Beratungsangebote ausbauen**
- **Online-Registrierungsverfahren für die Terminvergabe etablieren**
- **Wartezeiten transparent machen und verkürzen**
- **Unterlagenanforderungen transparent gestalten**

#### **3.4.2 Ausländerbehörden**

Hier sollten aus operativer Sicht folgende Punkte adressiert werden:

- **Schaffung zentralisierter Anlauf- und Entscheidungsstellen für Erwerbszuwanderer**
- **Einheitliche IT-Standards schaffen**

#### **3.4.3 Arbeitsmarktzulassung (AMZ) durch die BA**

Hier sollten aus operativer Sicht folgende Punkte adressiert werden:

- **Verfahren bei Wechsel der Tätigkeit oder eines Arbeitgebers vereinfachen**
- **Zustimmung der BA bei Verstößen konsequent versagen**
- **Informationsfluss verbessern**

### **3.5 Migrationsprozesse behördenübergreifend neugestalten: Integriertes Erwerbsmigrationsmanagement pilotieren**

Über Veränderungen der Prozesse und Strukturen im Zuständigkeitsbereich der einzelnen im Zuwanderungsprozess beteiligten Akteure hinaus erscheint aus den operativen der Erfahrungen der BA hinaus ein Integriertes Erwerbsmigrationsmanagement sinnvoll.

Erläuterungen dazu im Anhang.

### **3.6 Migrationsprozess nach Deutschland unterstützen – gezielte Förderung ermöglichen**

Fördermöglichkeiten sind derzeit auf bereits in Deutschland lebende Personen ausgerichtet. Durch entsprechende passgenaue Förderangebote kann den oft erheblichen Kosten begegnet werden, die Fachkräften noch im Heimatland im Zusammenhang mit dem Anerkennungsverfahren und für Deutschkurse entstehen.

- **Fördermöglichkeiten für Spracherwerb und Anerkennungsverfahren prüfen**

Die Fachkräftezuwanderung nach Deutschland könnte durch eine gezielte, ggf. projektbasierte Förderung des Spracherwerbs und auch einer (teilweisen) Übernahme von Kosten im Zusammenhang mit dem Anerkennungsverfahren im Rahmen spezieller Förderprogramme für die Gewinnung besonders benötigter Fachkräfte attraktiver gestaltet und spürbar erleichtert werden. Gerade auch für kleinere und mittlere Unternehmen bzw. die Bewerberinnen und Bewerber selbst könnten so die hohen Anfangsinvestitionen gesenkt werden.

Die Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache liegt insgesamt im übergeordneten gesellschafts-, wirtschafts- und kulturpolitischem Interesse und sollte insbesondere in Staaten mit hohem Potenzial für die Fachkräftezuwanderung nach Deutschland allgemein ausgebaut werden. Zudem könnten spezielle Stipendienprogramme für Deutschlerner mit einer bereits erfolgten Teilerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikation erprobt werden.

- **Familienangehörige gezielt unterstützen**

Um das Erwerbspotenzial mitreisender oder nachziehender Familienangehöriger (z.B. Ehepartner) gezielt zu nutzen, wird die bedarfsorientierte Implementierung von international orientierten Teams in den Agenturen für Arbeit / Jobcentern analog der Teams „Flucht- und Migration“ empfohlen. Gerade der Spracherwerb ist für eine nachhaltige Integration unerlässlich, aber gegenwärtig quasi inexistent. Ziel ist es deshalb, spezifische Beratungs-, Vermittlungs- und Fördermöglichkeiten für diesen Personenkreis auszubauen und so den Erfolg der Erwerbsmigration zu erhöhen.

### 3.7 Ausbildung in Deutschland erleichtern

Eine qualifizierte Berufsausbildung ist eine wesentliche Voraussetzung für die nachhaltige Eingliederung in den Arbeitsmarkt und für die Deckung des Fachkräftebedarfs. Ihr Stellenwert für die Integration von Zugewanderten sollte besonders betont und gefördert werden.

Die gezielte Zuwanderung junger Menschen – auch aus Drittstaaten – für eine Berufsausbildung in Deutschland ist daher ein wichtiger Baustein bei der Erwerbstätigenmigration. Unternehmen können davon ausgehen, dass diese nach Abschluss der Ausbildung über sehr gute Deutschkenntnisse verfügen und Betriebsabläufe und Unternehmenskultur in Deutschland kennen. Zudem entfällt in diesen Fällen das komplexe Anerkennungsverfahren von Berufsabschlüssen.

- **Ausbildungsplatzsuche erleichtern**

Aktuell gibt es – im Unterschied zur Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für Akademikerinnen und Akademiker sowie für eine Studienbewerbung – für junge Menschen, die in Deutschland einen Ausbildungsplatz suchen, keine entsprechenden Möglichkeiten. Beide vorhandenen Möglichkeiten setzen allerdings die eigenständige Lebensunterhaltssicherung voraus und sind mit einem Beschäftigungsverbot verbunden.

Hier könnte angesetzt werden, indem

a) eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildungsplatzsuche erteilt wird, für die die gleichen Bedingungen wie für die Arbeitsplatzsuche (§ 18c AufenthG) bzw. für Studienbewerbung (§ 16 Abs. 7 AufenthG) gelten; zusätzlich sollten ausreichende Deutschkenntnisse als Voraussetzung aufgenommen werden und eine Vermittlungsunterstützung durch die BA angeboten werden.

b) die Aufenthaltserlaubnis für die Durchführung einer qualifizierten Berufsausbildung schon für den Zeitraum der Anbahnung einer Ausbildung erteilt wird, also nach Abschluss des Ausbildungsvertrages bzw. für eine konkrete Maßnahme zur Berufsvorbereitung und Einstiegsqualifizierung erteilt wird.

- **Arbeitsplatzsuche nach erfolgreicher Ausbildung erleichtern**

Bereits jetzt bestehen Möglichkeiten zur Arbeitsplatzsuche und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach einer abgeschlossenen qualifizierten Berufsausbildung sowie nach einem abgeschlossenen Studium. Eine Aufenthaltserlaubnis nach Abschluss einer in Deutschland absolvierten Berufsausbildung kann für die Dauer von 12 Monaten zur Suche nach einer dem Abschluss angemessenen Tätigkeit erteilt werden. Die Befristung bei einem abgeschlossenen Hochschulstudium beträgt 18 Monate.

Sinnvoll ist die Angleichung der zeitlichen Befristung der Aufenthaltserlaubnis nach Abschluss einer qualifizierten Berufsausbildung. Dies würde vor allem Absolventen zu Gute kommen, die ihre Ausbildung in über- oder außerbetrieblichen Einrichtungen oder Schulen durchgeführt haben.

- **Information und Beratung zur Ausbildung in Deutschland verbessern**

Das System der dualen Ausbildung ist nur im deutschsprachigen Ausland bekannt. In vielen Ländern genießen nur rein akademische Ausbildungen einen guten Ruf. Deshalb gilt es, die Attraktivität von Ausbildung bzw. die Kenntnis über duale Ausbildung und duales Studium im Ausland zu erhöhen.

Hier kann vor allem durch eine intensivere Zusammenarbeit insbesondere mit Auslandshandelskammern angesetzt werden. Ein stärkeres Marketing sowie Informations- und Beratungsangebote an ausgewählten Auslands- und sog. DSD-Schulen<sup>2</sup> in potenzialträchtigen Drittstaaten (Fokusländer der Rekrutierung der ZAV) können dazu dienen, Schülerinnen und Schüler, die auch über deutsche Sprachkenntnisse verfügen, für die duale Ausbildung zu interessieren und zu gewinnen.

Junge Menschen, die sich schon in Deutschland befinden (z.B. im Rahmen eines FÖJ), sollten gezielt zur Aufnahme einer Ausbildung motiviert werden. Auch bereits existierende ausbildungsvorbereitende Maßnahmen könnten aufenthaltsrechtlich mit genutzt werden. Die Umsetzung und das Marketing für solche Programme könnten z.B. durch eine Mittlerorganisation analog DAAD geschehen und gegebenenfalls durch Stipendien zur Förderung insbesondere des Spracherwerbs in Deutschland unterstützt werden.

### **3.8 Potenziale der Ausbildung im Ausland nutzen**

Es gibt bereits vielfältige, heterogene Initiativen und Ansätze zur Ausbildung nach deutschen Standards im Ausland, etwa durch dort ansässige deutsche Unternehmen. Die Erkenntnisse hieraus sollten für die Fachkräftezuwanderung nach Deutschland genutzt werden.

- **Anerkennung in Deutschland vereinfachen**

Bei Ausbildungsangeboten im Ausland, bei denen Prüfungen nach deutschen Prüfungsstandards und von geeigneten Prüfern im Ausland durchgeführt werden, sollte ein Verzicht auf ein Anerkennungsverfahren zum Nachweis der im Ausland erworbenen Qualifikation erwogen werden.

- **Kooperationen mit Ausbildungseinrichtungen ausbauen**

Denkbar sind gezielte Kooperationen mit Institutionen, die in ausgewählten Drittstaaten nach deutschen Standards über den eigenen Bedarf vor Ort (ggf. in Verbänden) ausbilden. Hier wäre es gut, wenn diese mit einem Doppelabschluss – bei tatsächlicher Nutzbarkeit in beiden Ländern – abschließen würden.

---

<sup>2</sup> DSD=Deutsches Sprachdiplom der Kultusministerkonferenz. Gilt als DSD1 als Nachweis der Kenntnisse zur Aufnahme in ein Studienkolleg; als DSD2 als Nachweis der Kenntnisse zur Aufnahme eines Hochschulstudiums

Um solch eine Maßnahme durchführen zu können, ist die frühzeitige Einbindung der relevanten Partner von zentraler Bedeutung. Die Ausbildung nach deutschen Standards sollte mit einer entsprechenden sprachlichen Ausbildung einhergehen.

### **3.9 Marketing zentralisieren und modernisieren, Netzwerke ausbauen**

Deutschlands Attraktivität als Zuwanderungsland für ausländische Fachkräfte ist in den letzten Jahren gestiegen. Dies ist zum einen ein Ergebnis der Reformen im Zuwanderungsrecht der letzten Jahre. Zum anderen ist es auch auf die Intensivierung der Informationsangebote und des Marketings für den Standort Deutschland als Zuwanderungsland für Fachkräfte zurückzuführen. Diese sollten weiterentwickelt und passgenau auf geeignete Potenzialträger in Berufen mit hohen Bedarfen zugeschnitten werden.

- **Informations- und Beratungsangebote umfassend und transparent bündeln**

Um die Attraktivität von Deutschland als Zuwanderungsziel für Fachkräfte weiter zu steigern, sollten die vielfältigen Angebote in einem zentralen Eingangsportale der Bundesregierung gebündelt werden, statt wie bisher auf verschiedenen Portalen bzw. Hotlines auf Bundes-/Landesebene verteilt zu sein. Dafür würde sich eine entsprechende Weiterentwicklung des bisher gemeinsam von BA, Bundesarbeitsministerium und Bundeswirtschaftsministeriums betriebenen Portals „Make it in Germany“ anbieten.

Dies wäre mit dem Ansatz verbunden, weniger allgemein für den Standort Deutschland als attraktives Ziel für die Arbeitsmarktzuwanderung im Ausland zu werben, sondern verstärkt und gezielt Potenzialträger für die qualifizierte Fachkräftezuwanderung in Engpassberufe anzusprechen.

- **Zentrales, zielgruppenorientiertes Marketing etablieren**

Für eine bedarfsgerechte und passgenaue Ansprache von Potenzialträger/-innen bedarf es neben dem erwähnten zentralen Eingangsportale, eines zentralen, transparenten Content-Managements, denn Content und Online-Kommunikation sind der Schlüssel für erfolgreiches, authentisches Incoming-Marketing. Dieses fehlt jedoch bisher gänzlich. Dabei sind Transparenz und Glaubwürdigkeit gerade für eine zielgruppenorientierte Ansprache von potenziellen Bewerberinnen und Bewerbern im Internet von besonderer Relevanz.



- **Netzwerke mit nationalen und internationalen Kooperationspartnern**

Um eine ziel- und potenzialgruppengerechte Bewerberansprache bestmöglich betreiben zu können, sollten bis dato noch unvollständige Netzwerke mit nationalen und internationalen Kooperationspartnern geschlossen werden. Die Verzahnung von Informations- und Beratungsangeboten könnten hierdurch systematisiert und vereinheitlicht werden. Ziel muss es hierbei sein, Sprach- und Kulturbarrieren sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite abzubauen und so die Bereitschaft der Erwerbsmigration von Fachkräften zu steigern.

### **3.10 Beitrag der BA: Kooperationen stärken, interne Prozesse verbessern, bedarfsgerechte Personalressourcen gewährleisten**

Angesichts der hohen politischen Sensibilität der Zuwanderung gerade aus Drittstaaten in den Arbeitsmarkt und wachsender Fachkräfteengpässe, muss die BA als staatliche Organisation und zentraler Akteur am Arbeitsmarkt eine wichtigere Rolle übernehmen als bisher. Ziel von Vorstand und Verwaltungsrat ist es daher, die strategische und operative Leistungsfähigkeit der BA/ZAV in der internationalen Fachkräftegewinnung nachhaltig zu erhöhen. Zudem sollen Strukturen, Prozesse und Schnittstellen in der Information, Beratung, Rekrutierung und Vermittlung durch die BA weiterentwickelt und verbessert werden.

- **Eingangsberatung im Arbeitgeber-Service (AG-S) stärken, Schnittstellen zur ZAV optimieren**

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die internationale Fachkräfte rekrutieren wollen, benötigen eine bundesweit verfügbare, qualitativ hochwertige Beratung. Dazu wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Arbeitgeber-Service (AG-S) der Arbeitsagenturen bereits 2017 qualifiziert. Dem besonderen Beratungsbedarf sollte weiterhin nachsteuernd Rechnung getragen werden. Dies kann auch dazu beitragen, den Anteil der als „Incoming<sup>3</sup>“ gekennzeichneten Stellenangebote für Berufe mit hohen Fachkräftebedarfen zu steigern.

Danach könnte eine Abgabe an entsprechende spezialisierte Fachkräfte der ZAV erfolgen. Darüber hinaus wird eine Vernetzung mit einschlägigen Akteuren (z.B. Welcome Centern) vor Ort angestrebt.

- **Strategische und operative Leistungsfähigkeit der BA im internationalen Geschäft steigern**

Ein weiteres Ziel ist es, bedarfsorientierte Rekrutierungsprojekte der BA/ZAV im Ausland gezielt auszuweiten und dafür die konkreten Bedarfe von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern gemeinsam mit Sozialpartnern und Kammern zu analysieren. Hierzu müssen zunächst Projektstandards und

---

<sup>3</sup> Die durch den AG-S vorgenommene sog. Incoming-Kennzeichnung bedeutet, dass der Arbeitgeber zur Stellenbesetzung einer Einschaltung der ZAV zur Gewinnung und Vermittlung geeigneter ausländischer Bewerber/-innen zugestimmt hat.

Strukturen im Drittstaatengeschäft geschaffen werden. Dazu müssen Know-How aufgebaut und die Personalressourcen sowohl im strategischen als auch operativen Bereich bedarfsgerecht verstärkt werden.

- **Kooperationen mit Partnern im In- und Ausland intensivieren; Onlineformate ausbauen**

Der Zugang zu validen Informationen über das (berufsspezifische) Bewerberpotenzial in Drittstaaten und den Bewerber/-innen vor Ort ist häufig schwierig. Zudem sind die Verfügbarkeit und Qualität der Daten zum Ausbildungssystem und zum Arbeitsmarkt meist gering. Eine gezielte Teilnehmeransprache und -auswahl setzt zudem leistungsfähige Partner vor Ort (Arbeitsverwaltungen) voraus. Dies kann jedoch häufig nicht erwartet werden.

Die BA / ZAV will diesen Herausforderungen begegnen, indem langfristige stabile Partnerschaften vor Ort aufgebaut und Rekrutierungsvorhaben auf Basis ausdifferenzierter Absprachen zur Zusammenarbeit umgesetzt werden. Die Zahl der Kooperationsländer (= Fokusländer) soll ausgeweitet und Fokusberufe im jeweiligen Land identifiziert werden. Insgesamt soll die Netzwerkarbeit daher nicht nur mit wichtigen wirtschaftsseitigen Partnern im Inland, sondern auch mit allen am Prozess beteiligten Partnern im In- und Ausland (Deutsche Botschaften, Deutsche Auslandshandelskammern (AHK), Partnerverwaltungen, Goethe-Institute etc.) ausgebaut werden. Dadurch können bei Fragen in Rekrutierungsvorhaben kurze Wege geschaffen werden. Auch neue Partner (z.B. Auslandsschulen und Deutsche Sprachdiplom Schulen auch in Drittstaaten) sollen für die Fachkräfteansprache und -gewinnung im Ausland erschlossen werden.

„Online“-Rekrutierungsveranstaltungen sollen eine zunehmende Rolle spielen. Sie tragen, wo immer möglich und sinnvoll, zum effizienteren Einsatz knapper zeitlicher und personeller Ressourcen bei.

## Anhang

### Zu 3.4. Verfahren im Einreiseprozess vereinheitlichen und beschleunigen

Die Prozesse im Zusammenhang mit der Erteilung eines Visums bzw. Aufenthaltstitels bis zur Einreise sind komplex, teilweise langwierig, wenig transparent und kostenintensiv. Eine Vereinfachung und Beschleunigung der Prozesse steigert die Attraktivität des Standortes Deutschland für die Erwerbsmigration und trägt zur Fachkräftesicherung in Unternehmen in Deutschland bei. Ein zentraler Lösungsansatz dafür ist eine stärkere Harmonisierung der Datenerfassung und -verarbeitung sowie der dafür verwendeten IT-Systeme und die Einführung eines „Integrierten Erwerbsmanagements“ (siehe unten). Unabhängig davon sind aber auch weitere strukturelle Veränderungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen sinnvoll.

- **Kommunikationsformate ausbauen, stärken und Verbindlichkeit erhöhen**

Die bereits zwischen den beteiligten Behörden existierenden Formate (Ausländerreferentenbesprechung, halbjährlicher Erfahrungsaustausch großer Ausländerbehörden, Arbeitstreffen BAMF) erreichen oft nicht alle relevanten Institutionen und beteiligten Stellen gleichermaßen. Dies hat zur Folge, dass Informationen zu rechtlichen Änderungen oder Absprachen zwischen den beteiligten Institutionen oft mit größerer Zeitverzögerung dort ankommen oder für Unsicherheiten in der Rechtsauslegung sorgen. Die Austauschformate sollten daher weiterentwickelt werden, um eine einheitlichere Rechtsauslegung und Vorgehensweisen zu befördern. Zudem muss sichergestellt werden, dass der Informationsfluss und Wissenstransfer flächendeckend gelingt.

- **Gemeinsamen Informationsdienst einrichten und Dokumente zeitgleich aktualisieren**

Damit relevante Informationen bei allen Stellen zeitgleich vorliegen, sollten diese behördenübergreifend zeitgleich zur Verfügung gestellt werden. Hieraus ergibt sich z.B. ein Mehrwert für kleine Behörden, die nicht am Erfahrungsaustausch der großen Ausländerbehörden teilnehmen.

Die Aktualisierung zu einheitlichen Zeitpunkten des Visumhandbuchs des Auswärtigen Amts, der BA-Weisungen und der Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums (BMI) unterstützt ebenfalls die einheitlichere Anwendung bei Prozessen und Anforderungen.

Eine engere Verzahnung zwischen Visastellen und Ausländerbehörden in Form einer automatisierten Information durch die Ausländerbehörden zum Ausgang des Antragsverfahrens (z.B. keine Ausstellung / Verlängerung des Aufenthaltstitels nach der Einreise) generiert Erfahrungswerte in den Visastellen zu Angemessenheit / Korrektheit getroffener Visumsentscheidungen.

- **Erwartungsmanagement verbessern**

In Informations- und Beratungsangeboten für Unternehmen bzw. für Antragstellerinnen und Antragsteller sollte auf eine transparente und realistische Darstellung von Herausforderungen, Bearbeitungs- und Wartezeiten sowie Kosten geachtet werden, die im Zusammenhang mit der Fachkräftegewinnung im Ausland entstehen.

### **Zu 3.4.1 Visumverfahren**

Einheitlichere, transparentere Prozesse und Anforderungen sowie eine Verkürzung der teilweise langen Wartezeiten auf das für die Einreise benötigte Arbeitsvisum würden die Erwerbsmigration nach Deutschland erleichtern. Dazu könnten folgende Maßnahmen beitragen.

- **Personelle Ressourcen und Beratungsangebote der Auslandsvertretungen ausbauen**

Ein personeller Aufwuchs von festen, längerfristig angesetzten Expertinnen und Experten in den Visastellen von Ländern mit hoher Erwerbsmigration wäre wünschenswert. Dort, wo diesem wegen des Rotationssystems in den Auslandsvertretungen oder aus anderen nachvollziehbaren Gründen Grenzen gesetzt sind, muss zumindest ein funktionierendes System des Knowhow-Transfers etabliert werden, um Wissensverluste bei Personalwechseln zu vermeiden.

Notwendig wäre zudem zumindest in Ländern mit hohem Fachkräftezuwanderungspotenzial auch eine erste Beratung zu Fragen der Anerkennung bereits im Visumprozess in den Auslandsvertretungen bzw. die Möglichkeit, zur Beratung in Fragen der Anerkennung auf andere Kompetenzträger vor Ort (z.B. in den AHK) zu verweisen. Die Erprobung in einem Modellprojekt und / oder Einkauf externer Expertinnen und Experten dazu käme ebenfalls in Frage. Zudem wird vorgeschlagen, die Entsendung von Expertinnen und Experten der BA an ausgewählte Visastellen zur Information und Beratung von Antragstellerinnen und Antragstellern zu Fragen der Beschäftigung in Deutschland zu erproben.

- **Online-Registrierungsverfahren für die Terminvergabe etablieren**

Durch die Schaffung eines weltweit einheitlichen Online-Visaregistrierungsverfahrens mit transparenter Darstellung zur grundsätzlichen Logik der Terminvergabe (z.B. nötige vorrangige Erteilung von Visa zur Familienzusammenführung wegen Rechtsanspruch) könnte eine verbesserte Informationsgrundlage für Antragsteller geschaffen werden. Allerdings müssen auch bei Schaffung eines Online-Verfahrens Information und Beratung vor Prozessbeginn ermöglicht werden.

- **Wartezeiten transparent machen und verkürzen**

Die teilweise sehr langen Wartezeiten für einen Termin zur Visumbeantragung sollten konsequenter und je nach Visumstyp auf unterschiedlichen Terminlisten auf der Homepage der Botschaft veröffentlicht werden. Ziel muss zudem die deutliche Verkürzung von Visawartezeiten sein für dringend benötigte Fachkräfte, die in Deutschland eine Beschäftigung aufnehmen wollen. Dazu müssen neben einer bestmöglichen Standardisierung von Verfahrensprozessen die Auslandsvertretungen mit den nötigen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet sein.

Eine privilegierte Terminvergabe bei der Botschaft für Fachkräfte mit Arbeitsvertrag und vorhandener Anerkennung (und ggf. Betreuung durch BA/ZAV) wird als Beitrag zur Sicherstellung fairer Mobilität angestrebt.

- **Unterlagenanforderungen transparent gestalten**

Eine Vereinheitlichung und Transparenz über Regelungen zu den vorzulegenden Unterlagen für den Visumantrag wäre förderlich, da im Visumhandbuch die Benennung der konkret benötigten Nachweise häufig fehlt (z.B. kein Hinweis zu anerkannten Sprachzertifikaten; Ermessen in Bezug auf ausreichende Sprachkenntnisse nach Vorsprache ohne Zertifikatsnachweis).

### **Zu 3.4.2 Ausländerbehörden**

Die grundsätzlich dezentrale Zuständigkeit für die Erteilung auch von Erwerbsaufenthaltstiteln führt zu unterschiedlichen Rechtsauslegungen bei identischen Ausgangsvoraussetzungen und zum Teil dazu, dass die Ausländerbehörden bei geringen Fallzahlen Schwierigkeiten haben, für bestimmte Regelungen zur Erwerbsmigration fachliches Knowhow und Erfahrungswerte vorzuhalten (z.B. zu § 17a AufenthG). Es wird teilweise mit unterschiedlichen Standards bei Prozessen und Anforderungen z.B. bezüglich Terminvergabe, Unterlagenanforderung etc. gearbeitet.

- **Schaffung zentralisierter Anlauf- und Entscheidungsstellen für Erwerbszuwanderer**

Durch die Schaffung von jeweils einer oder in großen Bundesländern maximal zwei zentralen Anlauf- und Entscheidungsstellen der Ausländerbehörden für die Erwerbsmigration nach dem Vorbild teilweise bereits existierender Willkommenszentren wie z.B. in Hamburg könnten regionale Kompetenzzentren geschaffen, Effizienzreserven gegeben, Verfahren beschleunigt und transparenter sowie einheitlicher gestaltet werden.

- **Einheitliche IT-Standards schaffen**

Die Ausländerbehörden arbeiten mit unterschiedlichen Standards hinsichtlich elektronischer Akten, IT-Infrastruktur, Formaten und Übertragungswegen für elektronische Daten. Eine sicherlich nicht kurzfristig umzusetzende Anforderung wäre deshalb ein einheitlicher Datenverarbeitungsstandard sowie eine

gemeinsame IT-Infrastruktur für alle Ausländerbehörden. Eine einheitliche e-Aktenführung wäre auch Voraussetzung dafür, dass das Visumverfahren über ein Online-Portal abgewickelt werden könnte.

Der Aktenversand bei Zuständigkeitswechseln stellt durch die entstehenden erheblichen zeitlichen Verzögerungen erfahrungsgemäß ein Problem dar, auch wenn er im Kontext der Verfahrensvereinfachungen als nachrangig betrachtet werden könnte. Bis zur Einführung entsprechender IT-Infrastrukturen sollte deshalb die verbindliche Festlegung einheitlicher Bearbeitungsstandards und Service Levels geprüft werden. Eine Verständigung der Innenministerien zur Herstellung solcher einheitlichen Standards wird angeregt.

### **Zu 3.4.3 Arbeitsmarktzulassung (AMZ) durch die BA**

- **Verfahren bei Wechsel der Tätigkeit oder eines Arbeitgebers vereinfachen**

Die Zustimmung der BA zur Ausübung einer Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen wird auf eine bestimmte Tätigkeit bei einem bestimmten Arbeitgeber beschränkt. Die Geltungsdauer der Zustimmung der BA und somit auch für die Beschränkungen richten sich nach den jeweiligen Arbeitsverträgen. Die Ausländerbehörden haben diese Beschränkungen als Nebenbestimmungen in den jeweiligen Aufenthaltstitel zu übernehmen. Rechtliche Grundlage dafür sind die Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes und der Beschäftigungsverordnung.

Grundsätzlich bestehen weiterhin die Notwendigkeit und die Berechtigung für entsprechende zeitlich befristete Beschränkungen. Gleichwohl gibt es Unsicherheiten bei Zugewanderten wie Unternehmen hinsichtlich der Bedeutung und der Reichweite dieser Beschränkungen. Ändert sich die Tätigkeit beim gleichen Arbeitgeber, wird eine Stelle bei einem anderen Arbeitgeber aufgenommen, ist dies – sofern kein unbeschränkter Arbeitsmarktzugang nach § 9 BeschV vorliegt – mit einem hohen Aufwand bei den Zugewanderten, der BA und den Ausländerbehörden verbunden und erfordert einen neuen Aufenthaltstitel bzw. eine Umschreibung des Aufenthaltstitels.

Die flexiblere Gestaltung der Zustimmungsentscheidungen bzw. eine zeitlich kürzere Befristung der Bindung der Aufenthaltserlaubnis an eine Tätigkeit könnte hier sinnvoll sein. Zur Umsetzung sollten Möglichkeiten für:

- inhaltliche Zusatzinformationen der BA (z.B. bei Betriebsübergang o.ä. keine Neuzustimmung erforderlich)
- eine Vorabzustimmung (Prüfung der Beschäftigungsbedingungen und ggf. Vorrangprüfung) der BA für eine neue Beschäftigung beim Wechsel einer Tätigkeit innerhalb des Unternehmens und bei einem Arbeitgeberwechsel geprüft werden.

Zudem bedarf es klarer Informationen über die Wirkung der Zustimmung durch die BA, über die Bedeutung der Zustimmung im Verfahren und für die Zulässigkeit der Beschäftigungsaufnahme/Einreise.

- **Zustimmung der BA bei Verstößen konsequent versagen**

Die BA kann ihre Zustimmung zur Erteilung eines Aufenthaltstitels u.a. versagen, wenn ein Ausländer oder ein Arbeitgeber, bei dem die Beschäftigung erfolgen soll, wegen eines Rechtsverstoßes (SGB III, AÜG, Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz) rechtskräftig mit einer Geldbuße belegt oder zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt wurde (§ 40 Abs. 2 AufenthG). Die Regelungen bei der Erteilung einer ICT-Karte (Unternehmensinterner Transfer für Drittstaatsangehörige) sind noch weitergehend (§ 40 Abs. 3). Die BA kann die Zustimmung auch widerrufen, wenn sich bei der nachgehenden Prüfung der Beschäftigungsbedingungen zeigt, dass diese nicht mit den ursprünglich angegebenen Bedingungen übereinstimmen und ungünstiger sind als die vergleichbarer Inländer.

Eine konsequente Anwendung der Bestimmungen trägt mit dazu bei, Wettbewerbsverzerrungen durch Ausschluss unzuverlässiger Arbeitgeber zu verhindern.

- **Informationsfluss verbessern**

Oft kann die BA nicht sofort in die Bearbeitung der Zustimmungsanfragen einsteigen, weil z.B. noch Informationen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern angefordert werden müssen. Die Ausländerbehörden sollten deshalb auf ihren Internetseiten immer auf die Internetseite der BA zur AMZ verlinken. Dort sind die aktuellen Vordrucke der BA – wie die Stellenbeschreibung – veröffentlicht. Zudem sollten Antragstellerinnen und Antragsteller bereits bei der Visabeantragung darüber aufgeklärt werden, dass eine Zustimmung der BA kein Präjudiz für die Erteilung eines Visums/ Aufenthaltstitels ist.

### **Zu 3.5 Migrationsprozesse behördenübergreifend neugestalten: Integriertes Erwerbsmigrationsmanagement pilotieren**

Die Prozessbeteiligung verschiedener zuständiger Stellen ist schnittstellenintensiv, bisher häufig wenig transparent und verursacht hohen Abstimmungsbedarf. Daher liegt es im Interesse aller Beteiligten, einen möglichst reibungslosen und ressourcenschonenden Workflow im Prozess der Erwerbsmigration zu ermöglichen. Als besondere Herausforderung stellen sich die unterschiedlichen Datensätze, verwendeten IT-Lösungen, datenschutzrechtlichen Regelungen und Bearbeitungsregelungen dar.

Über die o.g. nötigen Veränderungen in den Strukturen und Prozessen der einzelnen im Zuwanderungsprozess beteiligten Institutionen und den insgesamt nötigen, besseren Informationsfluss und Wissenstransfer hinaus, könnte durch eine integrierte, d.h. behördenübergreifende Steuerung eine wesentliche Beschleunigung der Abläufe und mehr Transparenz im Verfahren erreicht werden.

Dabei würde der Workflow zwischen Botschaften, Ausländerbehörden, Anerkennungsstellen und BA abgesprochen. Nach dem Vorbild des integrierten Flüchtlingsmanagements würde mit einem Kerndatensatz für jede Antragstellerin und jeden Antragsteller gearbeitet und Service Levels im Immigrationsprozess unter allen im Prozess beteiligten Partnerstellen vereinbart.

Ein solchermaßen komplett neu gestaltetes Verfahren könnte zunächst im Rahmen eines Pilotprojekts unter maßgeblicher Beteiligung der BA erprobt werden – beispielsweise in einem Bundesland für bestimmte Berufe aus einem festgelegten Herkunftsland.

Einer kurzfristig hohen Investition in Konzeption, gemeinsam nutzbare technische Infrastruktur sowie Schulungsmaßnahmen stünden mittel- und langfristig deutliche Effizienzgewinne gegenüber.