



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie



Jedes
Alter
zählt
Die Demografiestrategie
der Bundesregierung

Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
Öffentlichkeitsarbeit
11019 Berlin
www.bmwi.de

Autoren

Luise Brenning
Dr. Christoph Emminghaus
Prof. Dr. Winfried Kluth
Rene Laub
Marcus Neureiter
Philipp Till Schultz
Alice Steinbrück
Nina Wielage

Rambøll Management Consulting GmbH
Saarbrücker Str. 20/21
10405 Berlin
Tel. +49 30 302020-0
Fax +49 30 302020-199
www.ramboll-management.de

Gestaltung und Produktion

PRpetuum GmbH, München

Stand

April 2014

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Nicht zulässig ist die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben von Informationen oder Werbemitteln.



Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ist mit dem audit berufundfamilie® für seine familienfreundliche Personalpolitik ausgezeichnet worden. Das Zertifikat wird von der berufundfamilie gGmbH, einer Initiative der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, verliehen.



Diese und weitere Broschüren erhalten Sie bei:
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Referat Öffentlichkeitsarbeit
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
www.bmwi.de

Zentraler Bestellservice:
Telefon: 030 182722721
Bestellfax: 030 18102722721



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Demografiestrategie der Bundesregierung – Arbeitsgruppe E.2 „Ausländisches
Arbeitskräftepotenzial erschließen und Willkommenskultur schaffen“

Inhalt

1. Einleitung	5
2. Ziele, betrachtete Zielgruppen und Methodisches Vorgehen	7
2.1 Ziele der Studie	7
2.2 Betrachtete Zielgruppen	7
2.3 Methodisches Vorgehen	8
2.3.1 Aufbereitung des Forschungsstands	8
2.3.2 Datenanalyse zur Entwicklung der Zuwanderung	9
2.3.3 Explorative Expertengespräche	9
2.3.4 Elektronische Befragung bereits zugewanderter Fachkräfte	10
2.3.5 Fallstudien	10
2.3.6 Internationaler Vergleich	11
2.3.7 Telefonische Interviews mit Unternehmen unterschiedlicher Branchen und Größe zur Validierung der Handlungsempfehlungen	12
2.3.8 Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Wirtschaft und Verwaltung zur Validierung der Handlungsempfehlungen	12
3. Gesetzliche und administrative Rahmenbedingungen	13
3.1 Status quo des Rechtsrahmens in Deutschland	13
3.2 Zuwanderung von Fachkräften innerhalb der EU	15
3.3 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten	15
3.3.1 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung (§ 18 AufenthG)	16
3.3.2 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss	18
3.3.3 Anerkennung beruflicher und akademischer Abschlüsse	20
3.3.4 Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten	21
3.3.5 Jugendliche aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren	22
3.3.6 Aufenthaltsrecht von Ehegatten und Lebenspartnerinnen und -partnern in den aufgeführten Zielgruppen	23
3.4 Zwischenfazit	24
4. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland vor dem Hintergrund des Fachkräftebedarfs	25
4.1 Entwicklung des Fachkräftebedarfs	26
4.2 Fachkräftemangel und Fachkräftesicherung aus Sicht der Betriebe	30
4.3 Entwicklung der allgemeinen Migration nach Deutschland	32

4.4	Beschäftigungsorientierte Migration	34
4.4.1	Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung	39
4.4.2	Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss	41
4.4.2.1	Blaue Karte EU	41
4.4.2.2	Hochqualifizierte	42
4.4.3	Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse	44
4.4.4	Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten	50
4.4.5	Jugendliche ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren	58
4.5	Fazit zur Entwicklung der Zuwanderung von Fachkräften	61
5.	Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens	65
5.1	Allgemeine Umsetzungserfahrungen	65
5.1.1	Informationsstand und Informationsmöglichkeiten	68
5.1.2	Effizienz der Umsetzungsprozesse bei der Erteilung von Visa- und Aufenthaltstiteln	82
5.1.3	Transparenz der Umsetzungsprozesse bei der Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln	88
5.1.4	Erlebte Willkommenskultur	92
5.2	Umsetzung der Regelungen zur Zuwanderung für Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung	99
5.2.1	Matching zwischen Fachkräften aus Drittstaaten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und Unternehmen	100
5.2.2	Informationsstand und Informationsmöglichkeiten	100
5.2.3	Praxischeck für Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung	101
5.2.4	Beweggründe für die Zuwanderung und den Verbleib in Deutschland	106
5.3	Umsetzung der Regelungen zur Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss	107
5.3.1	Matching zwischen Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss und Unternehmen	107
5.3.2	Informationsstand und Informationsmöglichkeiten	108
5.3.3	Praxischeck für Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss	109
5.3.4	Umsetzungserfahrungen mit dem neuen Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche für Akademikerinnen und Akademiker aus Drittstaaten nach § 18c AufenthG	112
5.3.5	Beweggründe für die Zuwanderung und den Verbleib in Deutschland	112
5.4	Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Berufsabschlüsse	114
5.4.1	Informationsstand und Informationsmöglichkeiten	114
5.4.2	Praxischeck Anerkennung einer ausländischen Fachkraft mit Berufsabschluss	116
5.4.3	Ausländische Fachkraft mit einem Hochschulabschluss	119
5.5	Umsetzung der Regelungen zur Zuwanderung von Studierenden und Promovierenden deutscher Hochschulen aus Drittstaaten	122
5.5.1	Informationsstand und Informationsmöglichkeiten	123
5.5.2	Praxischeck für Studierende und Promovierende deutscher Hochschulen aus Drittstaaten	125
5.5.3	Beweggründe für die Zuwanderung und den Verbleib in Deutschland	132
5.6	Umsetzung der Regelungen zur Zuwanderung von Jugendlichen aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren	137
5.6.1	Matching zwischen Jugendlichen aus Drittstaaten und Unternehmen	139
5.6.2	Informationsstand und Informationsbeschaffung	140
5.6.3	Praxischeck zum Aufenthaltstitel für Jugendliche aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren	140
5.6.4	Beweggründe für die Zuwanderung und den Verbleib in Deutschland	142

5.7 Fazit zur Umsetzung des Rechtsrahmens	143
6. Vertiefender internationaler Vergleich	144
6.1 Österreich	145
6.1.1 Zuwanderung ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung	146
6.1.2 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss	148
6.1.3 Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse	150
6.1.4 Ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen österreichischer Hochschulen	152
6.1.5 Ausländische Jugendliche ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Österreich absolvieren	153
6.1.6 Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen	153
6.2 Dänemark	155
6.2.1 Zuwanderung ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung	156
6.2.2 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss	156
6.2.3 Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse	159
6.2.4 Ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen dänischer Hochschulen	159
6.2.5 Ausländische Jugendliche ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Dänemark absolvieren	160
6.2.6 Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen	160
6.3 Fazit des internationalen Vergleichs	164
7. Gesamtbewertung	169
8. Handlungsempfehlungen	175
Literaturverzeichnis	189
Anhang I	198
Anhang II	200
Anhang III	211
Abbildungen	230
Tabellen	235
Abkürzungen	236
Danksagung	238

1. Einleitung

Laut Prognosen werden Deutschland bis zum Jahr 2025 mehr als 6,5 Millionen Fachkräfte fehlen, wenn der demografischen Entwicklung und der daraus folgenden Verknappung von Fachkräften nicht durch geeignete Maßnahmen begegnet werden kann (Bundesagentur für Arbeit 2011:3). Bereits heute macht sich der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in einigen Branchen und Regionen deutlich bemerkbar. Der demografische Wandel verstärkt diesen Trend weiter. Einzelne Unternehmen und der Wirtschaftsstandort Deutschland im Gesamten sind jedoch auf Fachkräfte angewiesen, um wirtschaftlichen Wachstum und Wohlstand langfristig zu sichern. In der Diskussion um fehlende Fachkräfte setzt sich immer stärker die Erkenntnis durch, dass die gezielte Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland, neben der verbesserten Qualifizierung des inländischen Erwerbspersonenpotenzials, einen zentralen Lösungsansatz darstellt. Studien¹ zeigen, dass die qualifizierte Arbeitsmigration spezifischer Gruppen Löhne und Beschäftigung steigert oder mindestens konstant hält.

Eine verstärkte Migration von hochqualifizierten ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nach Deutschland ist dabei alles andere als sicher – Deutschland steht im globalen Wettbewerb um die besten Köpfe. In den vergangenen Jahren wurden unterschiedliche Initiativen umgesetzt, um die Zahl der Zuzüge von Fachkräften nach Deutschland zu erhöhen. Beispielhaft sind hier die Absenkung der Mindesteinkommensschwelle für Hochqualifizierte oder die sogenannte Positivliste für Mangelberufe zu nennen. Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) belegen, dass die Zuwanderung gerade im Jahr 2012 besonders zugenommen hat: die Zahl der Zuzüge stieg im Vergleich zum Vorjahr um rund 19 Prozent (von 623.000 auf 739.000) (BAMF 2013). Bei rund 60 Prozent dieser Zuwandernden handelt es sich um Personen mit einer europäischen Staatsangehörigkeit.

Die Hemmnisse für die Migration ausländischer Fachkräfte sind vielfältig. In der Außensicht gilt Deutschland als Standort mit einem unübersichtlichen Zuwanderungsrecht, geringer Ausländerfreundlichkeit, geringer Integrationsbereitschaft, einer wenig ausgeprägten Willkommenskultur und hohen Sprachbarrieren (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2012). Deutsche Unternehmen wiederum nennen Sprachbarrieren, mangelnde Qualifikation sowie bürokratische Hürden als Gründe dafür, dass sie trotz des Bedarfs bisher nur in einem geringen Umfang nach Fachkräften im Ausland gesucht haben (Brink, Hoffmann, Wallau 2013). Insbesondere die mangelnde Transparenz und der schlechte Ruf des deutschen Antragssystems bei der Zuwanderung werden als Gründe für eine zurückhaltende Einstellung ausländischer Fachkräfte von Unternehmen benannt (OECD 2013a). Dies hat zur Folge, dass heute lediglich sieben Prozent der deutschen Unternehmen aktiv nach Fachkräften im Ausland suchen – bei Großunternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind

es 22 Prozent. Allerdings ist generell davon auszugehen, dass vor dem Hintergrund des zunehmenden Wettbewerbs um qualifiziertes Personal die Rekrutierung von ausländischen Fachkräften verstärkt in den Fokus der deutschen Industrie rücken wird (OECD 2013a).

Allgemein benennen Expertinnen und Experten zwei zentrale Stellschrauben für die Realisierung eines erhöhten Fachkräftezustroms: die Schaffung und Kommunikation einer „Willkommenskultur“ sowie den Abbau von rechtlichen und bürokratischen Hürden (Bundesagentur für Arbeit 2011). Die Etablierung einer Willkommenskultur wird maßgeblich durch die im Jahre 2012 gestartete Fachkräfte-Offensive vorangebracht, die eine gemeinsame Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesagentur für Arbeit (BA) ist und das Fachkräftekonzept der Bundesregierung begleitet. Die Fachkräfte-Offensive informiert und sensibilisiert die Öffentlichkeit, Unternehmen und Fachkräfte über Ursachen und Auswirkungen zum Thema Fachkräftemangel. Das Willkommensportal „Make it in Germany“ wird federführend vom BMWi umgesetzt und bündelt zentrale Informationen zum Leben und Arbeiten in Deutschland für zuwanderungsinteressierte Fachkräfte wie auch für deutsche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Die Relevanz der Entwicklung hin zu einer „Willkommens- und Anerkennungskultur“ und die Sicherung der Fachkräftebasis durch ausländische Fachkräfte wurden auch in der Demografie-strategie der Bundesregierung betont, die am 25. April 2012 beschlossen wurde. Eine sich daraus bildende Arbeitsgruppe unter der Leitung des BMWi und des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) nahm diese Themenschwerpunkte auf und befasst sich mit der Erschließung des ausländischen Arbeitskräftepotenzials und der Schaffung einer Willkommens- und Anerkennungskultur mit Fokus auf die Werbung, Vermittlung und Integration aus-

1 Hier sind zum Beispiel Bauer, T.: Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik: Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, Physica-Verlag, 1998, sowie Bauer/Zimmermann, a. a. O. sowie Brücker, Herbert (2013): Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik. Bertelsmann Stiftung, 2013.

ländischer Fachkräfte. Die Schaffung einer Willkommens- und Anerkennungskultur in Gesellschaft und Unternehmen ist die Basis für die Wirkung des rechtlichen Rahmens für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte.

Die zweite genannte Stellschraube betrifft den Abbau der rechtlichen und bürokratischen Hürden für ausländische Fachkräfte. Bei der Vorbereitung, der Anreise und während ihres Aufenthalts ist für ausländische Fachkräfte und potenzielle künftige ausländische Fachkräfte eine Reihe von rechtlichen Rahmenbedingungen von Relevanz. Zu diesen gehören beispielsweise Zuwanderungs- und Aufenthaltsbestimmungen, die Ausgestaltung des Arbeitsrechts sowie die Möglichkeit der Anerkennung von Bildungsabschlüssen. Weitere rechtliche Vorgaben determinieren die Arbeits-erlaubnis für Ehepartnerinnen und -partner sowie einen möglichen Nachzug von Familienmitgliedern und damit wichtige familiäre Aspekte. Dabei handelt es sich neben rechtlichen Vorschriften insbesondere auch um die Ausgestaltung bzw. Ausführung von Verfahrensregelungen oder Durchführungsanweisungen.

Im Jahr 2012 traten zwei Gesetze in Kraft, um die bislang zum Teil komplexen rechtlichen Vorschriften und Rahmenbedingungen für ausländische Fachkräfte zu erleichtern. Im April 2012 trat das Anerkennungsgesetz² in Kraft, um durch eine vereinfachte Anerkennung der Berufsabschlüsse sowohl das Qualifikationspotenzial in Deutschland lebender Personen besser zu nutzen als auch vermehrt Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen. Das Gesetz führte Rechtsansprüche auf ein Verfahren zur Überprüfung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation mit einem deutschen Berufsabschluss ein. Ziel ist es, dadurch Fachkräften mit ausländischen Abschlüssen bessere Arbeitsmarktchancen und Unternehmen nachvollziehbare und verlässliche Grundlagen zur Bewertung der Abschlüsse zu verschaffen.

Im August 2012 wurde zudem die Hochqualifizierten-Richtlinie mit der sogenannten Blauen Karte EU eingeführt. Durch die Blaue Karte EU sollen zusätzliche Anreize und Vereinfachungen für den Zuzug von Fachkräften aus Drittstaaten mit Hochschulabschluss geschaffen werden. Ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem akademischen Abschluss, die einen Arbeitsplatz in Deutschland mit einer festgelegten Bruttojahresgehaltssumme angebo-

ten bekommen, erhalten nun den Aufenthaltstitel Blaue Karte EU. Dabei kann eine Niederlassungserlaubnis bereits nach 21 Monaten erfolgen. Zudem lockert das Gesetz die Voraussetzungen für die Gründung eines Unternehmens sowohl für Angehörige aus Drittstaaten, die nach Deutschland einreisen als auch für ausländische Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen.³ Weitere Vereinfachungen erfolgten insbesondere für die zweite Zielgruppe – die drittstaatsangehörigen Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen, die in Deutschland eine Berufsausbildung absolviert haben – um das bereits vorhandene Potenzial ausländischer Fachkräfte an deutschen Hochschulen und Bildungsstätten verbessert zu nutzen.

Das Anerkennungsgesetz sowie die Einführung der Blauen Karte EU geben den rechtlichen Rahmen der neuen Strategie zur Gewinnung ausländischer Fachkräfte vor und sind eingebettet in eine Reihe weiterer Gesetze und Neuordnungen. Zu nennen ist hier die Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern vom 6. Juni 2013, welche ausländischen Fachkräften mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung in bestimmten Mangelberufen auch ohne eine Vorrangprüfung den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt und den Erhalt einer befristeten Arbeitserlaubnis ermöglicht. Eine vergleichende Bewertung des formellen Rechtsrahmens wurde kürzlich von der OECD vorgenommen (OECD 2013a). Darin wurde deutlich, dass das Zuwanderungssystem in Deutschland trotz seiner Vorteile im Ausland nach wie vor sowohl von Unternehmen als auch den potenziell Zuwandernden als bürokratisch und intransparent wahrgenommen wird. Allerdings steht eine aktuelle Beurteilung unter Berücksichtigung der Wahrnehmung der ausländischen Fachkräfte und Unternehmen und der umsetzenden Akteure bisher jedoch aus. Die Wirkungen der Änderungen des Rechtsrahmens sowie der eingeführten Initiativen, wie beispielsweise das „Make it in Germany“-Portal auf die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte wurden bislang noch nicht abschließend untersucht.

Das BMWi hat Rambøll Management Consulting (RMC) mit der Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte beauftragt, welche eine gemeinsame Maßnahme der Arbeitsgruppe (AG) E.2 „Ausländisches Arbeitskräftepotenzial erschließen und Willkommenskultur schaffen“ im Kontext der Demografiestrategie der Bundesregierung ist.

2 „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“

3 Änderung des § 21 AufenthG.

2. Ziele, betrachtete Zielgruppen und methodisches Vorgehen

Nachfolgend werden zunächst die Ziele und die im Rahmen der Wirkungsanalyse betrachteten Zielgruppen beschrieben (vgl. Abschnitt 2.1). Im Anschluss wird auf das Projektdesign eingegangen (vgl. Abschnitt 2.3).

2.1 Ziele der Studie

Ziel der Wirkungsanalyse ist es, den rechtlichen Rahmen für ausländische Fachkräfte sowie seine Umsetzung in der Praxis aus Sicht ausländischer Fachkräfte, der Wirtschaft und der Verwaltung zu analysieren. Dabei geht es im Kern um die Frage, wie die bestehenden und neueren rechtlichen Regelungen implementiert sind bzw. werden und welche Wirkungen sich in der Praxis daraus für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte ergeben. Im Sinne einer Weiterentwicklung des Zuwanderungsrechts und seiner Umsetzung soll die Studie auch Stärken und Schwächen im Verwaltungshandeln sowie Best-Practice-Ansätze identifizieren und fundierte Empfehlungen zu Veränderungen des rechtlichen Rahmens und seiner Umsetzung geben. Dabei sollen nicht nur der Status quo in Deutschland, sondern auch internationale Erfahrungen berücksichtigt werden.

Zur Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes werden im Rahmen der Studie spezifische rechtliche Regelungen und deren Umsetzung für spezifische Zielgruppen betrachtet.

Folgende rechtliche Regelungen finden Eingang in die Wirkungsanalyse:

- das am 1. April 2012 in Kraft getretene sogenannte Anerkennungsgesetz,
- die zum 1. August 2012 eingeführte sogenannte Blaue Karte EU,
- das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz (AufenthG)),
- die Aufenthaltsverordnung (AufenthV),
- die Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern vom 6. Juni 2013 (Beschäftigungsverordnung (BeschV)) sowie

die jeweiligen Verwaltungsvorschriften der erlassenen Gesetze.

2.2 Betrachtete Zielgruppen

Die folgenden Zielgruppen werden im Rahmen der Analyse abgedeckt:

- ausländische Fachkräfte mit einem Hochschulabschluss oder einer abgeschlossenen Berufsausbildung, die zum Zwecke einer angestellten Tätigkeit nach Deutschland zuwandern bzw. zugewandert sind,
- ausländische Studieninteressierte, Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen (hierunter fallen auch Absolventinnen und Absolventen deutscher Auslandsschulen),
- ausländische Jugendliche, die eine Berufsausbildung in Deutschland absolvieren oder dies anstreben.

Bei allen drei Zielgruppen werden sowohl Staatsangehörige aus EU-Staaten mit Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie Drittstaatsangehörige betrachtet. Der Fokus liegt jedoch auf den Regelungen und ihrer Umsetzung für Drittstaatsangehörige.

Nicht explizit in der Studie betrachtet werden umgekehrt folgende Gruppen:

- ausländische Fachkräfte, welche zum Zwecke der Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit zuwandern,
- Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (§ 20 AufenthG),
- Personen, die im Rahmen konzerninterner Entsendungen nach Deutschland kommen,
- Grenzgängerinnen und Grenzgänger,
- Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer (Arbeitgeber im Ausland ansässig),
- Entsandte im Sinne der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung,
- (Spät-)Aussiedlerinnen und -aussiedler,
- Gastarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer,

- Saisonarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer,
- Schaustellergehilfen,
- Au-pairs,
- Personen, die aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nach Deutschland kommen (Abschnitt 5 AufenthG),
- Personen, die aus familiären Gründen nach Deutschland kommen (Abschnitt 6 AufenthG) und
- Personen mit besonderen Aufenthaltsrechten (Abschnitt 7 AufenthG).

Mit dieser Eingrenzung der Zielgruppe wird der Untersuchungsgegenstand klar definiert.

2.3 Methodisches Vorgehen

Die folgende Abbildung stellt das methodische Vorgehen in der Übersicht dar. Nachfolgend werden die einzelnen Projektschritte näher beschrieben.

2.3.1 Aufbereitung des Forschungsstands

Da der Fokus der Studie auf den jüngsten Rechtsänderungen liegt, wurden ausschließlich Studien und Veröffentlichungen zum Thema Zuwanderung von Fachkräften ausgewertet, welche in den Jahren 2012, 2013 und 2014⁴ erschienen sind. Forschungsergebnisse zur Wirkung der rechtlichen Regelungen sind bisher nicht bekannt und konnten deshalb nicht in diesem Kapitel dargestellt werden.

Insgesamt wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Studien ausgewertet. Darunter sind insbesondere Veröffentlichungen der OECD, der deutschen Bundesministerien, der BA, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), von Verbänden und Kammern sowie von Forschungsinstituten.

Abbildung 1: Methodisches Vorgehen in der Übersicht

Bestandsaufnahme und Bewertung des Ist-Zustands der Rechtsanwendung (Arbeitspaket 1)

Empfehlungen zur besseren Umsetzung und ggf. Weiterentwicklung des Rechtsrahmens (Arbeitspaket 2)

- Projektetablierung
- Aufarbeitung des aktuellen Forschungsstands
- Datenanalyse zur Entwicklung der Zuwanderung
- Explorative Expertengespräche
- Elektronische Befragung zugewandelter ausländischer Fachkräfte (n=506)
- Implementationsanalyse
- Internationaler Vergleich
- Zwischenbericht und Präsentation
- Auswertungsworkshop mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Wirtschaft und Verwaltung zur Diskussion und Validierung möglicher Handlungsempfehlungen
- Telefonische Interviews mit Unternehmen unterschiedlicher Größen und Branchen
- Projektabschluss

Quelle: Eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

⁴ Berücksichtigt wurden diejenigen Daten und Dokumente, die bis zum 24. Januar 2014 veröffentlicht wurden.

2.3.2. Datenanalyse zur Entwicklung der Zuwanderung

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht darüber, zu welchen Themen und Zielgruppen welche Datengrundlagen ausgewertet wurden. Vielfach lagen die Daten nicht bis zum aktuellen Stand vor. Daher wurden vorrangig Daten ausgewertet, die den Zeitraum bis einschließlich 2013⁵ abdecken.

Soweit möglich, wurde bei den Datenauswertungen immer eine Differenzierung zwischen EU- und Drittstaatsangehörigen vorgenommen.

Eine Übersichtstabelle zu den verwendeten Datenquellen im Anhang I gibt darüber hinaus Aufschluss über die Methodik bei der Generierung der verwendeten Datenquellen (Stichprobenziehung, Stichprobengröße, ggf. genaue Fragestellungen etc.), um die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der einzelnen Quellen entsprechend einordnen zu können.

2.3.3 Explorative Expertengespräche

In die Expertengespräche wurden vorrangig die Mitglieder der Unterarbeitsgruppe der BMWi AG E.2 „Ausländisches Arbeitskräftepotenzial erschließen und Willkommenskultur schaffen“ der Demografiestrategie der Bundesregierung einbezogen. Ziel war es, das umfangreiche Wissen und die Erfahrungen dieser Personen für die Studie und insbesondere für die Vorbereitung der weiteren Erhebungsschritte nutzbar zu machen. Folgende Auflistung zeigt, welchen Institutionen die ausgewählten Gesprächspartnerinnen und -partner angehören:

Die Expertengespräche sind überwiegend in Form von leitfadengestützten Interviews durchgeführt worden. Die Gespräche erfolgten entweder persönlich oder telefonisch.

Die Ergebnisse der explorativen Expertengespräche sind in die Konzeption der elektronischen Befragung ausländischer Fachkräfte sowie in die Konzeption der Fallstudien eingeflossen (vgl. die folgenden beiden Abschnitte). Auch wurden die Ergebnisse der Expertengespräche direkt für den vorliegenden Endbericht aufbereitet. Dabei wurden einzelne Aussagen nicht Personen oder Institutionen direkt zugeordnet, da dies den Interviewpartnerinnen und -partnern vorab zugesichert worden war.

Tabelle 1: Zu Themen/Zielgruppen ausgewertete Datenquellen

Thema/Zielgruppe	Datenquelle(n)	Anmerkungen
Wanderung von und nach Deutschland allgemein, Aufenthaltszwecke	<ul style="list-style-type: none"> ● AZR 	–
Anerkennung von Berufsabschlüssen	<ul style="list-style-type: none"> ● IHK FOSA ● ZDH 	<ul style="list-style-type: none"> ● Daten decken nur die Anträge und Anerkennungen für die Berufe ab, für die IHK FOSA bzw. ZDH zuständig sind. ● Das BIBB plant quantitative Erhebungen zu den Bereichen, in denen die anerkennenden Stellen noch keine quantitativen Daten zur Verfügung stellen können.
Zuwanderung nicht akademisch Qualifizierter mit dem Zweck einer angestellten Tätigkeit (§ 18 AufenthG)	<ul style="list-style-type: none"> ● BAMF ● BA 	<ul style="list-style-type: none"> ● Für die Zulassungen zur Beschäftigung nach § 18 AufenthG im Jahr 2012 wurde eine Sonderauswertung bei der BA bestellt und ausgewertet.
Zuwanderung von Akademikern mit dem Zweck einer angestellten Tätigkeit (u.a. Blaue Karte EU nach § 19a AufenthG)	<ul style="list-style-type: none"> ● BAMF 	–
Zuwanderung zum Zweck eines Hochschulstudiums	<ul style="list-style-type: none"> ● HIS 	<ul style="list-style-type: none"> ● Es wurden Daten zu ausländischen Studierenden vom HIS geliefert und ausgewertet. Dabei wurden nur Bildungsinländerinnen und -inländer betrachtet, um so bereits vor Studienbeginn in Deutschland lebende Ausländerinnen und -ausländer auszuschließen.
Zuwanderung zum Zweck einer Ausbildung	<ul style="list-style-type: none"> ● BIBB ● ZDH 	<ul style="list-style-type: none"> ● In den Daten ist nur die Unterscheidung in ausländische und nicht ausländische Auszubildende möglich. Die Auszubildenden, welche zum Zweck der Ausbildung nach Deutschland zugezogen sind, werden unter den ausländischen Auszubildenden jedoch nur einen geringen Anteil haben. ● Es stehen darüber hinaus keine weiteren Datenquellen für zum Ausbildungszweck zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer zur Verfügung.

Quelle: Eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

5 Berücksichtigt wurden diejenigen Daten und Dokumente, die bis zum 24. Januar 2014 veröffentlicht wurden.

Tabelle 2: Institutionen der Gesprächspartnerinnen und -partner der explorativen Expertengespräche

Art der Institution	Konkrete Institutionen
Ministerien auf Bundes- und Landesebene	<ul style="list-style-type: none"> ● Auswärtiges Amt (AA) ● Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration ● Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ● Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ● Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ● Bundesministerium des Innern (BMI) ● Freie und Hansestadt Hamburg (FHH), Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration ● Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI)
Vereine und Verbände	<ul style="list-style-type: none"> ● Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) ● Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK) ● Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) ● Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand (DGB) ● Deutscher Landkreistag (DLT)
Weitere Einrichtungen	<ul style="list-style-type: none"> ● Bundesagentur für Arbeit/Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV der BA) ● Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) ● Goethe-Institut (GI), Zentrale München ● Offer & Mastmann Corporate Immigration Attorneys PartG Rechtsanwälte (Kanzlei) ● BASF

Quelle: Eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

2.3.4 Elektronische Befragung bereits zugewanderter Fachkräfte

Die elektronische Befragung der bereits zugewanderten ausländischen Fachkräfte diente dazu, deren Sichtweise auf den Verwaltungsvollzug des rechtlichen Rahmens und die Erfahrungen mit diesem einzufangen. Auch Aspekte der Willkommens- und Anerkennungskultur sowie Bleibeabsichten und Gründe hierfür wurden abgefragt.

Die Ansprache der ausländischen Fachkräfte erfolgte über Multiplikatoren.⁶ Es wurden knapp 160 Multiplikatoren recherchiert und mit der Bitte um Verbreitung des Befragungslinks kontaktiert. Auch wurde der Befragungslink in Onlinenetzwerken bei dort organisierten Gruppen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten zugänglich gemacht.

Die Onlinebefragung wurde anonym durchgeführt und ausgewertet. Insgesamt nahmen 506 Personen an der Befragung teil. Darunter waren 65 Fachkräfte mit akademischem Abschluss aus dem Ausland oder Deutschland, 19 Fachkräfte mit nicht-akademischem Berufsabschluss aus dem Ausland, 20 Auszubildende und 384 Studierende und Promovierende. 87 Befragte stammen aus der EU bzw. dem EWR. Darunter waren 75 Personen aus Staaten, für die zum Zuwanderungszeitpunkt Arbeitnehmerfreizügigkeit herrschte. 419 Befragte stammen aus Drittstaaten, davon 373 aus Drittstaaten mit Visumpflicht und 46 aus Drittstaaten ohne Visumpflicht.

Eine Gewichtung der Befragung an die Grundgesamtheit der jeweiligen Zielgruppen in Deutschland wurde nicht vorgenommen, da hierfür keine Datenbasis zur Verfügung stand. Somit ist die Befragung zwar nicht repräsentativ, liefert jedoch erstmals eine quantitative Datenbasis zu Erfahrungen von ausländischen Fachkräften, die in diesem Umfang zu den betreffenden Themen in Deutschland so noch nicht erhoben worden sind. Detaillierte Ausführungen zu der Onlinebefragung werden in Anhang II gegeben.

2.3.5 Fallstudien

Mit den Fallstudien wurde die Umsetzung der rechtlichen Regelungen für ausländische Fachkräfte mit Hilfe von leitfadengestützten qualitativen Interviews untersucht. Die Fallstudien wurden in vier städtischen und vier ländlichen Regionen durchgeführt, die sich auf insgesamt vier Bundesländer verteilten (je Bundesland einmal ländliche und einmal städtische Region). Bei der Auswahl der Bundesländer wurden zudem sowohl Länder mit als auch Länder ohne eigenes Berufsamerkenngsgesetz ausgewählt. So wurde die mögliche regionale Heterogenität in der Umsetzung des Rechtsrahmens berücksichtigt. Es wurden darüber hinaus Fallstudienorte bevorzugt, an denen bereits regionale Netzwerke zur Fachkräftesicherung zusammenarbeiten, welche vom „Innovationsbüro Fachkräfte in der Region“ im Auftrag des BMAS unterstützt werden.⁷

⁶ Genauere Angaben zu den angesprochenen Multiplikatoren enthält der Anhang II.

⁷ Siehe hierzu auch <http://www.fachkraeftebuero.de/>, Stand 25.11.2013.

Tabelle 3: Übersicht über die im Rahmen der Fallstudien geführten Interviews

Befragte Akteure		Anzahl der Interviews
In Deutschland	Betriebe	6
	Fachkräfte	7
	Ausländerbehörden	7
	Arbeitgeber-Service der Arbeitsagenturen	8
	Anerkennungsberatungsstellen	4
	Migrationsberatungsstellen	4
	ZAV-Standorte (AE-Teams)	2
Ausland	Auslandsvertretungen	3
	Auslandshandelskammern	3
Summe		44

Anmerkungen: Von den befragten ausländischen Fachkräften waren vier mit der Blauen Karte EU zugewandert, drei stammten aus einem EU-Staat mit Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Betriebe verteilen sich auf unterschiedliche Branchen und Betriebsgrößen. Die Auslandsvertretungen verteilen sich auf die Kontinente Asien, Afrika und Südamerika, die AHK auf Asien und Südamerika.

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Ergänzend zu den Fallstudien in Deutschland wurden auch ausgewählte Auslandsvertretungen und Auslandshandelskammern (AHK) zur Analyse der Visaantragsbearbeitung interviewt. Es wurden bewusst Länder ausgewählt,

- in denen Pilotprojekte zu „Make it in Germany“ durchgeführt wurden,
- die im BDA-Papier „Zuwanderung von Fachkräften unbürokratischer gestalten“ als Länder mit erheblichen Verfahrensverzögerungen benannt wurden (BDA 2013:5) und
- die den höchsten Anteil an allen Visaanträgen im Jahr 2012 aufwiesen (Deutscher Bundestag 2013).

Es konnten aufgrund von Termenschwierigkeiten oder fehlender Interviewbereitschaft nicht alle geplanten Interviews durchgeführt werden, dennoch lieferten die Fallstudien eine ausreichende Datenbasis zur Umsetzungsanalyse. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die insgesamt geführten Interviews.

2.3.6 Internationaler Vergleich

Mit dem internationalen Vergleich der rechtlichen Rahmenbedingung für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte und dessen Umsetzung soll die Position Deutschlands im Vergleich zu anderen Ländern bestimmt werden.

Daneben dient der internationale Vergleich zur Identifikation guter Ansätze aus dem Ausland, welche ggf. auf Deutschland übertragbar sind.

Der internationale Vergleich unterteilte sich in zwei Arbeitsschritte: im ersten Arbeitsschritt wurde die Regelungsebene und – soweit bereits möglich – die Umsetzungsebene in den Ländern Österreich, Großbritannien, Dänemark, Niederlande sowie Australien betrachtet. Dies erfolgte anhand einer Daten- und Dokumentenanalyse, welche insbesondere auf den im Internet verfügbaren Informationen zur Zuwanderung seitens offizieller Stellen basierte. In Ergänzung dazu wurden internationale Daten zur Zuwanderung ausgewertet, soweit diese verfügbar waren.

Die vier europäischen Länder wurden ausgewählt, weil sie strukturell mit Deutschland vergleichbar sind (insbesondere Österreich als föderaler Staat mit gleicher Sprache) und in jüngster Zeit ihr Zuwanderungsrecht ebenfalls reformiert haben (dies trifft für alle europäischen Länder zu).

Australien wurde ausgewählt, da es ein klassisches Einwanderungsland ist, welches jedoch seltener hinsichtlich seiner Zuwanderungsregelungen und -praktiken erforscht ist als die USA oder Kanada und zudem von mehreren Expertinnen und Experten als gutes Beispiel benannt wurde.

Die Ergebnisse der Betrachtung des rechtlichen Rahmens von Großbritannien, den Niederlanden und Australien enthält Anhang III. Auch sind dort die ausgewählten Datenauswertungen des internationalen Vergleichs dargestellt.

Zur Vertiefung des internationalen Vergleichs wurden im zweiten Schritt für die Länder Österreich und Dänemark insgesamt vier Expertengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der an der Konzeption bzw. Umsetzung des rechtlichen Rahmens beteiligten Stellen⁸ durchgeführt und die Dokumentenanalyse wurde weiter ergänzt. Österreich wurde aufgrund seiner strukturellen Vergleichbarkeit bei den Verwaltungsstrukturen und des dualen Berufsbildungssystems ausgewählt. Dänemark wurde aufgrund mehrerer innovativer Ansätze bei der Umsetzung der Arbeitsmigration genauer betrachtet. Ziel dieses zweiten Schritts war es insbesondere, Good-Practice-Ansätze auf der Umsetzungsebene zu identifizieren, die ggf. auch im deutschen Kontext nutzbar sind. Die Ergebnisse dieses vertiefenden internationalen Vergleichs sind in Kapitel 6 dargestellt.

⁸ In Österreich haben wir Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums für Inneres sowie des Arbeitsmarktservice Österreich gesprochen. In Dänemark wurden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (deutsch: Dänische Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung) sowie des Workindenmark-Portals gesprochen.

2.3.7 Telefonische Interviews mit Unternehmen unterschiedlicher Branchen und Größe zur Validierung der Handlungsempfehlungen

Auf Basis der geschilderten Erhebungen und Auswertungen im Rahmen des Projekts wurden Handlungsempfehlungen erarbeitet. Um deren Praxistauglichkeit und Zielgerichtetheit zu prüfen, wurden zehn telefonische Gespräche mit Unternehmen unterschiedlicher Branchen und Größen geführt. In den Interviews wurden die Unternehmensvertreterinnen und -vertreter gebeten, direkt Stellung zu den erarbeiteten Handlungsempfehlungen zu geben. Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die interviewten Unternehmen.

Tabelle 4: Interviewte Unternehmen zur Diskussion der Handlungsempfehlungen nach Branche und Betriebsgröße

Branche	Betriebsgröße
Kranken- und Altenpflege	mittel (<250)
Kranken- und Altenpflege	klein (<50)
Informationstechnik	groß (>250)
Informationstechnik	mittel (<250)
Informationstechnik	klein (<50)
Informationstechnik und Industrie	mittel (<250)
Industrie	groß (>250)
Industrie	groß (>250)
Industrie	groß (>250)
Handwerk	groß (>250)

Quelle: Eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

2.3.8 Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Wirtschaft und Verwaltung zur Validierung der Handlungsempfehlungen

Auch wurden die entwickelten Handlungsempfehlungen mit Vertreterinnen und Vertretern von den an der Umsetzung beteiligten Stellen auf ihre Umsetzbarkeit und Praktikabilität geprüft. Als Form für diese Diskussionen wurde ein Auswertungsworkshop in Berlin durchgeführt.

Insgesamt haben zehn Vertreterinnen und Vertreter von den an der Umsetzung beteiligten Stellen aus unterschiedlichen Bundesländern teilgenommen. Hierzu zählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

- von Ausländerbehörden,
- dem Arbeitgeber-Service der Arbeitsagenturen,
- der für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen zuständigen Stellen,
- der Erstanlaufstellen zur Anerkennungsberatung sowie
- der Anerkennungsberatung.

Durch den Auswertungsworkshop wurden relevante Erkenntnisse zur Umsetzbarkeit der Empfehlungen gesammelt. Die Ergebnisse des Auswertungsworkshops sind in das Kapitel 8 eingeflossen.

3. Gesetzliche und administrative Rahmenbedingungen

3.1 Status quo des Rechtsrahmens in Deutschland

Die staatliche Steuerung der Migration ist davon abhängig, welches wirtschaftliche und bevölkerungspolitische Eigeninteresse ein Staat hat und über welche Qualifikation die Migrantinnen und Migranten verfügen. Dabei kann es im Zeitverlauf zu erheblichen Veränderungen kommen, wie die Entwicklung der deutschen Migrationspolitik seit 1945 zeigt (Reinhardt 2008). Waren unmittelbar nach Kriegsende zunächst die umfangreichen Flüchtlings- und Vertriebenenströme zu bewältigen, die u. a. einen Zuzug von qualifizierten Akademikerinnen und Akademikern (bis 1960 auch aus dem Gebiet der DDR) bewirkten, so stand in der Folgezeit der Ausgleich der durch die hohen Kriegsverluste gerissenen „Lücken“ in der erwerbstätigen Bevölkerung durch die Anwerbung von in der Regel gering qualifizierten „Gastarbeitern“ (Zerger 2008:1)⁹ im Vordergrund. Mit dem Ende des hohen Wirtschaftswachstums in den siebziger Jahren folgten 1973 der Anwerbestopp und damit eine restriktive Zuwanderungspolitik. Die Zuwanderung war in dieser Phase, abgesehen von einer großen Welle von Asylbewerberinnen und -bewerbern nach 1990 als Folge der Konflikte in Südosteuropa, durch den Familiennachzug vor allem zu türkischen Migrantinnen und Migranten geprägt. Vor dem Hintergrund des sogenannten demografischen Wandels, also der spürbaren Abnahme des Anteils der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung als Folge einer niedrigen Geburtenrate (Kaufmann 2008:38), wurde mit dem Zuwanderungsgesetz des Jahres 2004 wiederum ein Orientierungswechsel in Richtung der gezielten Förderung einer kontrollierten Zuwanderung vollzogen.¹⁰

Die aktuelle Ausrichtung der Migrationspolitik wird in § 1 Absatz 1 AufenthG folgendermaßen formuliert: „Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland“.

Der Geltungsbereich dieser programmatischen Aussage ist indes nur für einen Teilbereich des Migrationsgeschehens gültig, das sich auf die sogenannten Drittstaatsangehörigen bezieht, also auf Personen und Länder außerhalb der EU. Die Unionsbürgerinnen und -bürger¹¹ und die mit ihnen familiär oder beruflich eng „verbundenen“ Drittstaatsangehörigen genießen ein nur durch begrenzte sekundärrechtliche Bedingungen und Beschränkungen limitiertes Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht in der gesamten EU und damit auch in Deutschland. Sie sind deshalb aus dem Anwendungsbereich des Aufenthaltsgesetzes ausgenommen¹² und unterliegen dem Freizügigkeitsgesetz/EU (Tewocht 2013:221).

Die Freizügigkeit im Binnenmarkt ist sowohl theoretisch-normativ als auch praktisch vor allem durch den Wegfall der üblichen Schutzmechanismen für den Eintritt in eine andere Rechts- und Wirtschaftsordnung durch Erlaubnispflichten (Visa, Aufenthaltstitel etc.) gekennzeichnet und führt damit zu einer dramatischen Absenkung der Marktzutrittskosten. Es genügt im Grunde die Ortsveränderung.

Dieser makroskopische Befund muss jedoch insoweit ergänzt und korrigiert werden, als speziell im Bereich der Fachkräfte neben dem allgemeinen Steuerungsregime in Bezug auf den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt in Gestalt der Anerkennung der jeweiligen beruflichen Qualifikation eine weitere, nach wie vor bestehende Zugangshürde zu überwinden ist. Zwar ist auch in diesem Bereich die Unterscheidung zwischen innerhalb und außerhalb der EU erworbenen Qualifikationen prägend, da für den unionsinternen Bereich in Gestalt der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.09.2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen¹³ eine Mindestharmonisierung vorgenommen wurde. Diese ist inzwischen in die deutsche Rechtsordnung integriert worden, während für den Bereich Anerkennung von Berufsqualifikationen in Drittstaaten zwar auf Bundesebene durch das sogenannte Anerkennungs-

9 Dabei war zunächst an eine befristete Migration gedacht. Zur aktuellen Bedeutung des Modells der zirkulären Migration in der EU-Migrationspolitik siehe Zerger ZAR 2008, 1ff.; Parusel/Schneider ZAR 2011, 247ff.

10 Zum aktuellen Leitbild der deutschen Migrationspolitik Hailbronner, AuslR, § 1 AufenthG, Rn. 4ff.

11 Ausnahmen gelten vorübergehend für die Staatsangehörigen von neuen Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Beitrittsverträge. In diesen Fällen werden die „neuen“ Unionsbürger (meist begrenzt auf den Arbeitsmarktzugang) für eine Übergangszeit wie Drittstaatsangehörige behandelt.

12 Siehe § 1 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG.

13 ABl. EU 2005, Nr. L 255/22. Einzelheiten bei Kluth/Rieger, EuZW 2005, 486ff.

gesetz¹⁴ ein verfahrensrechtlicher Rahmen zur Gewährleistung einer zeitnahen Feststellung ausländischer Berufsqualifikationen geschaffen wurde; die Bundesländer haben inzwischen bis auf wenige Ausnahmen für die in ihre Gesetzgebungszuständigkeit fallenden Berufe ebenfalls Anerkennungsgesetze erlassen, die in ihrer Zielsetzung und Systematik dem Vorbild des Bundesgesetzes folgen, d. h. auf verfahrensrechtliche Vorgaben fokussiert sind.

Da die größte Zahl der Zuwanderungen in den deutschen Arbeitsmarkt solche innerhalb der EU sind, kann für diesen Bereich – sieht man von den Übergangsbestimmungen für neue Mitgliedsstaaten einmal ab – konstatiert werden, dass sich die „Hindernisse“ in Gestalt von normativen und bürokratischen Hürden auf den Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen beschränken bzw. konzentrieren, während im Bereich der Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten auch das aufenthaltsrechtliche Regime in einem nicht unerheblichen Umfang Transaktionskosten erzeugt.

Auch wenn eine Zuwanderung zum Zweck der Beschäftigung auf Dauer angelegt ist und nicht dem Muster der zirkulären Migration folgt, spielt für viele Zuwanderinnen und Zuwanderer bei der Entscheidung für eine Berufstätigkeit in einem anderen Land vor allem beim Vergleich verschiedener möglicher Zielstaaten der Rechtsrahmen für die spätere „Mitnahme“ von erworbenen sozialen Rechten eine bedeutsame Rolle, etwa vor dem Hintergrund eines „Ruhestandes“ im Herkunftsland. Für die Inanspruchnahme von Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung wurden zuvor bestehende Beschränkungen aufgehoben. Dies gilt aber nicht für alle sozialen Leistungen.

Für die Migration innerhalb der EU stellte bereits die Verordnung Nr. 1408/71¹⁵ eine rechtliche Grundlage für die Mitnahme von in einem Mitgliedstaat erworbenen sozialen Leistungen dar. Diese Verordnung wurde zum 1. Mai 2010 durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004¹⁶ i. V. m. der Verordnung (EG) Nr. 987/2009¹⁷ abgelöst. Sie bleibt jedoch in Kraft und behält ihre Gültigkeit für die in Art. 90 Abs. 1 lit. a) bis c) Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bezeichneten Zwecke.

Diese Regelung erstreckte sich im Einzelnen auf folgende Sachbereiche:

- Leistungen bei Krankheit,
- Leistungen bei Mutterschaft und gleichgestellte Leistungen bei Vaterschaft,
- Leistungen bei Invalidität,
- Leistungen bei Alter (Rente, Pension),
- Leistungen an Hinterbliebene,
- Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten,
- Sterbegeld,
- Leistungen bei Arbeitslosigkeit,
- Vorruhestandsleistungen und
- Familienleistungen.

Durch die Umsetzung der EU Richtlinie 2011/98¹⁸ durch das Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29.08.2013¹⁹ sind nunmehr die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Drittstaaten den Unionsbürgerinnen und -bürgern weitgehend gleichgestellt worden, so dass die angeführten Benachteiligungen in Zukunft an Bedeutung verlieren. Aufschlussreich ist an diesem Vorgang, dass er durch die EU und nicht durch die deutsche Gesetzgebung veranlasst wurde.

Im Bereich der Aufenthaltstitel hat der Bundesgesetzgeber – teilweise in Umsetzung von EU-Richtlinien – zusätzliche Anreize für die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten geschaffen. Zu diesem Zweck wurden existierende Aufenthaltstitel „liberalisiert“ – so die Regelungen des § 16 AufenthG für Studierende – und neue Aufenthaltstitel eingeführt, u. a. für qualifizierte Fachkräfte (sog. Hochqualifizierte) in § 18c AufenthG.

14 Das Anerkennungsgesetz umfasst zum einen das sogenannte Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), und zum anderen Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen in rund 60 bundesrechtlichen Berufsgesetzen und Verordnungen für die reglementierten Berufe, so die Gesundheitsberufe (Bundesärzteordnung, Krankenpflegegesetz) und die Handwerksmeister (Handwerksordnung).

15 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. Siehe dazu auch Kluth, ZAR 2008, 64ff.

16 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

17 Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

18 Dazu Tewocht, ZAR 2012, 217 ff.

19 BGBl. I S. 3484.

Tabelle 5: Transaktionskosten und Entscheidungskriterien von zuwanderungswilligen Fachkräften

Herkunft	EU-Mitgliedsstaat ²²	Drittstaat
Aufenthaltsrecht	Keine wesentlichen Hürden, kein Antragsverfahren, hohe Rechts- und Planungssicherheit, d. h. sehr geringe Transaktionskosten.	Normales Antragsverfahren (Visum, Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung, ggf. Mitwirkung der BA) mit bereichsspezifischen Erleichterungen (z. B. für Hochqualifizierte), d. h. unterschiedlich hohe Transaktionskosten.
Anerkennung der beruflichen Qualifikation	Erfolgt nach Maßgabe der BARL als automatische Anerkennung bzw. Einzelfallanerkennung entsprechend der Regelungen in den einzelnen Berufsgesetzen.	Erfolg nach Maßgabe des BQFG bzw. spezialgesetzlicher Regelungen des Bundes sowie der Länder (soweit vorhanden) in einem zügig durchzuführenden Verfahren.
Mitnahme sozialer Ansprüche	Unionsrechtlich einheitlich und grundsätzlich umfassend garantiert.	Grundsätzliche Gleichbehandlung bezüglich der Zweige der sozialen Sicherheit nach VO 883/2004 gemäß Art. 12 I RL 2011/98, allerdings mit bestimmten in Art. 12 Abs. 2 geregelten Einschränkungen.

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Als unverzichtbares Element eines erfolgreichen Zuwanderungsmanagements wird heute neben einem attraktiven, d. h. transparenten und niedrigschwelligen Rechtsrahmen, die Etablierung einer über die Verwaltung hinausgehenden „Willkommenskultur“ angesehen, vor allem auf der kommunalen Ebene (Steller 2013:1). So haben das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das BMWi und die BA unter dem Stichwort der „Attraktivitätssteigerung und Sichtbarmachung einer Willkommenskultur im Ausland“ – unter anderem – eine Fachkräfteoffensive initiiert.²⁰ Das BMAS setzt bezogen auf die EU außerdem schon im Bereich der Ausbildung an.²¹

Basierend auf den vorherigen Ausführungen ergibt sich folgendes Bild für die Transaktionskosten und die Entscheidungskriterien von zuwanderungswilligen Fachkräften:

Für die Bewertung der Transaktionskosten einer zuwanderungswilligen Fachkraft müssen die materiell-rechtlichen und die verfahrensrechtlichen Anforderungen für die aufenthaltsrechtliche Komponente und den Bereich der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen ermittelt und gemeinsam bewertet werden. In beiden Bereichen muss zwischen der Zuwanderung von Fachkräften innerhalb und außerhalb der EU differenziert werden.

3.2 Zuwanderung von Fachkräften innerhalb der EU

Die Zuwanderung von Fachkräften innerhalb der EU ist in ihrer aufenthaltsrechtlichen Komponente im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit keinen materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Lasten unterworfen. Im Bereich

der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen besteht ein Verfahrensaufwand, dessen Umfang davon abhängt, ob es sich um eine unionsrechtlich harmonisierte Qualifikation handelt (dann automatische Anerkennung) oder nicht (dann Anerkennungsverfahren für den Einzelfall)²³. Während im Fall der automatischen Anerkennung kein Verwaltungsaufwand entsteht, kann es bei der Anerkennung im Einzelfall zu langen Verfahrenszeiten kommen, wenn z. B. nach dem Recht des jeweiligen Berufes noch zusätzliche Qualifikationen erworben und nachgewiesen werden müssen (sog. Angleichungsmaßnahmen durch den Besuch von Lehrgängen und das Ablegen von Prüfungen). Soweit das nicht erforderlich ist, kann eine Entscheidung innerhalb einiger Wochen erfolgen.

3.3 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten

Der Bundesgesetzgeber hat in den letzten Jahren einen Schwerpunkt auf rechtliche Optimierungsmaßnahmen im Bereich der akademisch ausgebildeten Berufe gesetzt, weil in diesem Bereich der größte Bedarf der Wirtschaft erkannt wurde. Erst in jüngster Zeit wird auch den Fachkräften ohne Hochschulabschluss eine größere Aufmerksamkeit geschenkt. Die meisten neu gestalteten oder eingeführten Aufenthaltstitel nach dem Aufenthaltsgesetz beziehen sich auf Hochschulabsolventinnen und -absolventen bzw. auf den Familiennachzug zu Hochschulabsolventinnen und -absolventen.

Eine der Beantragung des Aufenthaltstitels zum Zweck der Erwerbstätigkeit in seinen verschiedenen Facetten vorgelagerte Neuerung stellt die neu eingeführte Regelung des § 18c AufenthG dar, die es ermöglicht, dass eine Aufenthalts-

20 BMWi Initiative „Make it in Germany“, vgl. www.make-it-in-germany.com.

21 Vgl. www.bmas.de/sharedDocs/Downloads/DE/fachkraeftesicherung-ziele-maßnahmen.pdf?blob=publicationFile.

22 Unter Außerachtlassung von Übergangsregelungen.

23 Auf den Aspekt der Anerkennung wird spezifischer in Abschnitt 3.3.3 eingegangen.

erlaubnis zum Zweck der Arbeitsplatzsuche erteilt wird. Diese Regelung ist für die Fachkräfte und die Unternehmen gleichermaßen von Vorteil, weil nun beide Seiten die Möglichkeit haben, sich vor Ort zu kontaktieren und auszutauschen. Die Regelung ist personell auf Ausländerinnen und Ausländer begrenzt, die über einen deutschen oder anerkannten oder über einen einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren Hochschulabschluss verfügen und insoweit als Fachkraft qualifiziert sind. Es gelten die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, so dass u. a. die Sicherung des Lebensunterhalts nachzuweisen ist. Der Aufenthalt kann bis zu sechs Monate genehmigt werden und berechtigt nicht zu einer Erwerbstätigkeit. Ist die Arbeitsplatzsuche erfolgreich, so kann im Inland der entsprechende Aufenthaltstitel beantragt werden.

Die Neufassung des § 31 AufenthV vom 5. März 2013 führt eine Verfahrensänderung ein. Gemäß der Umkehrung des § 31 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV müssen die Ausländerbehörden der Visumserteilung an Antragstellerinnen und Antragsteller, die über die Blaue Karte EU oder über eine Erwerbstätigkeit in einem der zu den Mangelberufen von der Positivliste der BA zählenden Beschäftigungen zuwandern wollen, nicht mehr zustimmen. Dies gilt, sofern die Antragstellerinnen und Antragsteller keinen relevanten Voraufenthalt in Deutschland hatten. Dadurch kann das Verfahren der Visumerteilung deutlich schneller durchgeführt werden, da die Auslandsvertretung nicht mehr auf die „Rückmeldung“ aus der deutschen Ausländerbehörde warten muss. Entsprechend sind den Auslandsvertretungen neue Prüfaufgaben zugefallen, die zuvor von den Ausländerbehörden ausgeführt wurden. Hinzu kommen weitere Erleichterungen, wie z. B. für Bewerber mit einem ausländischen Hochschulabschluss, für die nach § 2 Abs. 3 BeschV das verkürzte Verfahren anzuwenden ist.

Nach § 31 Abs. 3 AufenthV ist die Möglichkeit gegeben, dass die Ausländerbehörde u. a. für die Aufenthaltstitel für qualifizierte und Hochqualifizierte Fachkräfte (§§ 18, 19, 19a oder 21 AufenthG), bei denen eine Zustimmung der Ausländerbehörden zur Visumserteilung vorgesehen ist, vor der Beantragung des Visums bei der Auslandsvertretung der Visumserteilung zustimmen kann (Vorabzustimmung). Auch dies kann die Visumserteilung beschleunigen, die Auslandsvertretung muss die Zustimmung der Ausländerbehörde dann nicht mehr gesondert einholen, wenn der Visumsantrag im Ausland gestellt wird.

Im Folgenden sind die wesentlichsten Rechtsänderungen der unterschiedlichen Zielgruppen aufgeführt. Hierbei wird zunächst auf die ausländischen Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung und im Anschluss auf die Fachkräfte

aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss eingegangen. Darauf folgend wird auf die rechtlichen Regelungen zur Anerkennung sowie die Zielgruppen der ausländischen Studierenden deutscher Hochschulen und der Auszubildenden aus Drittstaaten eingegangen, die in Deutschland eine Berufsausbildung absolvieren. Dabei sind auch die erwarteten Effekte dargestellt, die sich aus dem neuen rechtlichen Rahmen für die jeweilige Zielgruppe ergeben könnten.

3.3.1 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung (§ 18 AufenthG)

Fachkräften aus Drittstaaten wird eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland zu unterschiedlichen Konditionen je nach Qualifikationsniveau gewährt. Ausländische Fachkräfte mit einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf und demnach einer mittleren Qualifikation erhalten unverändert eine Aufenthaltsgenehmigung nach § 18 AufenthG. Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 wurde für Ausländerinnen und Ausländer aus Staaten ohne Arbeitnehmerfreizügigkeit das doppelte Genehmigungsverfahren²⁴ durch ein internes Zustimmungsverfahren ersetzt. Seit diesem Zeitpunkt wird die Erlaubnis zur Beschäftigung für diese Personen nach § 18 AufenthG zusammen mit der Aufenthaltserlaubnis von der Ausländerbehörde erteilt, sofern die BA nach § 39 AufenthG zugestimmt hat.

Für ausländische Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung aus Drittstaaten ist nach wie vor eine Vorrangprüfung für den Erhalt der Aufenthaltserlaubnis notwendig, es bestehen jedoch zwei Ausnahmen. Zum einen ist keine Vorrangprüfung erforderlich, wenn bestimmte zwischenstaatliche Verwaltungsvereinbarungen bestehen. Zum anderen ist es seit Erlass der Beschäftigungsverordnung (BeschV)²⁵ als Novum für ausländische Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung in bestimmten Mangelberufen auch ohne eine Vorrangprüfung möglich, eine befristete Arbeitserlaubnis zu erhalten. Für welche Berufe dies zutrifft, ermittelt die BA halbjährlich auf Basis ihrer Fachkräfteengpassanalyse. Hier wird auf Basis diverser Indikatoren, wie z. B. dem Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen oder der Besetzungsdauer, der Fachkräftemangel auf Berufsebene ermittelt (vgl. z. B. BA 2013b). Die entsprechende Berufeliste wird halbjährlich als sogenannte Positivliste veröffentlicht. Auf der aktuellen zweiten veröffentlichten Liste vom 15. November 2013 stehen 55 Berufe (vgl. BA 2013c). In diesen Berufen können Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber grundsätzlich Einstellungen von Drittstaatsangehörigen vornehmen, sofern

²⁴ Wonach eine Bewerberin bzw. ein Bewerber die Arbeits- und die Aufenthaltserlaubnis jeweils bei verschiedenen Behörden beantragen musste.

²⁵ Die Beschäftigungsverordnung ist am 1. Juli 2013 durch die Veröffentlichung der ersten Positivliste von Mangelberufen de facto in Kraft getreten

- der ausländische Berufsabschluss in Deutschland als gleichwertig anerkannt wurde,
- die Beschäftigungsbedingen nicht schlechter sind als die vergleichbarer deutscher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Prüfung durch die BA) und
- die Stelle zum Zeitpunkt der Einstellung in der Jobbörse der BA veröffentlicht ist.

Mit der zweiten veröffentlichten Positivliste ist auch bereits eine weitere Neuerung der Beschäftigungsverordnung umgesetzt worden, welche die Einstellung und Anwerbung von Pflegekräften aus Drittstaaten betrifft. Pflegekräfte waren auf der ersten Positivliste aus dem Juli 2013 als Mangelberuf gelistet. Es galt damals jedoch noch ein Verbot der Zulassung von Pflegekräften aus 57 Staaten, in denen laut der Weltgesundheitsorganisation ebenfalls ein Mangel an Gesundheitsfachkräften herrschte. Mit der ersten Veröffentlichung zur Änderung der BeschV, die Anfang November 2013 in Kraft getreten ist, wurde dieses Verbot aufgehoben. Allerdings ist es weiterhin untersagt, dass Pflegekräfte aus diesen Ländern angeworben oder über private Arbeitsvermittler rekrutiert werden.²⁶ D. h. aus diesen 57 Ländern können Pflegekräfte nur in Deutschland arbeiten, wenn sie ihr Beschäftigungsverhältnis auf eigene Initiative hin gefunden haben. Inwiefern diese Regeländerung sich in der Praxis bewähren wird, bleibt abzuwarten.

Da die Vorrangprüfung bei den Ausbildungsberufen der Positivliste entfällt, kann grundsätzlich eine Beschleunigung des Verfahrens erreicht werden. Die Idee, eine generelle Vorrangstellung für bestimmte Berufsgruppen oder Wirtschaftsbereiche zu vereinbaren oder sogar eine vollständige Aussetzung der Vorrangprüfung, wurde bereits in einer Analyse des deutschen Zuwanderungssystems des IfM Bonn aus dem Jahre 2012 aufgeführt. Laut des IfM Bonn sind es gerade klein- und mittelständische Unterneh-

men, die eher Fachkräfte aus den Ausbildungsberufen als akademisch Qualifizierte suchen. Folglich ist die mittelständische Wirtschaft in ihrer Personalakquise vergleichsweise stark von verschärften Zuzugsbestimmungen für ausländische Fachkräfte mit einer mittleren Qualifikation betroffen. Ohne die verpflichtende Vorrangprüfung ist laut des IfM Bonn eine Steigerung in der Anzahl ausländischer erwerbstätiger Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung zu erwarten (IfM 2012:72).

Seitens der Expertinnen und Experten werden die Rechtsänderungen für diese Zielgruppe positiv bewertet. Vor dem Hintergrund des aktuellen Bedarfs an ausländischen Fachkräften mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung wird der aktuelle rechtliche Rahmen als ausreichend bewertet. Als Herausforderung werden aus Sicht der Expertinnen und Experten insbesondere die Bekanntheit der geänderten Rechtslage sowie der Mangelberufe der Positivliste betrachtet. Damit die rechtlichen Änderungen der BeschV und die Möglichkeit zur Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen entsprechend wirken können, müssen die Bekanntheit des Rechtsrahmens und die Möglichkeit der Anerkennung bekannt sein. Auch zeigten die Expertengespräche auf, dass die Umsetzung des rechtlichen Rahmens und die Zuwanderung dieser Zielgruppe maßgeblich von der Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation abhängen. Insbesondere aus Sicht der Expertinnen und Experten des Handwerksbereichs werden die rechtlichen Änderungen als notwendig erachtet und sehr positiv bewertet.

Seit der Änderung der Beschäftigungsverordnung ist es zumindest ausländischen Fachkräften mit abgeschlossener Berufsausbildung, die einen auf der Positivliste aufgeführten Mangelberuf ausüben möchten, möglich, eine Aufenthaltsgenehmigung ohne Vorrangprüfung zu erhalten. Laut des IfM Bonn könnte dies zu einem Anstieg an Einstellungen ausländischer Fachkräfte mit Berufsausbildung gerade in KMU führen.

Tabelle 6: Zusammenfassung der Rechtsänderungen des § 18 AufenthG sowie erste erwartete Effekte

Zielgruppe	Ausländische Fachkräfte aus Staaten ohne Arbeitnehmerfreizügigkeit mit abgeschlossener Berufsausbildung
Wichtigste Gesetzesänderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Seit der Neufassung der § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der Beschäftigungsverordnung ist es auch für ausländische Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung in bestimmten Berufsgruppen bzw. Wirtschaftsbereichen auch ohne eine Vorrangprüfung möglich, einen Aufenthaltstitel zur Aufnahme einer Beschäftigung zu erhalten. • Diese Berufsgruppen werden auf Basis der Fachkräfteengpassanalyse seit dem 1. Juli 2013 halbjährlich von der BA identifiziert und veröffentlicht.
Erwartete Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • (+) Da die Vorrangprüfung als eine entscheidende Zugangshürde wahrgenommen wird, ist mit einer Steigerung der Zuwanderungszahlen infolge der Neuregelung zu rechnen. • (+) Eine Steuerung der Zuwanderung nach Berufsgruppen ist möglich. • (-) Für die ausländischen Fachkräfte, die einen Beruf ausüben, der nicht auf der Positivliste gelistet ist, bestehen nach Meinung des IfM Bonn weiterhin Einwanderungshürden.

Quelle: Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting auf Basis des IfM Bonn, 2012.

26 Siehe hierzu http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/news_940.php, Stand 6.1.2014.

3.3.2 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss

Zentraler Punkt des neuen Aufenthaltsgesetzes ist die Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der EU (Richtlinie 2009/50/EG). Die Vorgaben der Richtlinie wurden zum 1. August 2012 u.a. mit § 19a AufenthG umgesetzt und die sogenannte Blaue Karte EU als neuer Aufenthaltstitel eingeführt. Diese können Drittstaatsangehörige erhalten, wenn sie u.a. über einen in Deutschland anerkannten akademischen Abschluss sowie ein konkretes Arbeitsplatzangebot verfügen. Das Ziel der EU bei der Einführung der Richtlinie zur Blauen Karte EU war es, die Arbeitsmigration innerhalb der EU zu erleichtern. Der deutsche Gesetzgeber hat bei der Umsetzung der Blauen Karte EU über die Vorgaben der Richtlinie hinaus weitere Vorteile für die ausländischen Fachkräfte mit einem Hochschulabschluss eingeführt. Zum einen ist die Einkommensgrenze in Deutschland niedriger als in anderen EU-Mitgliedsstaaten angesetzt. Gem. § 19a Abs. 1 Nr. 3 AufenthG gilt für Fälle, in denen die antragende Person eine Beschäftigung mit einem jährlichen Bruttogehalt von über 47.600 Euro (Stand 2014) vorweisen kann, dass die Ausländerbehörde (bzw. die deutsche Auslandsvertretung i.V.m. mit lokaler, stellungnehmender Visastelle) eigenständig die Prüfung der Anerkennung des Abschlusses vornimmt und entsprechend autark und schlank entscheidet.

Die Gehaltsgrenze für Inhaberinnen und Inhaber der Blauen Karte EU in Höhe von 47.600 Euro ist teilweise auf Kritik gestoßen, da damit die Vorgabe der EU des 1,5-Fachen des Durchschnittseinkommens deutlich unterschritten würde (OECD 2013). Allerdings wurde bei der Festlegung der Einkommensgrenze darauf hingewiesen, dass die Richtlinie zu den Berechnungen keine Vorgaben macht. Demnach obliegt es jedem Mitgliedsstaat selbst, eine Berechnung oder Methode festzulegen.²⁷ Durch die Absenkung der Mindestverdienstschwelle auf einen niedrigen Grenzwert erweiterte sich der Kreis der in Drittstaaten lebenden Fachkräfte, die mit der Blauen Karte EU einreisen dürfen (IfM Bonn 2012). Vor allem die Gehaltsgrenze für Mangelberufe²⁸ in Höhe von 37.128 Euro (in 2014) zeigt laut einer Analyse des neuen Rechtsrahmens von Strunden und Schubert die pointierte Zielsetzung des Gesetzgebers, Fachkräfte aus Drittstaaten direkt zu Beginn ihrer beruflichen Karriere eine klare Perspektive auf den gesicherten Daueraufenthalt in Deutschland anzubieten (Strunden und Schubert 2012:6). Für jüngere ausländische Fachkräfte bzw. Berufsanfängerinnen und -anfänger dürfte diese Einkommensgrenze realisierbar sein. Ein stärkerer Zuzug von jungen Ausländerinnen und Ausländern wäre angesichts der demografischen Entwicklung in Deutschland und der bereits aufgeführten einhergehenden Steigerung des

Durchschnittsalters im Arbeitskräftebestand durchaus wünschenswert (Brücker und Jahn 2010:4).

Durch die niedrigere Einkommensgrenze für den Erhalt einer Blauen Karte EU wird der in Blick genommene Adressatenkreis insbesondere durch Berufsanfängerinnen und -anfänger und jüngere Fachkräfte erweitert.

Bei dieser Zielgruppe wird keine Vorrangprüfung durchgeführt. Im Falle von Mangelberufen muss die BA vorher die Gleichwertigkeit prüfen und spricht erst im Anschluss an die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen die Zustimmung aus. Die BA muss zwar eine Zustimmung erteilen, aber aufgrund einer Zustimmungsfiktion gilt die Zustimmung der BA bereits dann als erteilt, wenn diese nicht innerhalb von zwei Wochen über die Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit entschieden hat. Zur weiteren Beschleunigung des Zustimmungsverfahrens kann die BA arbeitsmarktbezogene Voraussetzungen auf Grund der Auskünfte des Arbeitgebers schon vor Zugang der Zustimmungsanfrage der zuständigen Stellen prüfen (§ 36 Abs. 1 para. 2 BeschV). Dies führt zu einer erheblichen Beschleunigung des Zustimmungsverfahrens.

Ohne Vorrangprüfung und durch die Einführung einer Zustimmungsfiktion, nach der die Zustimmung der BA als erteilt gilt, wenn diese nicht innerhalb von zwei Wochen über die Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit entschieden hat, ist das Zustimmungsverfahren für den Erhalt der Blauen Karte EU sehr zügig.

Zu den Nutznießern derartiger Neuregelungen zählen neben den ausländischen Fachkräften auch die rekrutierenden Unternehmen in Deutschland. Zum einen können diese geringer dotierte Stellen mit Hochqualifizierten aus dem Ausland besetzen. Zum anderen profitieren die Unternehmen von dem geringeren bürokratischen Aufwand. Besonders vorteilig ist dabei die verkürzte Zeitspanne zwischen Antragstellung und Bewilligung eines Aufenthaltstitels. Laut einer Studie des IfM Bonn über das deutsche Zuwanderungssystem kann entsprechend erwartet werden, dass sich der Rekrutierungsanreiz für Unternehmen, qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Drittstaaten einzustellen, erhöht (IfM 2012).

Neben der niedrigeren Einkommensgrenze haben die Gesetzgeber bei der Umsetzung der Blauen Karte EU in Deutschland einen weiteren Vorteil für ausländische Fachkräfte im Hinblick auf die Niederlassungserlaubnis geschaffen. Dieser sieht vor, dass nach 33 Monaten – bei ausreichenden Sprachkenntnissen (Niveau B 1) bereits nach 21 Monaten – eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen ist.

27 So auch das Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages Protokoll Nr. 17/71, S. 24f.

28 Mangelberufe gibt es beispielsweise im Bereich der Naturwissenschaften, der Mathematik, bei Ingenieuren und Ärzten (eine genaue Liste findet sich unter BeschV § 2 Abs. 2).

Der besondere Anreiz zum Spracherwerb spiegelt das starke öffentliche Interesse an einer gelingenden Integration auch im Bereich der Arbeitsmigration wider (Strunden und Schubert 2012). Der Sprache kommt im Integrationsprozess die zentrale Schlüsselrolle zu. Laut Strunden und Schubert hängt der Integrationserfolg nicht nur von der Verwurzelung der ausländischen Fachkraft im Unternehmen, sondern vor allem auch von der Eingliederung im alltäglichen Leben in Nachbarschaft, Vereinen, und weiteren gesellschaftlichen Kreisen ab. Politikerinnen und Politiker und Sachverständige haben aus diesem Grund im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens darauf verwiesen, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen nur dann wirken können, wenn Wirtschaft und Gesellschaft durch eine Willkommens- und Anerkennungskultur Deutschland als Migrationsziel für Gut- und Hochqualifizierte verbessern (BAMF 2012).

Mit der Blauen Karte EU (§ 19a AufenthG) kann die Niederlassungserlaubnis in Deutschland statt nach fünf Jahren bereits nach 33 Monaten beantragt werden. Um weitere Anreize zum Erlernen der deutschen Sprache zu schaffen, kann bei entsprechenden Sprachkenntnissen bereits nach 21 Monaten eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden.

Einen weiteren Fortschritt bedeutet die durch § 51 Abs. 10 AufenthG eröffnete Möglichkeit, im Rahmen der Blauen Karte EU für bis zu zwölf Monate (sonst maximal sechs Monate, vgl. § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG) ausreisen zu können, ohne dass der Aufenthaltstitel gefährdet ist. Förderlich für den Familiennachzug dürfte sich gem. § 30 Abs. 1 para. 3 Nr. 5 AufenthG auswirken, dass der Ehegatte, unabhängig von der eigenen Qualifikation, keinerlei Sprachnachweise zu erbringen hat. Diese Regelung gab es vorher nur exklu-

siv im Fall der Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG. Auch darf der Ehegatte gem. § 27 Abs. 5 AufenthG nach der Einreise sofort unbeschränkt erwerbstätig werden.

Im Zusammenspiel mit dem geänderten § 19 AufenthG für Hochqualifizierte ist durch die Einführung der Blauen Karte EU ein System von nebeneinanderstehenden Wegen zur Niederlassungserlaubnis für ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss geschaffen worden (Strunden und Schubert 2012). Grundlegendes Prinzip ist die Strategie nachhaltiger Personalpolitik und der Versuch, den gesuchten Qualifikationen frühzeitig eine langfristige Perspektive zu ermöglichen. In diesem Sinne ist die Absenkung bzw. der Wegfall der Einkommensgrenze zu verstehen (Strunden und Schubert 2012). Das Ziel der Gesetzgebung ist es, jungen und qualifizierten Fachkräften zu Beginn ihrer beruflichen Laufbahn die rechtliche Perspektive zum Daueraufenthalt aufzuzeigen. Die Entscheidung, die Karriere in Deutschland fortzusetzen, ist durch die neue Gesetzgebung mit Vorteilen verbunden. Laut Strunden und Schubert sind die Übererfüllungen, welche mit der Blauen Karte EU in Verbindung stehen, eindeutig vorteilhaft. Vor allem die deutlich kürzeren Anwartschaftszeiten auf den unbefristeten Aufenthaltstitel können zu einem entscheidenden Faktor für ausländische Fachkräfte bei der Entscheidung werden, nach Deutschland zu kommen bzw. in Deutschland zu bleiben.

Auch im Zuge der Expertengespräche wurde der Rechtsrahmen als sehr positiv und praktikabel bewertet. Insbesondere wirkt sich der geänderte Rechtsrahmen nach Einschätzung der Expertinnen und Experten positiv auf Unternehmen aus, denen mit der Blauen Karte EU ein handhabbares Instrument zur Seite gestellt wurde.

Tabelle 7: Zusammenfassung der Rechtsänderungen des § 19a AufenthG sowie erste erwartete Effekte

Zielgruppe	Hochqualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten mit Hochschulabschluss
Wichtigste Gesetzesänderungen	<ul style="list-style-type: none"> Die Einkommensgrenze für den Erhalt einer Blauen Karte liegt bei 47.600 Euro; für Akademikerinnen und Akademiker aus sogenannten Mangelberufen sogar bei 37.128 Euro (2014). Es ist möglich, eine unbefristete Niederlassungserlaubnis bereits nach 33 Monaten zu erhalten; bei einem Nachweis von deutschen Sprachkenntnissen der Stufe B 1 verkürzt sich diese Frist auf 21 Monate. Es ist keine Vorrangprüfung der ZAV, sondern nur die Zustimmung der BA im Falle von Mangelberufen erforderlich. Durch eine Zustimmungsfiktion gilt die Zustimmung der BA als erteilt, wenn diese nicht innerhalb von zwei Wochen über die Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit entschieden hat. Zur weiteren Beschleunigung des Zustimmungsverfahrens kann die BA arbeitsmarktbezogene Voraussetzungen auf Grund der Auskünfte des Arbeitgebers schon vor Zugang der Zustimmungsanfrage der zuständigen Stelle prüfen.
Erwartete Effekte	<ul style="list-style-type: none"> (+) Erweiterung des Kreises an Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss, die unter den Vorzugsbedingungen für Hochqualifizierte zuwandern können. (+) Verstärkte Zuwanderung von jüngeren ausländischen Hochqualifizierten bzw. Berufsanfängerinnen und -anfängern (durch die niedrigere Einkommensgrenze). (+) Höhere Attraktivität für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber durch die Beschleunigung des Zustimmungsverfahrens.

Eine der wichtigsten Änderungen des neuen Aufenthaltsgesetzes ist der neu in das Gesetz eingefügte § 18c AufenthG. Neu besteht nun für die Zielgruppe der „anerkannten Akademikerinnen und Akademiker“ die Möglichkeit, sich ohne ein konkretes Beschäftigungsangebot für sechs Monate in Deutschland zur Arbeitssuche aufzuhalten, sofern der Lebensunterhalt für diese Zeit ohne eigene Erwerbstätigkeit als gesichert nachgewiesen werden kann (§ 18c AufenthG). Diese Möglichkeit ist damit als ein erster Schritt zu einem Paradigmenwechsel im Bereich der Zuwanderungssteuerung einzuordnen, da bislang ein Aufenthalt zum Zweck der Beschäftigung ohne bestehenden Arbeitsvertrag wegen der damit verbundenen Risiken eines prekären Aufenthalts (bei dem der Lebensunterhalt nicht vollständig gedeckt ist) vermieden wurde.

Grundsätzlich kann § 18c AufenthG, der bis 1.8.2016 befristet gilt, auch einen Beitrag dazu leisten, die „dual career“-Problematik (parallele Berufstätigkeit von akademisch qualifizierten Eheleuten oder Lebenspartnern) des Zuzugs nichtverheirateter oder nach deutschem Recht nicht anerkannter ehelicher Partnerinnen oder Partner aufzufangen.²⁹ Dies gilt dann, wenn auch die Partnerin oder der Partner über einen anerkannten Hochschulabschluss verfügt. In diesen Fällen kann der Zuzug beider Personen bereits erfolgen, wenn eine Person über einen Arbeitsplatz verfügt und dadurch der Lebensunterhalt der zweiten Person, z. B. nach § 68 AufenthG, gesichert werden kann.

Laut der Analyse des neuen Rechtsrahmens von Strunden und Schubert symbolisiert dieser neue Aufenthaltstitel einen bemerkenswerten Schritt weg von dem bedarfsorientierten Ausländerrecht hin zu humanorientierten Rechtsinstrumenten der Immigrationspolitik (Strunden und Schubert 2012). Deutschland bewegt sich mit diesem Gesetz in Richtung eines Einwanderungslands. Die neue Regelung stärkt insbesondere die Anwerbung neuer Fachkräfte aus dem Ausland. Es ist laut der IfM Bonn Studie über das deutsche Zuwanderungsrecht zu erwarten, dass Unternehmen durch die Möglichkeit eines Vor-Ort-Kennenlernens und -Anwerbens stärker ausländische Fachkräfte rekrutieren werden.

Durch den neuen Aufenthaltstitel § 18c AufenthG können Hochqualifizierte in Deutschland sechs Monate vor Ort nach einem Arbeitsplatz suchen – dies kann insbesondere für Unternehmen vorteilhaft sein.

3.3.3 Anerkennung beruflicher und akademischer Abschlüsse

Rechtlich gesehen ist die Anerkennung der beruflichen Qualifikation in Deutschland zudem Voraussetzung für den Erhalt mehrerer Aufenthaltstitel mit Beschäftigungserlaubnis. Um eine einheitliche und vereinfachte Anerkennung der beruflichen Qualifikation zu gewährleisten, ist am 1. April 2012 das sogenannte Anerkennungsgesetz³⁰ in Kraft getreten. Bei diesem handelt es sich um ein Artikelgesetz, das sich aus mehreren Gesetzen (dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) und Änderungen bestehender Gesetze) zusammensetzt und sich auf über 600 Berufe bezieht, die durch das Bundesrecht geregelt sind.

Im beruflichen Anerkennungsverfahren wird die Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit einem deutschen Abschluss geprüft. Ohne eine Anerkennung in den sogenannten reglementierten Berufen³¹ kann die zugewanderte Fachkraft nicht mit ihrem oder ihrer im Ausland erworbenen Berufsausbildung in Deutschland tätig sein und erhält zudem nicht die erforderliche Aufenthaltserlaubnis zum Beschäftigungszweck. Durch das BQFG wird erstmals für alle Personen, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, ein gesetzlicher Anspruch auf eine individuelle Überprüfung der Gleichwertigkeit ihrer Berufsqualifikationen geschaffen. Dabei unterscheiden sich die verantwortlichen Prüfstellen zwischen den Ausbildungsberufen im dualen System und den reglementierten Berufen. Für die Gleichwertigkeitsprüfung bei Ausbildungsberufen im dualen System sind nach dem Berufsqualifikationsgesetz in der Regel die Kammern (Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern) zuständig. Stellvertretend für 77 Industrie- und Handelskammern (IHK) wurde mit der Einführung des Anerkennungsgesetzes die IHK FOSA (Foreign Skills Approval) als zentrale Stelle für die Bewertung und Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen, die in den Bereich der Industrie- und Handelskammern fallen, als eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründet. Die Berufe, die in den Bereich der Handwerkskammern fallen, werden von den unterschiedlichen Handwerkskammern vor Ort bearbeitet. Für die reglementierten Berufsgruppen, wie beispielsweise Ärztinnen bzw. Ärzte oder Rechtsanwältinnen bzw. Rechtsanwälte, für die der Berufszugang staatlich geregelt ist, richtet sich die Zuständigkeit nach dem jeweiligen Fachrecht und den Bestimmungen der Bundesländer.

29 So kann man z. B. nach argentinischem Recht auch heterogeschlechtlich eine Lebenspartnerschaft eintragen lassen, was aber nach deutschem Recht nicht anerkannt wird, weshalb dieser Partner grundsätzlich keine Zuzugserlaubnis erhält. Vgl. auch: Statistischer Bericht, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 12.2012, S. 24. So leben z. B. in Hamburg von 386.000 Paaren 67.000 in sog. nicht eingetragenen Lebensgemeinschaften, was einem Anteil von rund 18 Prozent entspricht.

30 Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen

31 Eine Liste mit allen reglementierten Berufen findet sich hier: <http://www.bibb.de/de/26171.htm> sowie auf dem Portal „Anerkennung in Deutschland“ unter <http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/index.php>.

Tabelle 8: Zusammenfassung der Rechtsänderungen des Anerkennungsgesetzes sowie erste erwartete Effekte

Zielgruppe	Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung sowie Hochqualifizierte aus dem Ausland
Wichtigste Gesetzesänderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Anrecht auf eine einheitliche Prüfung der Berufsankennung bei bundesrechtlich reglementierten Berufen
Erwartete Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • (+) Erhöhte Erwerbstätigkeit ausländischer Fachkräfte entsprechend ihrer Qualifikation und Berufsgruppe • (+) Nutzung des in Deutschland lebenden Fachkräftepotenzials • (+) Erhöhte Attraktivität bei den im Ausland lebenden Fachkräften • (-) Erschwerte Einstellung ausländischer Fachkräfte von Unternehmen, die länderübergreifend agieren, durch die erschwerte Anwendung bei landesrechtlich reglementierten Berufen (bislang in 13 Bundesländern ein Länderanerkennungs-gesetz, aber keine einheitliche Anwendung)

Quelle: Eigene Darstellung Ramböll Management Consulting auf Basis des IfM Bonn, 2012.

3.3.4 Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten

Für diesen Personenkreis sieht das Aufenthaltsgesetz vielfältige Vereinfachungen vor, die den Start in die deutsche Arbeitswelt erheblich erleichtern. Bei Personen, die ihren Hochschulabschluss in Deutschland erworben haben, kann angenommen werden, dass bereits eine gute infrastrukturelle und kulturelle Einbindung (inklusive regelmäßig sehr guter Sprachkenntnisse) in die Gesellschaft stattgefunden hat und daher keine aufwändigen Unterstützungen für das erste Ankommen angeboten werden müssen. Drittstaatsangehörige, die an deutschen Hochschulen studieren, können seit dem 01.08.2012 schon während des Studiums 120 ganze bzw. 240 halbe Tage arbeiten und damit ihren Aufenthalt teilweise finanzieren (§ 16 Abs. 3 AufenthG). Dabei ist vorteilhaft, dass diese Personengruppe nun während dieser gesamten Zeit zur Sicherung des Lebensunterhalts ohne jegliche Reglementierung der ZAV oder „Angemessenheitsvorgaben“ der Ausländerbehörden jede Tätigkeit annehmen und in Vollzeit arbeiten oder sofort eine selbstständige Tätigkeit ausüben kann (§ 16 Abs. 4 AufenthG). Die verbesserten Erwerbsmöglichkeiten leisten einen erheblichen Beitrag zur Verfestigung ausländischer Studentinnen und Studenten in Deutschland (Strunden und Schubert 2012:7).

Zum einen wird damit die Orientierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt auch für den Karriereweg nach dem Studium unterstützt. Studien belegen, dass der erste Weg in ein Beschäftigungsverhältnis für Berufsanfängerinnen und -anfänger meist über Praktika und Nebenjobs führt (vgl. Falk und Mayer-May 2013). Zum anderen trägt das Gesetz dem Umstand Rechnung, dass ausländische Studierende mehr als ihre deutschen Kommilitonen auf Hinzuverdienste angewiesen sind (Strunden und Schubert 2012). Die ursprüngliche Grenze von zunächst 90 Tagen pro Jahr entsprach nach den Berechnungen der Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks dem durchschnittlichen Umfang von allen Nebentätigkeiten aller in Deutschland studierender Studentinnen und Studenten (HIS 2009). Da ausländische Studierende nicht auf staatliche Förderung in

Deutschland zurückgreifen können, entspricht die Erhöhung auf 120 Tage laut Strunden und Schubert dem zusätzlichen Bedürfnis dieser Zielgruppe (Strunden und Schubert 2012:7).

Die Erweiterung der Nebenverdienstmöglichkeiten führt dazu, dass ausländische Studierende erste Arbeitserfahrungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt sammeln können, was zu einer festen Einstellung nach dem Studium führen kann. Auch wird diese Regelung der Zielgruppe gerecht, die zum Teil auf Hinzuverdienste angewiesen ist.

Nach erfolgreichem Abschluss ihres Hochschulstudiums im Inland gewährt § 16 IV AufenthG Absolventinnen und Absolventen 18 Monate Zeit für die Suche nach einer ihrer erworbenen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung. Entscheidend ist hierbei, dass diese Zeit nicht zusammenhängend in Anspruch genommen werden muss. So kann z. B. bei Nichtbestehen der Probezeit und vorhergehender Nichtausschöpfung der 18 Monate diese Zeit noch entsprechend „genommen“ werden und in Ruhe eine neue angemessene Beschäftigung gesucht werden. Allerdings sind die Einzelheiten der Anwendung dieser Regelung noch nicht abschließend geklärt. So werden Hochschulabsolventinnen und -absolventen für den Fall, dass sie bereits vor Abschluss des Studiums einen Arbeitsvertrag abschließen und anschließend wegen nicht erfolgreicher Probezeit den Arbeitsplatz verlieren, auch berechtigt sein, sich zur Suche einer neuen Beschäftigung weiter in Deutschland aufzuhalten. Auf Grund des insoweit nicht eindeutigen Wortlauts zweifelhaft ist, ob ihnen dafür die vollen 18 Monate oder nur noch die „nicht verbrauchten Monate“ zur Verfügung stehen, bei deren Berechnung die 18-Monats-Frist mit Abschluss des Studiums zu laufen beginnt. Klar dürfte sein, dass der Verlust einer Arbeitsstelle mehr als 18 Monate nach dem Hochschulabschluss eine erneute Aktivierung des § 16 Absatz 4 AufenthG nicht ermöglicht. Durch diese Rechtsänderung verringert sich zum einen der Erfolgsdruck für die Absolventinnen und Absolventen, zum anderen entlastet dies auch die Arbeitgeberinnen und -geber, da sie nun wirklich eine Probezeit vereinbaren können und

Tabelle 9: Zusammenfassung der Rechtsänderungen des § 16 AufenthG sowie erste erwartete Effekte

Zielgruppe	Ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen aus Drittstaaten
Wichtigste Gesetzesänderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Verlängerung der zulässigen Arbeitszeiten während des Studiums von 90 auf 120 Tage bzw. von 180 auf 240 halbe Tage • Die Aufenthaltserlaubnis kann zur Suche eines angemessenen Arbeitsplatzes nach erfolgreichem Studium um 18 statt bisher 12 Monate verlängert werden; während dieser Zeit ist eine Erwerbstätigkeit erlaubt.
Erwartete Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • (+) Erhöhte Attraktivität für ausländische Studierende • (+) Erhöhter Verbleib von Absolventinnen und Absolventen durch die längere Arbeitsplatzsuche.

Quelle: Eigene Darstellung Ramböll Management Consulting auf Basis des IfM Bonn, 2012.

nicht befürchten müssen, die Person aus „humanitären“ Gründen auf jeden Fall übernehmen zu müssen. Diese Fristverlängerung zeigt das volkswirtschaftliche Potenzial, das der Gesetzgeber in dieser Zielgruppe sieht. Die Verlängerung des Suchzeitraums auf 18 Monate spiegelt die Berücksichtigung vielfach beschriebener Erfahrungen wider (vgl. Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012b). Immer wieder kam es in der Vergangenheit zu Problemen in Hinblick auf die abgelaufene Aufenthaltserlaubnis der Studentinnen und Studenten und die Arbeitssuche nach dem Studium in Deutschland. Oftmals wurden den Absolventinnen und Absolventen nach Abschluss des Studiums die für die Stellenbewerbung benötigten Dokumente und Nachweise erst verzögert ausgestellt, oder Unterlagen mussten aus dem Heimatland beschafft werden, was hinderlich für den Verbleib in Deutschland war.

Eine weitere Verschlinkung der Aufenthaltserteilung stellt die Zustimmungsbefreiung dar: Wird eine (Erst-)Beschäftigung gefunden, ist diese immer zustimmungsfrei (§ 18 AufenthG i.V.m. § 2 Absatz 1 Nr. 3 BeschV 2013). Allerdings müssen die allein zuständigen Ausländerbehörden eigenständig auf die „Angemessenheit“ der angestrebten Tätigkeit achten.

Der neue § 18b AufenthG begründet für Drittstaatsangehörige mit einem inländischen Hochschulabschluss oder einem Abschluss einer vergleichbaren Ausbildungseinrichtung einen weiteren Vorteil: Bereits nach 24 Monaten in einem angemessenen Beschäftigungsverhältnis und Erfüllung der weiteren Voraussetzungen gewährt § 18b AufenthG einen Anspruch auf Niederlassungserlaubnis. Gegenüber § 19a AufenthG ist hier allerdings die Anrechenbarkeit von Vorzeiten nur eingeschränkt möglich.

Ein weiterer Vorteil der Blauen Karte EU ist für die Gruppe der inländischen Hochschulabsolventinnen und -absolventen, dass erstmals ein Zweckwechsel aus dem Studium heraus möglich ist, da § 19a Absatz 1 AufenthG – untypisch für Aufenthaltserlaubnisse nach dem AufenthG – als Anspruchsnorm formuliert ist. Wird also bereits während des Studiums gewünscht, in eine angemessene Beschäftigung zu wechseln und liegt bereits ein Studienabschluss vor (praktisch relevant ist hier der Bachelor-Abschluss, wenn die betreffende Per-

son zum Zeitpunkt der Antragstellung noch einen Masterstudiengang besucht), dann besteht eine solche Möglichkeit, den Aufenthaltswitzweck zu ändern. Bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 19a Absatz 1 AufenthG (angemessene Tätigkeit im Bereich der Regelberufe, Mindest-Bruttoeinkommen 2014 47.600 Euro; bei Mangelberufen 37.128 Euro) gibt es für Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen einen Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis gem. § 19a Absatz 6 Satz 3 AufenthG.

Neu geregelt ist nun auch ausdrücklich die Möglichkeit für inländische Hochschulabsolventinnen und -absolventen (sowie Forscherinnen und Forscher oder Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler §§ 18, 20 AufenthG), gemäß § 21 Abs. 2a AufenthG, sich selbstständig zu machen, wobei die unternehmerische Betätigung einen Zusammenhang mit den im Rahmen der Ausbildung oder – bei Forscherinnen und Forschern und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern – Vortätigkeit „erkennen lassen muss“ (vgl. § 21 Abs. 2a 2 AufenthG).

Insgesamt werden insbesondere die geänderten rechtlichen Regelungen für diese Zielgruppe durch die Expertinnen und Experten sehr positiv bewertet. Nach Auskunft der Expertinnen und Experten hat bzgl. dieser Zielgruppe eine deutliche Verbesserung stattgefunden, sodass zum jetzigen Zeitpunkt kein weiterer Handlungsbedarf hinsichtlich des Rechtsrahmens identifiziert werden kann.

3.3.5 Jugendliche aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren

Nach wie vor in einem Entwicklungsprozess befindet sich der Bereich von Ausbildungsinteressierten unterhalb einer Hochschulqualifikation. Dies zeigt auch ein Vergleich der erteilten Aufenthaltserlaubnisse: Im Jahr 2011 wurden 36.607 Aufenthaltserlaubnisse nach § 16 AufenthG für ein Studium und 5.233 Aufenthaltserlaubnisse nach § 16 AufenthG für Sprachkurse und Schulbildung erteilt (BAMF 2011:75). Dem steht eine Zahl von 4.862 Erteilungen zur Ausbildungsaufnahme gem. § 17 AufenthG gegenüber, wobei der Großteil hiervon auf „innerbetriebliche Weiterbildungsmaßnahmen“ und nicht auf Maßnahmen der

Erstausbildung entfallen dürfte (BAMF 2011:75). Dabei spielen auch die besonderen (zivil-)rechtlichen Anforderungen an einen Auslandsaufenthalt von Minderjährigen im Hintergrund eine bedeutsame Rolle.

Zum einen ist es nun auch ausländischen Jugendlichen während der Berufsausbildung möglich, eine zusätzliche Beschäftigung von zehn Wochenstunden auszuführen. Ähnlich wie bei den ausländischen Studierenden, soll dies dazu führen, dass ausländische Jugendliche, falls nötig, über eine Hinzuverdienstmöglichkeit verfügen können. Weiterhin erhalten ausländische Jugendliche nach Erhalt ihrer Berufsausbildung erstmals nach den Gesetzesänderungen die Möglichkeit einer verlängerten Aufenthaltserlaubnis um bis zu ein Jahr nach Abschluss der Berufsausbildung zur Arbeitsplatzsuche. Während dieser Zeit ist eine Erwerbstätigkeit erlaubt. Mit diesen Änderungen hat der Gesetzgeber auch ausländische Jugendliche in einer Berufsausbildung als volkswirtschaftliches Potenzial erfasst. Die Gesetzesänderungen haben, wie bereits bei den Studierenden, das Ziel, Anreize für ausländische Auszubildende zu schaffen, auch nach ihrer Ausbildung in Deutschland zu verbleiben. Allerdings sind die Vergünstigungen für ausländische Auszubildende nach wie vor geringer als die für Studierende. In Anbetracht dessen, dass KMU gerade auch einen Mangel an Auszubildenden bzw. an Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung aufweisen, sollte laut des IfM Bonn überlegt werden, weitere Vorteile für ausländische Auszubildende zu schaffen.

Seit den neuen Rechtsregelungen kann ein ausländischer Auszubildender bis zu ein Jahr nach Abschluss seiner Ausbildung in Deutschland einen Arbeitsplatz suchen. Weiterhin ist es ihm oder ihr möglich, bis zu zehn Stunden pro Woche einem Nebenverdienst nachzugehen. Die Vorteile, die für ausländische Auszubildende geschaffen wurden, sind weitaus geringer als die für ausländische Studierende.

Allerdings ist für eine Berufsausbildung nach wie vor eine Vorrangprüfung notwendig. Diese ist nur für die Zielgruppe mit einem abgeschlossenen Hochschulabschluss abgeschafft worden. Wie bereits aufgeführt, stellt die Vorrangprüfung eine entscheidende Zuzugshürde dar (IfM Bonn

2012:47). Da Ausbildungsbetriebe in bestimmten Berufen bereits heute einen erheblichen Mangel an Auszubildenden feststellen, sollte, um den Zuzug ausländischer Fachkräfte weiterhin zu steigern, überlegt werden, die Vorrangprüfung zumindest für einige Berufsgruppen einzustellen. Dies könnte zu einer weiteren Steigerung ausländischer Auszubildender genau in den Berufen führen, in denen in Deutschland ein Fachkräftemangel besteht. Seitens der Expertinnen und Experten werden die Änderungen des rechtlichen Rahmens positiv bewertet, jedoch wird das Matching zwischen Arbeitgeberinnen und -gebern und ausländischen Auszubildenden als Herausforderung identifiziert.

3.3.6 Aufenthaltsrecht von Ehegatten und Lebenspartnerinnen und -partnern in den aufgeführten Zielgruppen

Wird in den in diesem Kapitel aufgeführten Fällen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, so kommen ggf. die Vorschriften von Kapitel 2 Abschnitt 6 AufenthG zum Aufenthalt aus familiären Gründen zur Anwendung. Neben den allgemeinen Voraussetzungen der Volljährigkeit und einfacher deutscher Sprachkenntnisse wird insbesondere verlangt, dass die Ausländerin bzw. der Ausländer, zu dem der Ehegattennachzug erfolgt, über einen der in § 30 Absatz 1 Nr. 3 AufenthG aufgeführten Aufenthaltstitel verfügt. Für den vorliegend relevanten Untersuchungsrahmen ist dabei insbesondere Buchstabe g) von Interesse, der auf die Blaue Karte EU abstellt, da dieser Aufenthaltstitel keine längere vorausliegende Aufenthaltszeit für den Ehegattennachzug voraussetzt. Ähnliches gilt für Fälle des § 19 AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte), die unter Buchstabe a) fallen.

Zu beachten ist in diesen Fällen, dass die Voraussetzungen der Volljährigkeit und Sprachkenntnisse nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 entfallen. Wichtig ist weiter, dass die nachziehende Person nach § 27 Absatz 5 AufenthG zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt ist. Damit besteht praktisch auch ein Nachzugsrecht zum Zweck der Erwerbstätigkeit für Personen, die nicht die Voraussetzungen der §§ 19, 19a AufenthG erfüllen.

Tabelle 10: Zusammenfassung der Rechtsänderungen des § 17 AufenthG sowie erste erwartete Effekte

Zielgruppe	Ausländische Auszubildende ohne Berufsabschluss
Wichtigste Gesetzesänderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Während der Berufsausbildung ist eine zusätzliche Beschäftigung von zehn Wochenstunden erlaubt. • Nach erfolgreicher qualifizierter Berufsausbildung kann die Aufenthaltserlaubnis erstmals um bis zu zwölf Monate zur Arbeitsplatzsuche verlängert werden.
Erwartete Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • (+) Erhöhte Attraktivität für ausländische Auszubildende • (+) Erhöhter Verbleib von ausländischen Auszubildenden durch die längere Arbeitsplatzsuche • (-) Die Vorrangprüfung erschwert – laut der Außenwahrnehmung von Unternehmen und ausländischen Jugendlichen – den Zuzug ausländischer Jugendlicher erheblich.

Die Regelung hat damit den Effekt, dass erstens die Aufrechterhaltung der familiären Lebensgemeinschaft gesichert ist und zweitens die nachziehende Partnerin bzw. der nachziehende Partner selbst einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhält. Beide Aspekte sind von großer unterstützender Bedeutung für den Erstnachzug.

3.4 Zwischenfazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit dem neuen rechtlichen Rahmen für Zuwanderung erhebliche Erleichterungen erreicht wurden. Dies gilt insbesondere für die Gruppe der Zuwanderinnen und Zuwanderer mit akademischem Bildungshintergrund. Es ist davon auszugehen, dass diese Veränderungen einen Einfluss auf das Zuwanderungsverhalten von Fachkräften ausüben werden. Auch die Expertengespräche sowie die Fallstudien zeigten, dass durch die Rechtsänderungen ein angemessener und ausreichender Rechtsrahmen für die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte geschaffen wurde. Sowohl aus der Perspektive der ausländischen Fachkräfte als auch der Arbeitgeberinnen und -geber reichen die rechtlichen Bedingungen nach eigenen Angaben aus, um die Zielgruppe der ausländischen Fachkräfte anziehen zu können und entsprechende Möglichkeiten zur Zuwanderung dieser zu bieten. Allein für die Zielgruppe der ausländischen Jugendlichen, die in Deutschland eine Berufsausbildung absolvieren möchten, wurde der Rechtsrahmen nach wie vor als schwierig für die erfolgreiche Rekrutierung aus einem Drittstaat angesehen.

Der Rechtsrahmen wurde demnach insgesamt als positiv und der Zielsetzung angemessen bewertet. Allerdings konnte festgestellt werden, dass vielmehr die Umsetzung des neuen rechtlichen Rahmens verbesserungswürdig erscheint. Die Umsetzung dieser Veränderungen als auch die Sichtweise der verschiedenen Akteursgruppen werden in Kapitel 5 näher dargestellt.

4. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland vor dem Hintergrund des Fachkräftebedarfs

Die Zuwanderung qualifizierter Zuwanderer steht nicht erst seit heute im Fokus des öffentlichen Interesses (vgl. Hunger 2003; Sauer 2004; Kolb 2005). Bereits Ende der 1980er Jahren haben viele OECD-Länder damit begonnen, die Einreisebedingungen für Hochqualifizierte zu erleichtern. Dies hat sich laut einer Studie über den Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte der OECD-Länder in den letzten Jahren noch verstärkt (OECD 2008). Der Grund hierfür ist der demografische Wandel sowie die Entwicklung zu einer technologieorientierten Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft. Der Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften wird laut einiger Studien in den kommenden Jahren zunehmen. Insbesondere durch die derzeit expansive Konjunktur bekommen Unternehmen, abhängig von betroffener Region und Sektor, bereits heute den Fachkräftemangel zu spüren. Das Institut der deutschen Wirtschaft bezifferte bereits im Jahr 2006 den Verlust an Wertschöpfung durch den Fachkräftemangel allein im MINT-Bereich auf 3,5 Milliarden Euro pro Jahr (Koppel 2007).

Wie bereits im Kapitel 3 zu den gesetzlichen und administrativen Rahmenbedingungen verdeutlicht, hat Deutschland im Jahr 2012 unterschiedliche Gesetze und Maßnahmen eingeführt, um die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte sowie den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erleichtern (vgl. 3.3.). Um die Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen aufzuführen zu können, ist es von besonderer Wichtigkeit die Gründe für den Wandel in den letzten Jahren weg von einer restriktiven Zuwanderungspolitik in einem ersten Schritt darzustellen. Aus diesem Grund ist im ersten Abschnitt dieses Kapitels die Lage Deutschlands im Hinblick auf den Fachkräftemangel (4.1) dargestellt. Der in unterschiedlichen Studien prognostizierte Fachkräftemangel, hervorgerufen durch den demografischen Wandel, ist einer der Gründe für die ansteigende Suche nach Fachkräften aus dem Ausland und demnach ausschlaggebend für die Vereinfachung des Rechtsrahmens. Da die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen nur den Rahmen geben, und hauptsächlich die Unternehmen für ihre Fachkräftesicherung zuständig sind, wird im Abschnitt 4.2. die Rolle der Betriebe in Deutschland näher untersucht. Nur wenn die Unternehmen entsprechende Rekrutierungswege einschlagen, kann der volle Nutzen aus den Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen ausgeschöpft werden.

Nachdem die Gründe für die Änderungen des Rechtsrahmens und somit die Zielsetzungen hinter diesen Änderungen dargestellt wurden, werden in einem nächsten Schritt potenzielle Wirkungseffekte aufgeführt, die sich aus den Gesetzesänderungen ergeben. Hierfür wird zum einen mithilfe einer Dokumentenanalyse der derzeitige Forschungsstand zur Umsetzung und Wirkungen des Rechtsrahmens für jede der identifizierten Zielgruppen dargelegt. Bei den identifizierten Zielgruppen handelt es sich um:

- Hochqualifizierte Fachkräfte mit einem Hochschulabschluss (nach 19a AufenthG (Blaue Karte EU) oder § 19 AufenthG)
- Ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen aus dem Ausland
- Ausländische Jugendliche, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren.

Da die Änderungen des Rechtsrahmens erst im Jahr 2012 eingeführt wurden, gibt es aktuell nur wenige Studien und Analysen, die Aufschluss über die Wirkungen der neuen Gesetzgebungen geben.

Um die quantitativen Wirkungen des neuen Rechtsrahmens darzustellen, ist für jede der aufgeführten Zielgruppen auch eine Auswertung der quantitativen Daten und Fallzahlen erfolgt. Die Entwicklung der Fallzahlen, wie beispielsweise eine Steigerung der beschäftigungsorientierten Zuwanderung nach den Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen, ist ein erster Hinweis auf die eventuellen Wirkungen des Rechtsrahmens. Jede der oben aufgeführten Zielgruppen wird in den folgenden Abschnitten getrennt voneinander betrachtet. Ein besonderer Fokus lag bei den Auswertungen und der Interpretation der Ergebnisse auf eine mögliche Änderung nach der Einführung der Gesetzesänderungen im Jahr 2012. Von besonderem Interesse sind dabei die Daten des Ausländerzentralregisters (AZR), da diese Aufschluss über mögliche Veränderungen des Aufenthaltsstatus, Gründe der Zuwanderung sowie Qualifikation der ausländischen Fachkräfte geben können.

Anhand der ausgewerteten Daten und Studien können erste Änderungen der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte abgelesen werden. Ein Anstieg der Zuwanderungszahlen kann als positive Tendenz interpretiert werden, die durch die Änderungen des rechtlichen Rahmens begründet

- Ausländische Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung

sein könnte. Da die zu betrachtenden Rechtsänderungen allerdings erst im Jahre 2012 erfolgten, ist es sowohl mithilfe der Studien als auch der quantitativen Daten schwierig, zum derzeitigen Zeitpunkt abschließende Wirkungseffekte festzustellen.

Die Entwicklung des Fachkräftebedarfs und die Sicht der Betriebe im Hinblick auf die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte finden sich in den Abschnitten 4.1 und 4.2. In dem Abschnitt 4.3 wird zunächst die allgemeine Migration nach Deutschland und ihre Entwicklung aufgezeigt. In dem Abschnitt 4.4 wird die Entwicklung der Zuwanderung der beschäftigungsorientierten Migrantinnen und Migranten jeweils nach Aufenthaltstitel dargestellt. In dem Abschnitt 4.5 findet sich ein abschließendes Fazit.

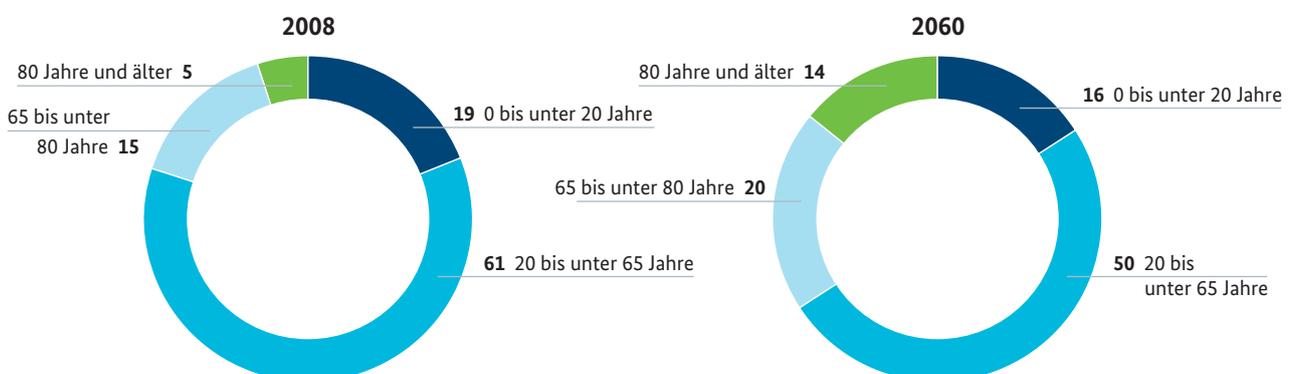
4.1 Entwicklung des Fachkräftebedarfs

Deutschland konnte in den letzten Jahrzehnten ein stetiges Wirtschaftswachstum verzeichnen. Gründe für diese Entwicklung waren der stetige Anstieg der Bevölkerung im Erwerbsalter und dass die Unternehmen und Betriebe kontinuierlich auf Arbeitskräfte zurückgreifen konnten. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist ein hoher Anteil von Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung entscheidend. Durch eine hohe Anzahl zur Verfügung stehender Erwerbstätiger können auf der einen Seite viele Güter und Dienstleistungen für den aktuellen Bedarf produziert werden, auf der anderen Seite kann gespart und investiert und somit der Kapitalstock vergrößert werden – was insgesamt die zukünftigen Produktions- und Konsummöglichkeiten erhöht (KfW-Research 2012:2). Diese Konstellation wird als „demografischer Bonus“ bezeichnet (KfW-Research 2012).

Allerdings hat sich die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung in den letzten 50 Jahren stark verändert, was einen großen Einfluss auf die Anzahl der Erwerbstätigen hat (KfW-Research 2012). Im Vergleich zu anderen Industrieländern ist der demografische Wandel in Deutschland sogar bereits weiter fortgeschritten. Seit Jahren liegt die Fertilitätsrate in Deutschland am unteren Ende der OECD-Spanne (OECD 2012a). So lag im Jahr 2009 die Geburtenrate mit 1,36 Kindern pro Frau in Deutschland erheblich unter dem OECD-Durchschnitt von 1,74 Kindern. Hinzukommt, dass Deutschland europaweit die älteste Bevölkerung aufweist (Median 44,2, verglichen mit der EU-27:40,9) und diese einen vergleichsweise hohen Anteil an der Gesamtbevölkerung ausmacht. Bereits heute kommen in Deutschland auf jede Rentnerin bzw. jeden Rentner nur noch drei Personen im erwerbsfähigen Alter (OECD-Durchschnitt liegt bei 4,2). Die Alterung der deutschen Bevölkerung wird auch in der aktuellsten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes bestätigt (Statistisches Bundesamt 2009). Laut dieser Berechnungen wird die Zahl der 80-Jährigen und Älteren in Deutschland kontinuierlich steigen und im Jahr 2050 den bis dahin höchsten Wert mit zehn Millionen erreichen. Bis 2060 wird die Zahl schließlich wieder auf neun Millionen sinken. Nichtsdestotrotz ist laut der Prognosen damit zu rechnen, dass in 50 Jahren rund 14 Prozent der Bevölkerung – also jede bzw. jeder Siebte – 80 Jahre oder älter sein wird (siehe Abbildung 2).

Dieser Trend hat konkrete Auswirkungen auf den Fachkräftebedarf in Deutschland, da sich durch die Alterung der Bevölkerung auch der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und somit das Fachkräftepotenzial verringert (vgl. Abbildung 3).

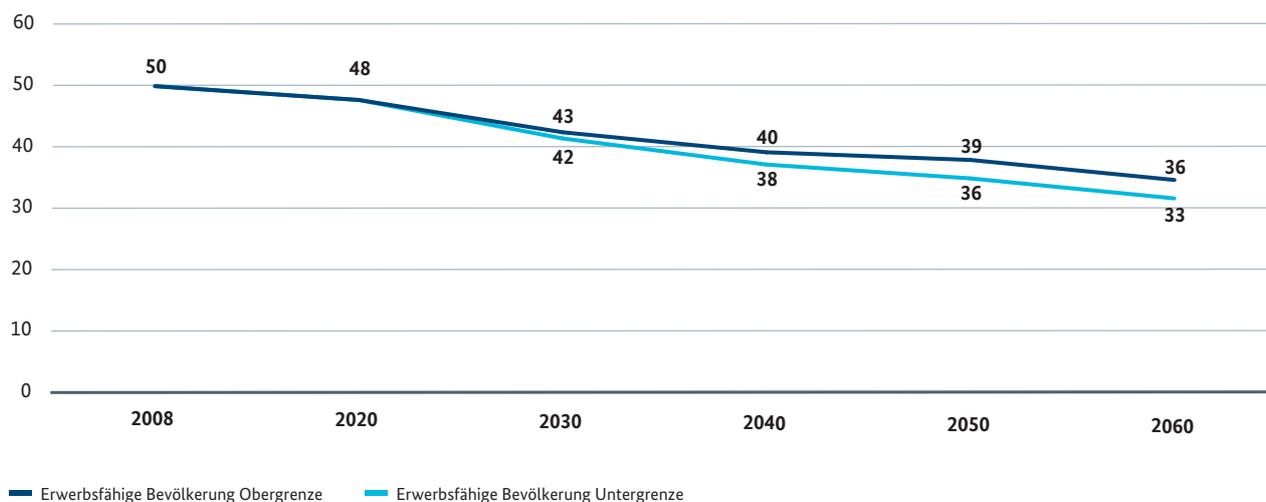
Abbildung 2: Altersverteilung der deutschen Bevölkerung 2008 und Prognose für 2060
(Angaben in Prozent)



Anmerkungen: In der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wird gezeigt, wie sich die Bevölkerungszahl und die Bevölkerungsstruktur unter getroffenen Annahmen entwickeln würden. Die Annahmen zur Geburtenhäufigkeit, Sterblichkeit und Wanderungen beruhen auf Untersuchungen der Verläufe dieser Komponenten im Zeit- und Ländervergleich sowie auf Hypothesen über die aus heutiger Sicht erkennbaren Entwicklungstrends. Da der Verlauf der maßgeblichen Einflussgrößen mit zunehmender Vorausberechnungsdauer immer schwerer vorhersehbar ist, haben solche langfristigen Rechnungen Modellcharakter.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2009; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

Abbildung 3: Prognose der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20–65 Jahre) im Jahr 2008–2060
(Angaben in Millionen)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2009; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland wird sich aufgrund des demografischen Wandels in den kommenden Jahren erheblich verringern.

Laut einer aktuellen Projektion der „Fachkräftelücke“ der Prognos AG droht bereits im Jahr 2035 ein Arbeitskräftemangel von vier Millionen Personen, wenn keine geeigneten Maßnahmen eingeleitet werden (Prognos AG 2012:5). Diese Zahl setzt sich aus einem Mangel an Arbeitskräften mit einem mittlerem (2,2 Millionen) und einem hohen (1,8 Millionen) Qualifikationsniveau zusammen, während bei den Personen ohne berufliche Ausbildung langfristig in der Tendenz eher ein Überschuss besteht. Bereits im Jahr 2020 werden laut der Berechnungen 1,7 Millionen Erwerbspersonen fehlen (Prognos AG 2012). Auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung geht in einer aktuellen Studie davon aus, dass ohne Zuwanderung das Potenzial an Erwerbspersonen bis 2050 um 18,1 Millionen sinkt, was in Relation zum heutigen Stand einen Rückgang um 40 Prozent bedeuten würde (Brücker 2013). Obwohl es derzeit noch keine Hinweise auf einen flächendeckenden Arbeitskräftemangel gibt (Dietz et al. 2012), wird aus einer Studie der Bundesagentur für Arbeit (BA) deutlich, dass sich aktuell bereits Engpässe in bestimmten Berufsgruppen, Regionen und Qualifikationsniveaus abzeichnen (BA 2011). Die BA prognostiziert einen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials (EPP) um 6,5 Millionen Personen auf dann nur noch 38,1 Millionen Personen im Jahr 2025 (BA 2011). Die Nettozuwanderung wird im Rahmen dieser Studie nicht berücksichtigt. Eine Schätzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geht von einem Rückgang des EPP um 7,3 Millionen Personen bis zum Jahr 2035 aus, wobei eine jährliche Nettozuwanderung von 100.000 Personen und eine steigende Erwerbsbeteiligung angenommen werden (IAB 2013:4). Ein Fachkräftemangel wird sich laut der BA dabei vor allem bei den Ingenieurberufen

einstellen. Nach Angaben der BA hat das Institut zur Zukunft der Arbeit errechnet, dass im Jahr 2020 rund 240.000 Ingenieure fehlen werden. Die BA beruft sich auf Studien, die von zwei Millionen fehlenden Fachkräften bis 2020, bzw. einer Fachkräftelücke von 5,2 Millionen bis 2030 ausgehen. Der Zusatzbedarf an Fachkräften, der unter anderem aufgrund der konjunkturellen Entwicklung oder des Strukturwandels hin zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft entsteht, kann laut der BA zukünftig nicht aus dem inländischen Arbeitskräftepotenzial abgedeckt werden (BA 2011).

Trotz dieser Projektionen und Berechnungen gibt es einige Studien, die darauf hinweisen, dass aufgrund der sich verringern den Anzahl an erwerbstätigen Personen in Deutschland nicht unmittelbar auch ein Fachkräftemangel eintreten wird. Laut einer aktuellen Studie von Brücker ist davon auszugehen, dass der Lohn-Preis-Mechanismus Anpassungsreaktionen auf den Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten auslösen wird (Brücker 2013). Dies würde bedeuten, dass ein aus demografischen Gründen schrumpfendes Arbeitsangebot auch zu einer rückläufigen Arbeitsnachfrage führt. Weiterhin gilt es zu berücksichtigen, dass sich auch das Verhalten der Bevölkerung anpassen könnte und somit ein durch den demografischen Wandel verändertes Konsum- und Sparverhalten eintreten könnte. Dadurch, schließt Brücker, drohe in Deutschland trotz der Senkung des Fachkräftepotenzials aufgrund des demografischen Wandels mittelbar keine Fachkräftelücke (Brücker 2013). Allerdings weisen auch diese Studien auf die Gefahr eines rückläufigen Erwerbstätigenpotenzials und einer alternden Gesellschaft hin. Die gravierendste Folge des demografischen Wandels wird dabei vor allem in der Verschiebung in dem Verhältnis von Erwerbstätigen zu Nicht-Erwerbstätigen (Pensionärinnen und Pensionären) gesehen. Die Finanzierung des Rentensystems muss überwiegend über die Rentenversicherungssysteme geleistet werden, die in Deutsch-

land meist umlagefinanziert sind. Durch die Alterung der Bevölkerung wird die Belastung dieser Systeme – zusammen mit der Belastung der Krankenversicherungssysteme – erheblich zunehmen (Brücker 2013). Umso wichtiger ist es, dass der Kreis der Erwerbstätigen, die die Sozialsysteme mit ihren Beiträgen finanzieren, so groß wie möglich bleibt.

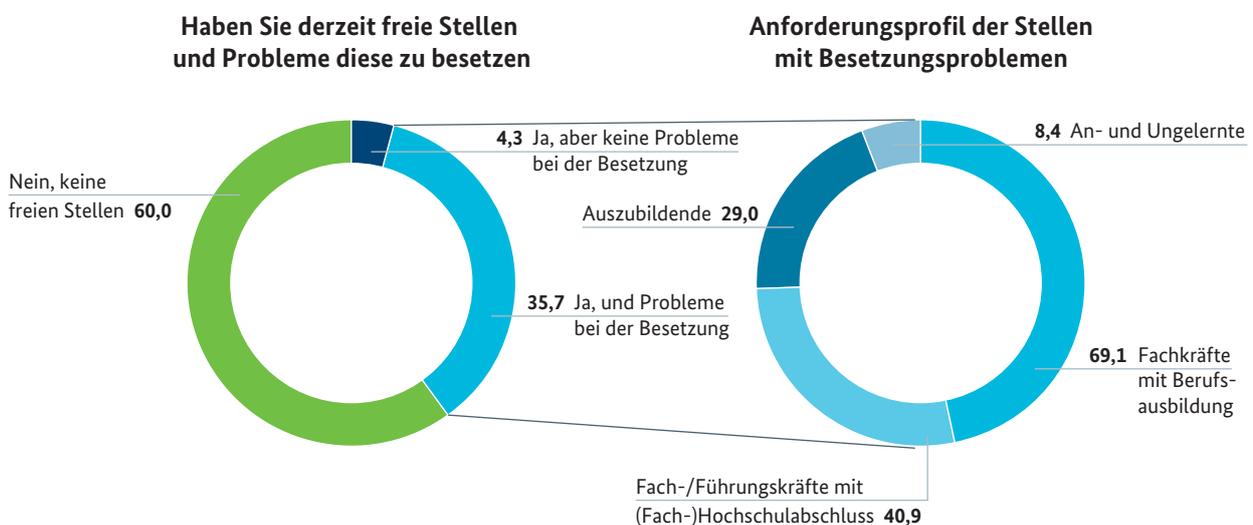
Die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte kann den Anpassungsdruck, der sich durch den demografischen Wandel ergibt, abmildern.

Im Hinblick auf die Unternehmen zeigt sich bereits heute, dass vor allem kleinere und mittelständische Unternehmen Schwierigkeiten haben, geeignete Fachkräfte zu finden. Laut des BDI-Mittelstandspanels hat die steigende Nachfrage nach Arbeitskräften im Zuge der wirtschaftlichen Erholung in den letzten Jahren zu einer Zunahme der Stellenbesetzungsprobleme geführt. Dem zur Folge berichten 38 Prozent aller mittelständischen Industrieunternehmen von Problemen bei der Stellenbesetzung (BDI-Mittelstandspanel 2012). Dabei konzentrieren sich die Probleme bei der Stellenbesetzung bei klein- und mittelständischen Unternehmen insbesondere auf das Segment der Fachkräfte mit einer Berufsausbildung (69 Prozent) (siehe Abbildung 6). In Großunternehmen, die einen Arbeitskräftemangel melden, konzentriert sich die Fachkräftenachfrage eher auf Personen mit einem Tertiärabschluss (Hochschulabschluss oder Fachhochschulabschluss) (rund 69 Prozent) (OECD 2013a:44).

Auch aus einer Analyse des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS 2011) wurde deutlich, dass Engpässe nicht nur in akademischen Berufen (Tertiärabschluss) bestehen, sondern auch in einer Reihe von Berufen, die einen beruflichen Abschluss erfordern. In einer Erhebung bei 15.000 Betrieben konnte festgestellt werden, dass es sich bei 60 Prozent der gemeldeten offenen Stellen mit Besetzungsproblemen im Jahr 2010 um Beschäftigungen handelte, die eine qualifizierte Berufsausbildung oder ein sonstiges nichttertiäres mittleres Qualifikationsniveau voraussetzen (BMAS 2011). Demnach beschränkt sich der Fachkräftemangel nicht nur auf Personen mit akademischem Abschluss, sondern bezieht auch Personen mit einer Berufsausbildung und mittlerer Qualifikation mit ein. Die An- und Ungelernten Personen mit niedrigem Qualifikationsniveau werden sowohl bei klein- und mittelständischen Unternehmen, als auch bei Großunternehmen weniger nachgefragt.

Eine Verschärfung der Stellenbesetzungsprobleme lässt sich auch auf dem Ausbildungsmarkt erkennen. Ausbildungsbetriebe äußern zunehmend Schwierigkeiten, ihre Ausbildungsplätze zu besetzen. Hier zeigen sich die Auswirkungen des demografischen Wandels als erstes, da sich insbesondere die neuen Bundesländer eine niedrige und weiterhin rückgängige Quote von Schulabgängerinnen und Schulabgängern aufweisen. Laut des BDI-Mittelstandspanels klagten drei von zehn Unternehmen mit freien Ausbildungsplätzen über Probleme bei deren Besetzung (BDI Mittelstandspanel 2012). Dies ist bereits eine Steigerung um rund 50 Prozent im Vergleich zu 2008. Die Zahl der unbe-

Abbildung 4: Besetzungsprobleme und Anforderungsprofile offener Stellen von mittelständischen Industrieunternehmen im Jahr 2012
(Angaben in Prozent)



Anmerkungen: Es wurden in der Befragung des BDI-Mittelstandspanels 1.013 Unternehmen befragt.
Quelle: BDI-Mittelstandspanel 2012; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

setzt gebliebenen Ausbildungsplätze ist in den letzten Jahren konstant gestiegen und überschritt Ende August 2012 erstmals die Schwelle von 100.000 (OECD 2013a). Der größte Mangel an Auszubildenden ist im Dienstleistungsbereich zu verzeichnen. Hier fehlen Auszubildende u. a. in kaufmännischen Berufen, im Verkauf, bei Köchinnen und Köchen, Kellnerinnen und Kellnern sowie Friseurinnen und Friseuren (OECD 2013a).

Bereits heute haben Unternehmen, abhängig von Region und Branche, Probleme, ihre Ausbildungsplätze und Stellen zu besetzen.

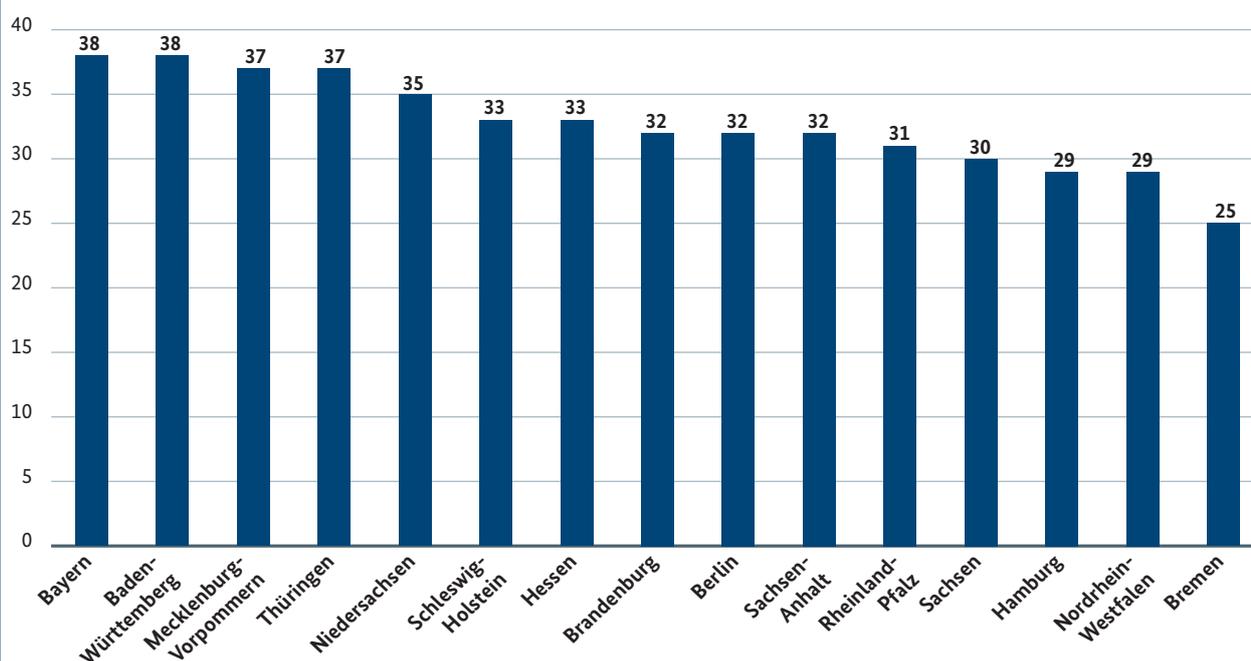
Im Hinblick auf die Herausforderung der Fachkräftesicherung können regionale Unterschiede festgestellt werden. Wie aus einer Sonderauswertung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages deutlich wurde, sehen sich die südlicheren Bundesländer einer angespannteren Lage am Arbeitsmarkt gegenüber (DIHK 2012). So sehen 38 Prozent der Unternehmen in Bayern und Baden-Württemberg im Fachkräftemangel ein erhebliches Risiko für die eigene Geschäftsentwicklung, während es in Bremen mit 25 Prozent erheblich weniger Unternehmen sind (siehe Abbildung 5). Bayern und Baden-Württemberg sind jeweils Hochtechnologiestandorte, in denen die Nachfrage nach technischen Berufen hoch ist (DIHK 2012:20). Ebenfalls hoch wird das Risiko des Fachkräftemangels von Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern und in Thüringen bewertet. Hier ist ausschlaggebend, dass der demografische Wandel schon weiter vorangeschritten ist, als in den üblichen Regionen Deutschlands. So liegen die Schulabgän-

gerzahlen um rund 50 Prozent niedriger, als nur fünf Jahre zuvor. Aus diesem Grund fällt es Unternehmen zunehmend schwerer, Auszubildende bzw. Fachkräfte zu rekrutieren.

Insgesamt wird deutlich, dass trotz Unterschieden in der Prognose und dem genauen Ausmaß eines Fachkräftemangels in Deutschland, in allen Studien die Wichtigkeit betont wird, die skizzierten demografischen Ungleichgewichte auszugleichen. Dabei spielt die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland eine besondere Rolle. Mithilfe der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte können die Risiken, die sich durch den demografischen Wandel ergeben, eingeschränkt werden. Durch die Zuwanderung sind erhebliche Wohlfahrtsgewinne insbesondere im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen und das Sozialversicherungssystem zu erwarten. Diese Gewinne steigen mit der Qualifikation der Zuwandernden. Zahlreiche empirische Studien konnten zeigen, dass die Auswirkungen der Zuwanderung auf das gesamtwirtschaftliche Niveau günstiger ausfallen, je höher die Qualifikation der Zuwanderinnen und Zuwanderer ist (Brücker et al. 2012).

Um qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer gezielt für Deutschland zu gewinnen und dadurch Engpässe am Arbeitsmarkt besser zu bewältigen, kann eine zielgerichtete Migrationspolitik helfen. Aus diesem Grund sind die Verbesserung der Zuwanderungsmöglichkeiten gut qualifizierter ausländischer Fachkräfte und die Entwicklung einer Willkommenskultur auch Bestandteile der von der Bundesregierung entwickelten Demografiestrategie (BMI 2012).

Abbildung 5: Anteil der Unternehmen, die im Fachkräftemangel ein großes Risiko für ihre Entwicklung sehen
(Angaben in Prozent)



Quelle: DIHK 2012; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

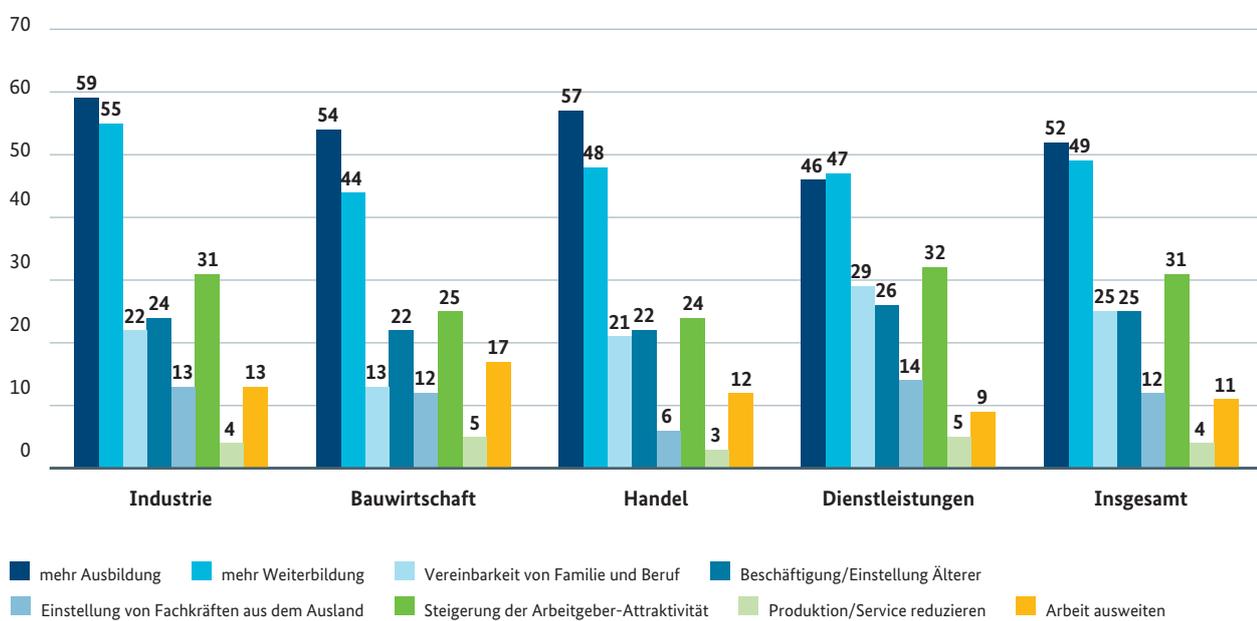
4.2 Fachkräftemangel und Fachkräftesicherung aus Sicht der Betriebe

Für die Innovationsfähigkeit sowie das Wachstum eines Unternehmens ist die Sicherung von Fachkräften von besonderer Wichtigkeit. Dabei ist die Fachkräftesicherung in erster Linie Aufgabe des Unternehmens. Wie bereits aufgeführt, gefährdet die demografische Entwicklung die Stellenbesetzung, wenn nicht mehr genügend qualifizierte Fachkräfte passgenau eingestellt werden können. Laut der aktuellsten Konjunkturumfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK 2014) empfinden 37 Prozent der Unternehmen den Fachkräftemangel als Gefahr für das operative Geschäft.³²

Unternehmen ergreifen bereits heute verschiedene Maßnahmen zur Fachkräftesicherung. Laut des BDI-Mittelstandspanels setzen die meisten Unternehmen auf die Ausweitung der Weiterbildungsmaßnahmen, um den Fachkräfteengpässen zu begegnen (57 Prozent). An zweiter Stelle steht die Verbesserung des Unternehmensbildes in der Öffentlichkeit (50 Prozent) und an dritter Stelle die Ausweitung der betrieblichen Ausbildung (42 Prozent) (BDI Mittelstandspanel 2012:24). Von nachrangiger Bedeutung ist bis-

lang jedoch die aktive Suche nach Fachkräften im Ausland. Hier gaben nur sieben Prozent der befragten Unternehmen an, diesen Weg zur Fachkräfteabsicherung einzuschlagen. Vor allem Großunternehmen gaben an, ausländische Fachkräfte zu rekrutieren (22 Prozent); kleinere und mittelständische Unternehmen wählen diesen Weg eher selten. Ähnliche Ergebnisse zeigt eine Sonderauswertung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK 2012), da auch hier die befragten Unternehmen angaben, dass die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte als Maßnahme zur zukünftigen Fachkräftesicherung eher nachrangige Bedeutung hat.³³ Der DIHK-Arbeitsmarktreport 2013/2014 zeigt, dass die Einstellung ausländischer Fachkräfte als Reaktion auf Engpässe am aktuellen Rand an Bedeutung gewinnt, auch wenn Maßnahmen wie Aus- und Weiterbildung oder eine bessere Vereinbarkeit häufiger genannt werden (DIHK 2014). Hierbei zeigten sich jedoch Unterschiede zwischen den Branchen: Unternehmen aus dem Dienstleistungsbereich sowie Industrieunternehmen würden zukünftig häufiger Fachkräfte aus dem Ausland einstellen (14 und 13 Prozent) als Handelsunternehmen und die Unternehmen in der Bauwirtschaft (sechs und zwölf Prozent) (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Zukünftige Strategien zur Fachkräftesicherung (Mehrfachnennungen möglich) im Jahr 2012
(Angaben in Prozent)



Quelle: DIHK 2012; eigene Darstellung Rambell Management Consulting.

³² Grundlage für die DIHK-Ergebnisse sind Befragungen der Unternehmen durch insgesamt 80 IHKs. Diese befragen jeweils eine repräsentative Auswahl von Mitgliedsunternehmen. Zu Jahresbeginn 2014 haben sie mehr als 27.000 Antworten ausgewertet. Nichtsdestotrotz stehen die Befragungsergebnisse nicht repräsentativ für alle Unternehmen Deutschlands, sondern können nur einen Richtwert angeben.

³³ In dem zum Stand der Veröffentlichung noch nicht offiziell veröffentlichten DIHK Arbeitsmarktreport 2013/2014 zeigt sich, dass die Einstellung ausländischer Fachkräfte als Reaktion auf Engpässe klar an Bedeutung gewinnt, auch wenn Maßnahmen wie Aus- und Weiterbildung oder eine bessere Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf häufiger genannt werden (DIHK 2014).

Trotz des Fachkräftemangels ist die Einstellung von Fachkräften aus dem Ausland nur bei wenigen Unternehmen Bestandteil der Strategie zur Fachkräftesicherung.

Als häufigste Gründe gegen eine Suche von Fachkräften im Ausland werden Sprachbarrieren, mangelnde Qualifikation sowie bürokratische Hürden genannt (siehe Abbildung 7).

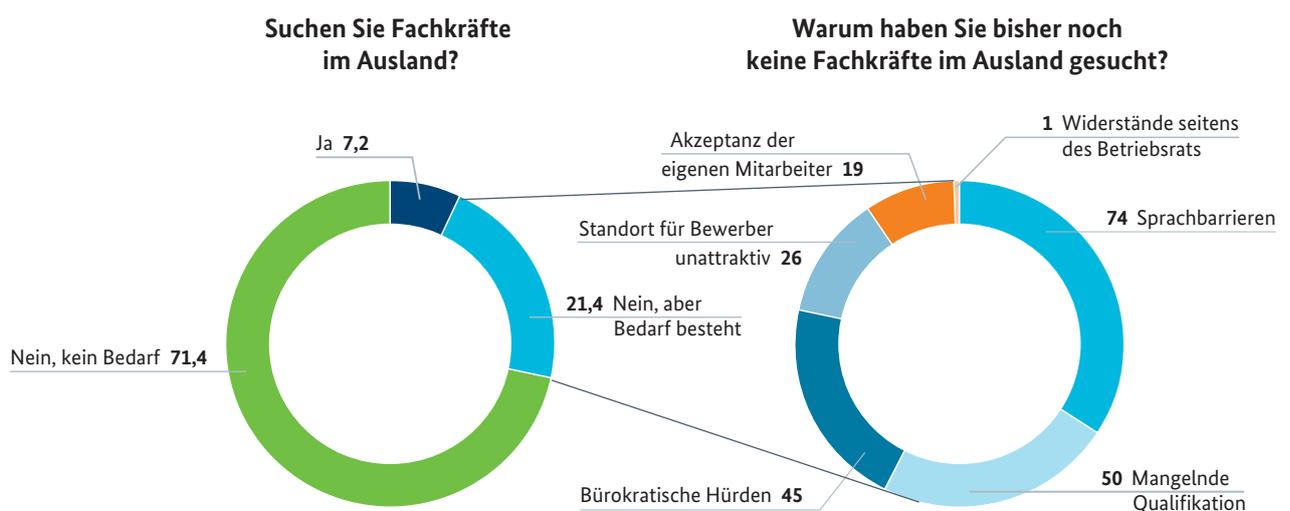
Aus einer aktuellen Studie des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) wurde allerdings deutlich, dass die Strategie, interne Stellen mit ausländischen Fachkräften aus dem Ausland zu besetzen, eher verfolgt wird, je höher sich der Fachkräftemangel in der bestimmten Branche abzeichnet und je mehr das Unternehmen eine Offenheit und Bereitschaft für eine multikulturelle Öffnung aufzeigt (IAB Nürnberg 2013). Diese beiden Faktoren würden dann eine größere Rolle bei der Entscheidung für oder gegen die Rekrutierung einer ausländischen Fachkraft spielen, als die oben aufgeführten Sprachbarrieren oder mangelnde Qualifikationen.

Auch wenn bislang nur eine kleine Zahl von Unternehmen nach Fachkräften im Ausland sucht, wird durch den zunehmenden Wettbewerb um qualifiziertes Personal die Rekrutierung von ausländischen Fachkräften verstärkt in den Fokus der Unternehmen rücken. Die Aktivierungsmaßnahmen von nichterwerbstätigen Personen wie Frauen und Älteren sowie die Qualifizierungsmaßnahmen von

Beschäftigten und Arbeitslosen werden nicht ausreichen, um der erwarteten Nachfrage nach Fachkräften zu begegnen. Ob der Abbau der rechtlichen Zuwanderungshemmnisse jedoch letztendlich zu einem verstärkten Zuzug ausländischer Fachkräfte führt, hängt nach Auffassung des BDI maßgeblich von der Gestaltung der unternehmerischen Rekrutierungswege ab (BDI-Mittelstandspanel 2012).

In einer aktuellen Unternehmensbefragung³⁴, die für Bitkom Research durchgeführt wurde, zeigte sich, dass neben den oben genannten Aspekten auch der rechtliche Rahmen bzw. die Rahmenbedingungen für den Rekrutierungsprozess ausländischer Fachkräfte eine entscheidende Rolle für Unternehmen spielt. So gab die Hälfte der befragten Unternehmen an, dass sich das Zuwanderungsrecht in der Vergangenheit verbessert und vereinfacht hat (Bitkom Research GmbH 2013). Weiterhin hat mehr als jedes sechste Unternehmen, das sich mit dem Thema Rekrutierung ausländischer Fachkräfte beschäftigt hat, bereits eine Blaue Karte EU beantragt (17 Prozent). Vor allem größere Unternehmen nutzen diese Möglichkeit (27 Prozent versus acht Prozent bei den KMU). Demzufolge sind die rechtlichen Änderungen aus Unternehmenssicht bereits heute als positiv zu bewerten. Änderungs- und Verbesserungswünsche waren somit nicht auf das bestehende Recht selbst gerichtet. Nur 28 Prozent der Befragten gaben beispielsweise an, dass die Gehaltsschwelle der Blauen Karte EU ein Hindernis für die Rekrutierung ausländischer Hochqualifizierter darstellt. Aus Sicht der befragten Unternehmen wurden vor

Abbildung 7: Gründe gegen eine Suche nach Fachkräften im Ausland im Jahr 2012
(Angaben in Prozent)



Anmerkungen: Es wurden in der Befragung des BDI-Mittelstandspanels 1.013 Unternehmen befragt.
Quelle: BDI-Mittelstandspanel 2012; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

34 Stichprobe der Befragung bestand aus n=1.409 befragten Unternehmen (geschichtete Zufallsstichprobe). Die Gewichtung wurde nach Branchen und Größenklassen / repräsentative Gewichtung für Unternehmen ab 50 Mitarbeitern in Deutschland vorgenommen.

allein die zugänglichen Informationen über das bestehende Zuwanderungsrecht (62 Prozent aller befragten Unternehmen) sowie die Dauer des Verfahrens bemängelt (60 Prozent der befragten Unternehmen). Diese Aspekte, welche vielmehr die Umsetzung des Rechtsrahmens als den Rechtsrahmen selbst betreffen, werden in Kapitel 5 eingehend analysiert werden.

4.3 Entwicklung der allgemeinen Migration nach Deutschland

Wie bereits in Kapitel 3 aufgeführt, ist die staatliche Steuerung der Migration abhängig vom wirtschaftlichen und bevölkerungspolitischen Eigeninteresse des Staates. Dies hat zur Folge, dass in Deutschland die Zuwanderung von ausländischen Zuwanderern seit Ende des zweiten Weltkrieges von wellenartigen Entwicklungen gekennzeichnet ist (siehe Abbildung 8). Auf dem Höhepunkt der sogenannten Gastarbeiterzuwanderung im Jahr 1970, die im Jahr 1955 durch ein Arbeitskräfteanwerbeabkommen mit Italien begann, verzeichnete Deutschland einen Wanderungsüberschuss von mehr als einer halben Millionen Menschen (Statistisches Bundesamt 2013). In den Rezessionsjahren in den 1970er und 1980er Jahren hingegen überstiegen die Abwanderungen die Zuwanderungen im Saldo um bis zu 200.000 (Statistisches Bundesamt 2013). In den 1990er Jahren konnten wiederum Rekordzuwanderungen verzeichnet werden, wobei es sich bei den meisten Zuwanderern um Spätaussiedlerinnen und -aussiedler handelte. Nach diesem

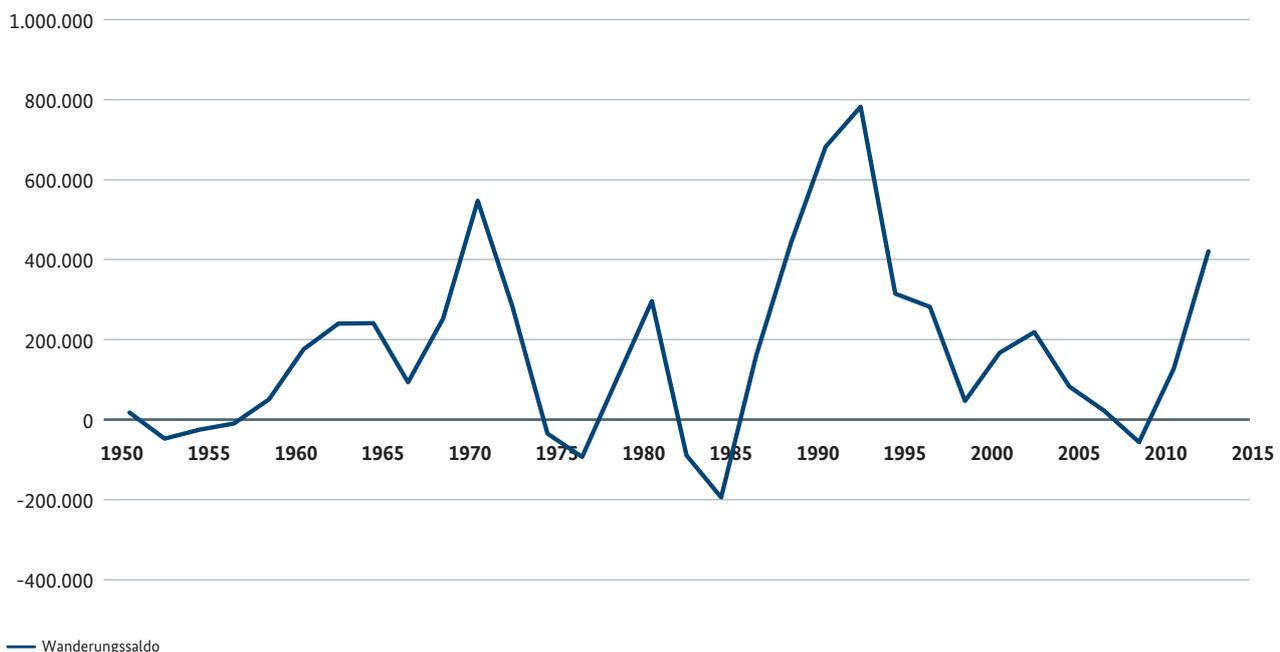
Zeitraum verlief die Zuwanderung eher auf niedrigem Niveau. Erst in den letzten Jahren stieg das Wanderungssaldo bis zum Jahre 2012 kontinuierlich an.

Auch die Auswertung der Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Jahr 2013 zeigte, dass gerade im Jahr 2012 die Zuwanderung besonders zugenommen hat: die Zahl der Zuzüge stieg im Vergleich zum Vorjahr um rund 19 Prozent (von 623.000 auf 739.000) (BAMF 2013). Im weiteren Verlauf der Studie gilt es zu klären, ob dieser Zuwanderungsanstieg in den Gesetzesänderungen des Jahres 2012 begründet ist und es sich insbesondere um beschäftigungsorientierte Zuwanderung handelt.

Zwischen 2011 und 2012 hat die Anzahl der Zuwanderungen nach Deutschland zugenommen.

Bei der Betrachtung der Herkunftsländer der zugewanderten Migrantinnen und Migranten aus dem Jahre 2012 fällt auf, dass es sich bei rund 60 Prozent um Personen mit einer europäischen Staatsangehörigkeit handelte. Wie in der folgenden Abbildung dargestellt, stellen polnische Staatsangehörige mit 117.890 Personen bzw. 16 Prozent die größte Gruppe der im Jahr 2012 zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer (siehe Abbildung 9). Dahinter folgen Staatsangehörige aus Ungarn, Italien, Griechenland Spanien und der Slowakischen Republik. Bei fast allen dieser Hauptherkunftsländer konnte ein Anstieg des Wanderungssaldos im Vergleich zu 2011 festgestellt werden (BAMF 2013:70). Der

Abbildung 8: Jährlicher Wanderungssaldo (Zuzüge minus Fortzüge) in Deutschland zwischen 1950–2012
(Angaben in absoluten Zahlen)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2013; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

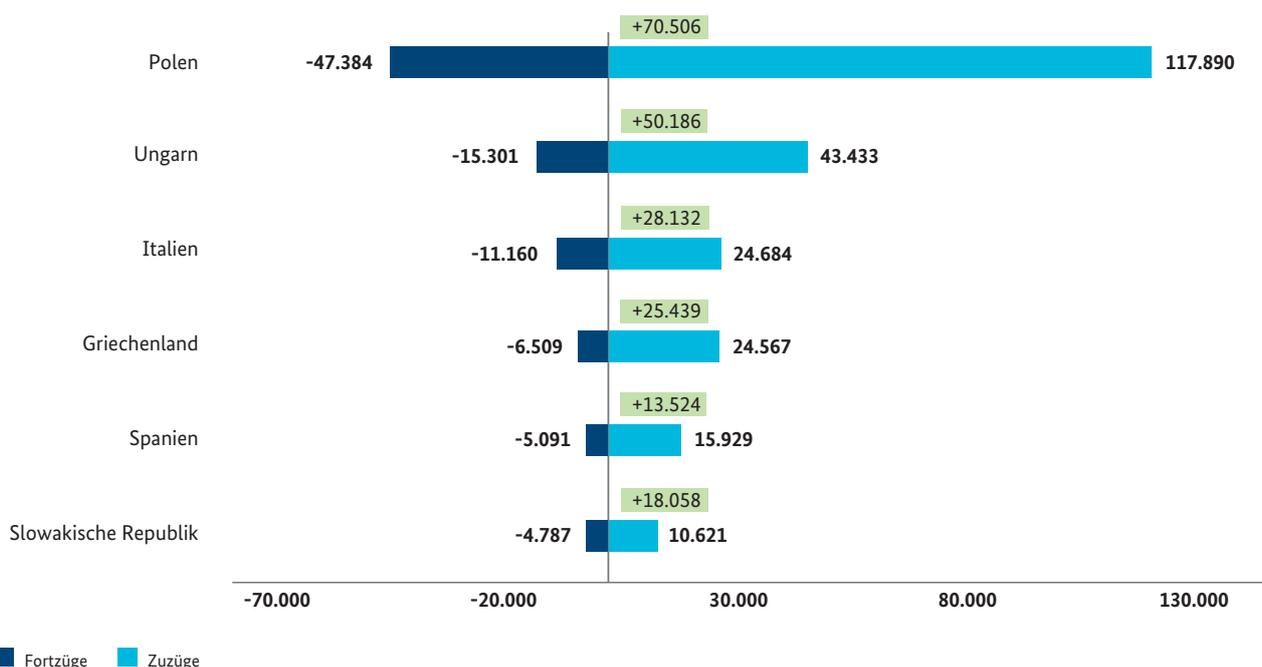
Grund für die verstärkte Zuwanderung aus den EU-Mitgliedsstaaten ist nicht mittels einer gesteuerten Zuwanderung erklärbar. Es ist davon auszugehen, dass die Zugewanderten aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise in das hiervon weniger betroffene Deutschland gezogen sind (Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2012:21). Langfristig wird der Fachkräftebedarf in Deutschland nicht mit Fachkräften aus den EU-Mitgliedsstaaten gedeckt werden können (Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2012:25). Zum einen sind auch in den restlichen EU-Ländern die Kinderzahlen auf einem ähnlich niedrigen Niveau, was das Potenzial an Abwanderungen verringert. Zum anderen variiert die Zuwanderung aus dem Europäischen Wirtschaftsraum extrem stark. Im Hinblick auf die Wanderung innerhalb der Europäischen Union konnten einige Studien feststellen, dass ein Großteil der Zuwandernden nach einem kurzen Auslandsaufenthalt wieder aus Deutschland auswandert (Ette und Sauer 2010). Die Tatsache, dass Migrantinnen und Migranten innerhalb Europas oftmals kurzfristigen ökonomischen Anreizen folgen, zeigt sich besonders am Beispiel von Polen. Hier können größere Bewegungen im Hinblick auf die Zu- aber auch Abwanderung festgestellt werden. Während somit viele Personen aus Polen nach Deutschland einwandern, ist umgekehrt auch die Zahl der Abwanderungen mit 47.384 Personen im Jahr 2012 verhältnismäßig hoch. Somit ist davon auszugehen, dass Polinnen und Polen tendenziell für kürzere Aufenthalte in Deutschland verbleiben und somit eventuell als Saisonkräfte in Deutschland tätig sind oder nur kurzfristig

einer Beschäftigung nachgehen und nach ihrer Tätigkeit wieder in die Heimat zurückkehren. Die Bewegung der Zu- und Abwanderungen der Polinnen und Polen lassen sich auch nach der im Mai 2011 eingetretenen Arbeitnehmerfreizügigkeit in Polen feststellen.

Zu den Drittstaaten werden in der folgenden Betrachtung auch die EU-Länder Rumänien und Bulgarien gezählt, da für sie 2012 noch keine Arbeitnehmerfreizügigkeit bestand. Gleichwohl weisen Rumänien und Bulgarien im Vergleich zu den übrigen Drittstaaten die größten Anteile an der Gesamtzuwanderung im Jahr 2012 auf (elf bzw. sechs Prozent der Gesamtzuwanderung). Die Türkei, zu der bereits eine langjährige Migrationsbeziehung besteht, weist die drittgrößte Anzahl an Zuwanderungen unter den hier definierten Drittstaaten auf (drei Prozent der Gesamtzuwanderung). Weitere Zuwächse konnten jedoch auch zunehmend aus Ländern wie China und den USA verzeichnet werden. Abbildung 10 zeigt, welche Drittstaaten im Jahr 2012 die größten Wanderungssaldi aufwiesen. Es zeigt sich, dass die Drittstaaten mit den höchsten Anteilen an der Gesamtzuwanderung auch die größten Wanderungssaldi aufweisen.

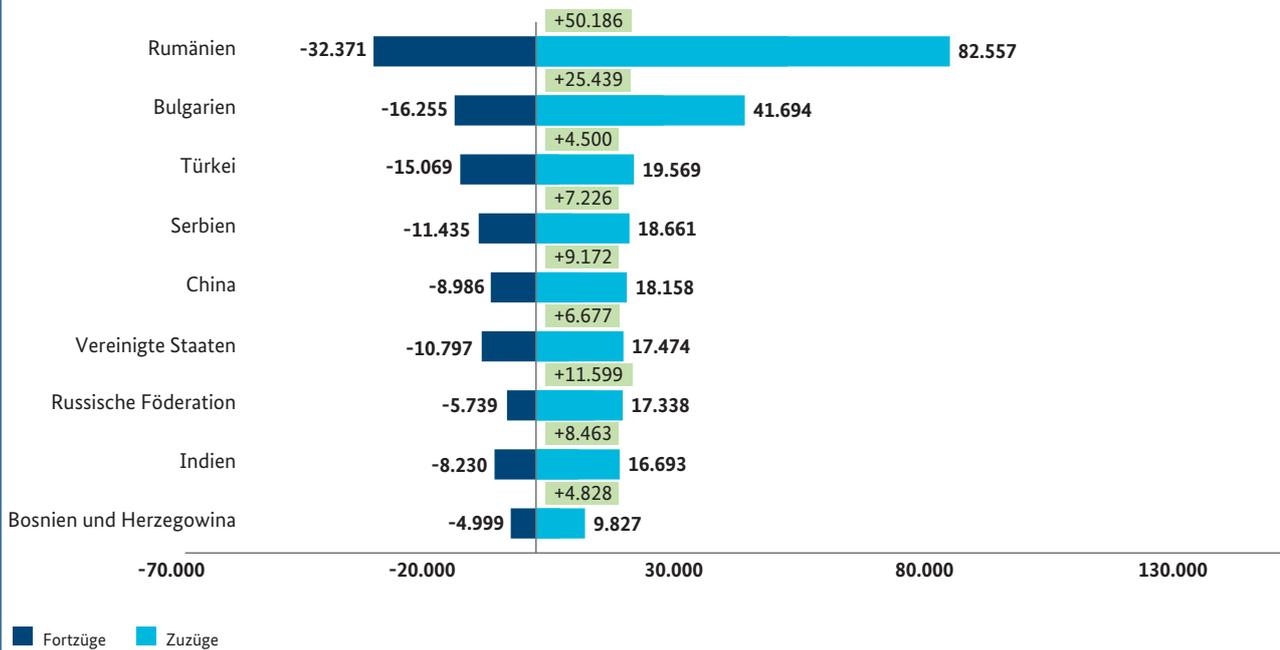
Ein Großteil der Zugewanderten kommt aus EU-Staaten mit Arbeitnehmerfreizügigkeit (60 Prozent). Allerdings hat sich auch der Anteil der Zuwanderer aus Drittstaaten im Jahr 2012 erhöht.

Abbildung 9: Zu- und Abwanderungen aus EU-Staaten mit Wanderungssaldi im Jahr 2012
(Angaben in absoluten Zahlen)



Anmerkungen: Angaben in Kästen über den Balken geben den jeweiligen Wanderungssaldo an; keine Darstellung „sonstiger Staatsangehörigkeiten“.
Quelle: AZR 2013, BAMF 2013; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Abbildung 10: Zu- und Abwanderung aus Drittstaaten mit Wanderungssaldi im Jahr 2012
(Angaben in absoluten Zahlen)



Anmerkungen: Angaben in Kästen über den Balken geben den jeweiligen Wanderungssaldo an; Serbien: inklusive ehemaliges Serbien und Montenegro; Bulgarische und rumänische Staatsbürger unterliegen bis 31.12.2013 einer Beschränkung der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit und sind deshalb gemeinsam mit den Drittstaaten aufgeführt; keine Darstellung „sonstiger Staatsangehörigkeiten“.
Quelle: AZR 2013, BAMF 2013; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

Die Charakteristika der Zugewanderten lassen sich zu diesem Zeitpunkt nur bedingt nach dem Aufenthaltstitel analysieren.³⁵ Bei einer Betrachtung der Zugewanderten, unabhängig vom Aufenthaltstitel, fällt auf, dass diese bei der Einreise im Schnitt jünger als die Durchschnittsbevölkerung in Deutschland sind. Im Durchschnitt waren die Neuankömmlinge in Deutschland im Jahr 2010 rund 29,0 Jahre alt (Statistisches Bundesamt 2011). Der Altersdurchschnitt der Deutschen Bevölkerung lag zur gleichen Zeit bei rund 42,0 Jahren. Besonders jung waren die Zugewanderten aus Nicht-EU-Staaten mit durchschnittlich 26,4 Jahren.

Weitere Analysen, wie beispielsweise die des Berlin Instituts für Bevölkerung und Entwicklung (2012:29), zeigen, dass das durchschnittliche Bildungsniveau der erst vor kurzer Zeit Zugewanderten etwas höher liegt als das der Einheimischen in Deutschland. So lag der Akademikeranteil in Deutschland unter den Einheimischen ab 15 Jahren bei rund 13 Prozent, bei den Zugewanderten jedoch bei fast 15 Prozent. Zusammengefasst besitzt die Gruppe der Zugewanderten demnach, aufgrund ihrer Altersstrukturen und Qualifikationsniveaus, ein hohes Potenzial für den deutschen Arbeitsmarkt und folglich der deutschen Wirtschaft.

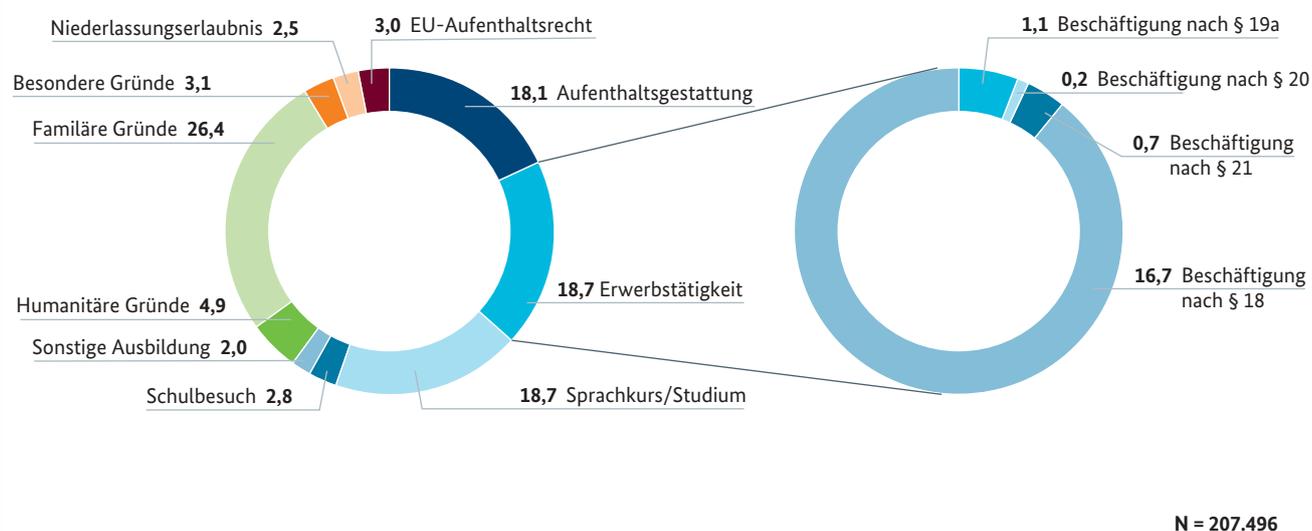
4.4 Beschäftigungsorientierte Migration

Im Hinblick auf den Fachkräftemangel muss trotz des Anstiegs von Zuwanderungen der Frage nachgegangen werden, bei wie vielen der Zugewanderten es sich um Fachkräfte handelt. Die folgende Betrachtung und Analyse der beschäftigungsorientierten Migration ist, wie bereits im Abschnitt 3.2 dargestellt, nur für einen Teil des Migrationsgeschehens möglich. Da die Unionsbürger Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht in der gesamten EU genießen, sind sie aus dem Anwendungsbereich des Aufenthaltsgesetzes ausgenommen. Aus diesem Grund werden im Hinblick auf die beschäftigungsorientierte Zuwanderung (nach § 18, § 19 und § 19a AufenthG) nur die Zuwanderer mit einer Drittstaatsangehörigkeit betrachtet werden.

Nach einer Analyse der Aufenthaltstitel der im Jahr 2012 eingereisten Zugewanderten zeigt sich, dass 18,7 Prozent aus Nicht-EU-Staaten einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit erhielten (siehe Abbildung 11) (BAMF 2013:79). Weiterhin reisten rund 19 Prozent für einen Sprachkurs bzw. Studium ein und zwei Prozent, um eine sonstige Ausbildung zu absolvieren.

³⁵ Eine Analyse der AZR-Daten für das erste Quartal 2013 zeigte, dass von den insgesamt 182.715 eingereisten Migrantinnen und Migranten 19.919 (elf Prozent) einer Beschäftigung, einem Studium oder einer Ausbildung in Deutschland nachgehen wollten.

Abbildung 11: Zuzüge von Drittstaatsangehörigen nach ausgewählten Aufenthaltszwecken und/oder Aufenthaltstiteln im Jahr 2012
(Angaben in Prozent)



Anmerkungen: In der Abbildung sind nicht alle Zuzüge aus Drittstaaten des Jahres 2012 (insgesamt 305.595) dargestellt. Insbesondere Personen, die vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit sind sowie Personen, die nur einen Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt haben, sind nicht enthalten. Die Kategorie „Erwerbstätigkeit“ enthält neben den Personen, denen ein Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung nach § 18 AufenthG erteilt wurde, auch jene, die eine Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG) erhielten oder als Forscher (§ 20 AufenthG) bzw. als Selbstständige (§ 21 AufenthG) zugewandert sind.

Quelle: AZR 2013, BAMF 2013; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

An Drittstaatsangehörige, die im Jahr 2012 eingereist sind, wurden im Jahr 2012 insgesamt 38.501 Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Erwerbstätigkeit³⁶ erteilt (BAMF 2013). Ein Großteil dieser ausländischen Fachkräfte erhielt eine Aufenthaltsgenehmigung nach § 18 AufenthG (34.587 Aufenthaltsgenehmigungen). Weiterhin sind im Jahr 2012 insgesamt 2.190 Personen eingereist, denen eine Blaue Karte EU nach dem neuen § 19a AufenthG erteilt wurde (Betrachtungszeitraum August bis Ende 2012). Allein im ersten Quartal 2013 wurden laut der ergänzend vorliegenden AZR-Daten 1.043 Anträge auf eine Blaue Karte EU gestellt. In Anbetracht dessen, dass es sich hierbei nur um das erste Quartal des Jahres 2013 handelt, ist diese Zahl als eine positive Tendenz zu interpretieren. Allerdings geht aus den Daten nicht hervor, wie viele Blaue Karten EU aus dem Ausland gestellt wurden, und wie viele von bereits in Deutschland lebenden ausländischen Hochqualifizierten, die ihren Aufenthaltstitel geändert haben. Forscherinnen und Forscher (§ 20 AufenthG) und Selbstständige (§ 21 AufenthG) machten im Jahre 2012 den geringsten Anteil der beschäftigungsorientierten Zuwanderung aus (0,7 Prozent und 0,2 Prozent).

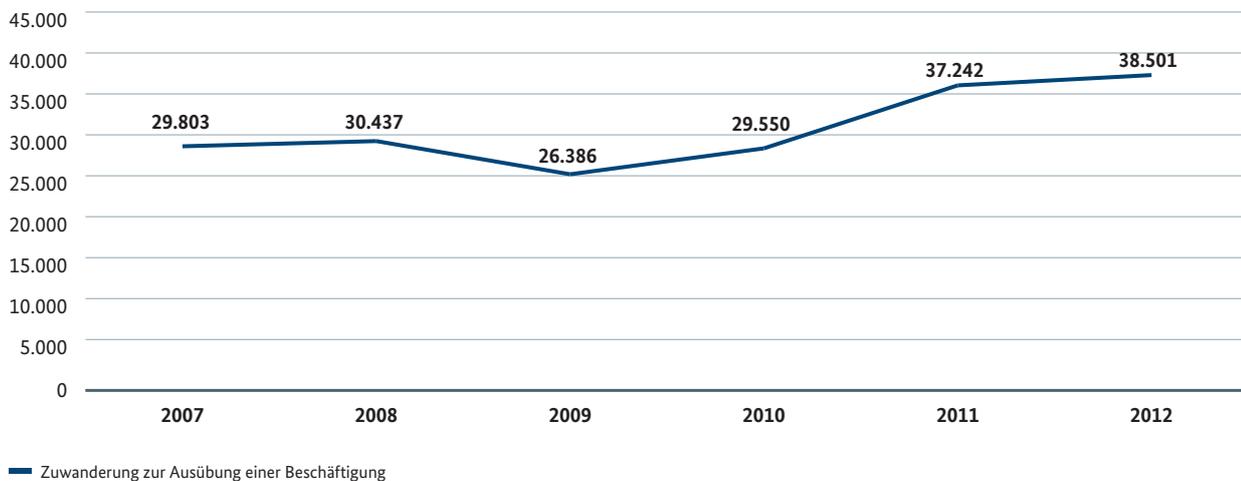
Rund 19 Prozent der Zuzüge von Drittstaatsangehörigen ist zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Ein Großteil hiervon erhielt einen Aufenthaltstitel nach § 18 AufenthG.

Für die Feststellung, ob die Änderungen des rechtlichen Rahmens im Jahr 2012 einen Einfluss auf die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte haben, dienen die Analyseergebnisse der Entwicklung der zum Zweck der Erwerbstätigkeit Zugewanderten als ein Indikator. Im Rückblick der letzten fünf Jahre hat sich die Zuwanderung zum Zweck einer Beschäftigung³⁷ (nach § 18, § 19, § 19a (seit 2012) sowie § 20 und § 21 AufenthG) insgesamt konstant erhöht und erreichte im Jahr 2012 den bisherigen Höchststand (siehe Abbildung 12). Auch zwischen 2011 und 2012 kann ein Anstieg Erwerbstätiger aus dem Ausland beobachtet werden. Im weiteren Verlauf der Studie wird untersucht werden, ob sich diese Entwicklung auf die Änderungen des rechtlichen Rahmens zurückführen lässt. Laut der Analyse der aktuellen AZR-Daten lässt sich für das erste Quartal feststellen, dass 19.919 Migrantinnen und Migranten zur Ausübung einer Beschäftigung nach Deutschland zugewandert sind. Dies bedeutet, dass im ersten Quartal 2013 bereits rund 50 Prozent der Anzahl der im Jahre 2012 zugewanderten Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer Beschäftigung erreicht wurden.

36 Die Kategorie „Erwerbstätigkeit“ enthält neben den Personen, denen ein Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung nach § 18 AufenthG erteilt wurde, auch jene, die eine Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG) erhielten oder als Forscher (§ 20 AufenthG) bzw. als Selbstständige (§ 21 AufenthG) zugewandert sind.

37 Siehe obere Erläuterung.

Abbildung 12: Entwicklung der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer Beschäftigung in den Jahren 2007–2012
(Angaben in absoluten Zahlen)



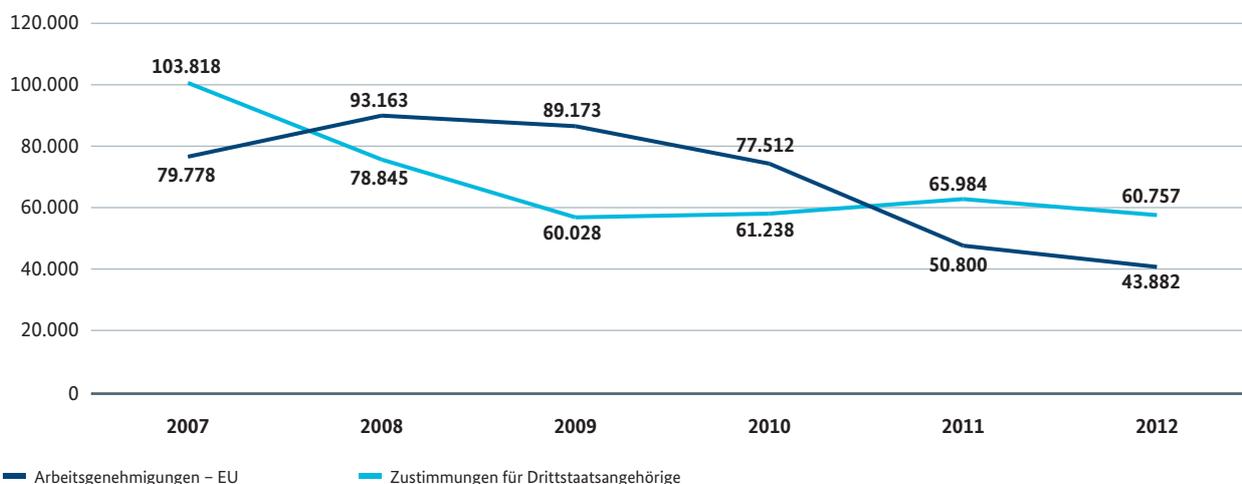
Anmerkungen: Zugewanderte Forscherinnen und Forscher: Zugewanderte Forscherinnen und Forscher mit Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG; zugewanderte Hochqualifizierte: zugewanderte Hochqualifizierte mit Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG (zugewanderte Hochqualifizierte, die die nach § 19a AufenthG eine Blaue Karte EU erhalten haben, sind erst im Jahr 2012 Teil dieser Kategorie); zugewanderte Selbstständige: zugewanderte Selbstständige mit Aufenthaltserlaubnis nach § 21 AufenthG.
Quelle: AZR 2013, BAMF 2013; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

Ein weiterer Indikator für die Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland, die in Deutschland einer Beschäftigung nachgehen, sind die Analyseergebnisse der Zustimmungen zur Aufnahme einer Beschäftigung. Wie bereits in Kapitel 3 aufgeführt, muss für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke einer Beschäftigung die BA nach Maßgabe der (neuen) Beschäftigungsverordnung eine Zustimmung zur Aufnahme einer Beschäftigung erteilen (Zustimmungsverfahren nach § 39 AufenthG). Bei der Analyse der erteilten Arbeitsgenehmigungen (EU-Bürgerinnen und -Bürger) und Zustimmungen zur Aufnahme einer Beschäftigung (Drittstaatsangehörige), die durch die BA vergeben werden, zeigt sich bei der Betrachtung der Entwicklung in den letzten fünf Jahren ein rückläufiger Trend. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass bei der im August 2012 eingeführten Blauen Karte EU § 19a AufenthG keine Vorrangprüfung durchgeführt wird. Auch ausländische Studierende müssen nach einer erfolgreichen Arbeitssuche in Deutschland, seit der Einführung der Hochqualifizierten-Richtlinie, keine Zulassung zur Aufnahme einer Beschäftigung mehr von der Bundesagentur für Arbeit erhalten. Aus diesem Grund können mehr qualifizierte ausländische Fachkräfte einer Erwerbstätigkeit in Deutschland nachgehen, als sich in den Zahlen der Zustimmungen zur Aufnahme einer Beschäftigung widerspiegelt. Auffallend ist jedoch, dass seit 2011 die Anzahl der Zustimmungen zur Aufnahme einer Beschäftigung (Drittstaatsangehörige) die der erteilten Arbeitsgenehmigungen der EU-Bürgerinnen und der EU-Bürger übersteigt. Die rückläufige Anzahl der erteilten Arbeitsgenehmigungen (EU-Bürgerinnen und EU-Bürger) insbesondere seit 2011 ist darauf zurückzuführen, dass für die zum 1. Mai 2004 beigetretenen EU-Mitgliedsstaaten seit Mai 2011 die vollständige Arbeitnehmerfreizü-

gigkeit gilt und somit für diese Staatsangehörigen keine Arbeitserlaubnisverfahren mehr erforderlich sind. Für den Rest des Jahres 2012 werden nur noch Arbeitsgenehmigungen (EU-Bürgerinnen und EU-Bürger) für die im Jahr 2007 beigetretenen Mitgliedsstaaten Rumänien und Bulgarien erteilt, für diese Staaten gilt ab 2014 die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Ergänzend sei erwähnt, dass von Juli 2013 bis zunächst Ende Juni 2015 für das Beitrittsland Kroatien grundsätzlich Arbeitsgenehmigungsverfahren erforderlich sind.

Nach einer Auswertung von Daten der BA im Hinblick auf die erteilten Zulassungen zur Aufnahme einer Beschäftigung (Drittstaatsangehörige) zeigt sich, dass im Jahr 2012 mehr als 90 Prozent dieser Arbeitsmigrantinnen und -migranten in den alten Bundesländern beschäftigt waren (siehe Abbildung 14). Pro regionaler Arbeitnehmerin bzw. regionalem Arbeitnehmer gerechnet ist die Zahl dieser Zuzüge dort dreimal höher als in den neuen Bundesländern. Weiterhin wird deutlich, dass sich über 70 Prozent der Zulassungen für Drittstaatsangehörige aus dem Jahr 2012 auf nur vier der 16 Bundesländer konzentrieren: Baden-Württemberg (13.218 Zulassungen), Bayern (11.592 Zulassungen), Nordrhein-Westfalen (9.622 Zulassungen) und Hessen (8.909 Zulassungen). Diese vier Bundesländer sind auch führend in Bezug auf die Pro-Kopf-Zahl der Zuzüge (BA 2013a).

Abbildung 13: Entwicklung der erteilten Arbeitsgenehmigungen (EU-Bürger) und Zustimmungen zur Aufnahme einer Beschäftigung (Drittstaatsangehörige) in Deutschland, 2007 bis 2012
(Angaben in absoluten Zahlen)



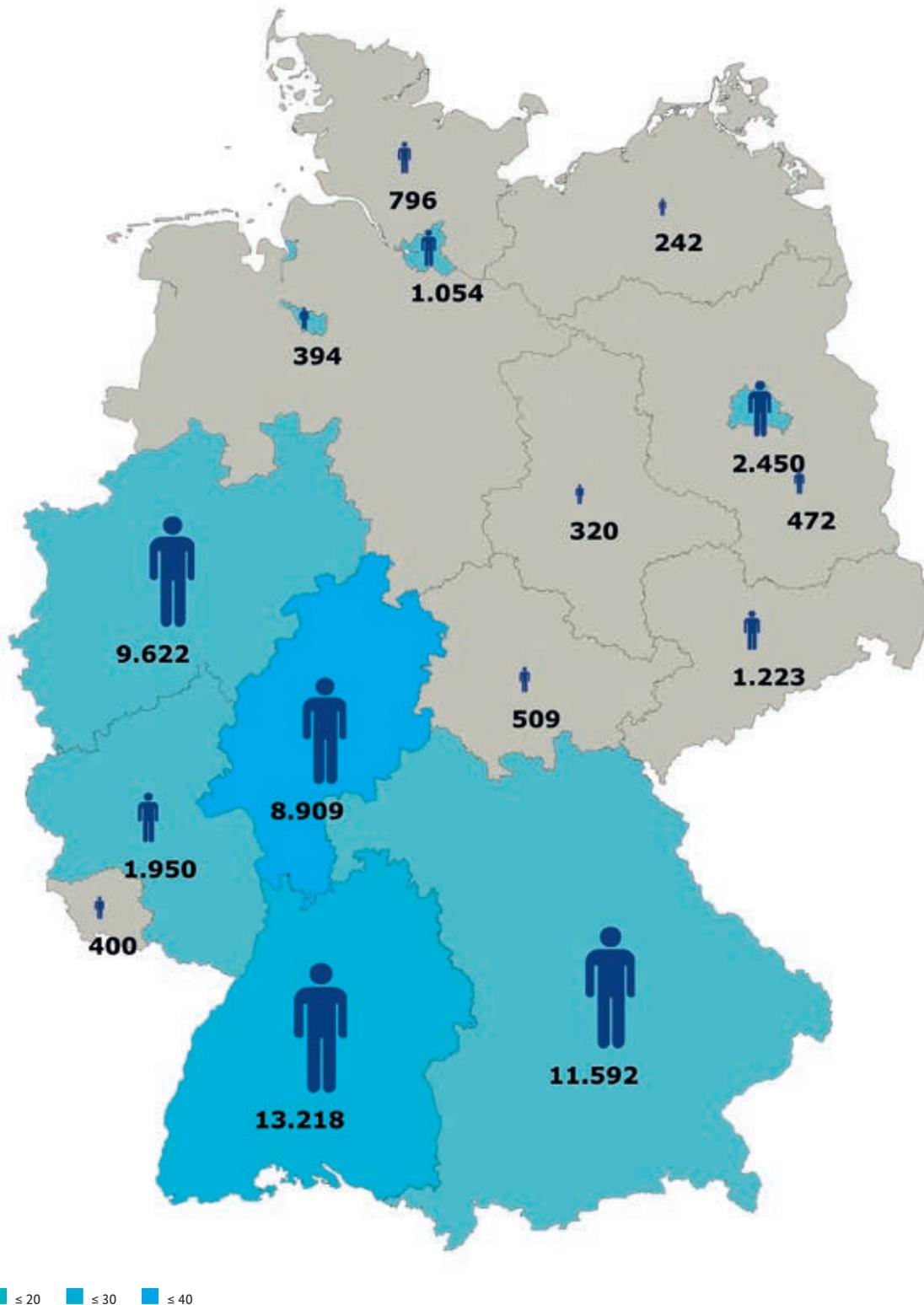
Anmerkung: Diese Daten beinhalten nicht die Saisonkräfte, Schaustellergehilfen, Haushaltshilfen und Werkvertragsarbeitnehmer; für die am 1. Mai 2004 beigetretenen Mitgliedsstaaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn endete die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit am 30.04.2011; für die am 01.01.2007 beigetretenen Mitgliedsstaaten Rumänien und Bulgarien endet die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland am 31.12.2013; Staatsangehörige dieser Mitgliedsstaaten benötigten bis zum Ende der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit jeweils eine Arbeitsgenehmigung in Deutschland.³⁸

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013a; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

Im Jahr 2012 ist ein Anstieg der beschäftigungsorientierten Migration zu beobachten. Die ausländischen Fachkräfte verteilen sich zum großen Teil auf nur vier Bundesländer: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Zusammengefasst wird bei der Analyse nach der Art der Aufenthaltsgenehmigung deutlich, dass ein Anstieg der Zuwanderung mit dem Zweck der Erwerbstätigkeit zu verzeichnen ist. Im Folgenden werden die unterschiedlichen Zielgruppen der beschäftigungsorientierten Migration (Zuwanderinnen und Zuwanderer mit abgeschlossener Berufsausbildung (§ 18 AufenthG), hochqualifizierte Zuwanderer (§ 19 AufenthG), ausländische Studierende und Absolventinnen und Absolventen sowie Ausländerinnen und Ausländer, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren, genauer betrachtet.

Abbildung 14: Zulassungen zur Beschäftigungsaufnahme für Drittstaatsangehörige im Verhältnis zu regionalen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Jahr 2012
(Angaben in absoluten Zahlen)



Anmerkungen: Die Ziffern in den Bundesländern stellen die absolute Anzahl der Zulassungen zur Beschäftigungsaufnahme für Drittstaatsangehörige im Jahr 2012 dar; da nicht alle Genehmigungen auf Länderebene zugeordnet werden konnten, bleiben in der grafischen Darstellung 4.572 Zustimmungen unberücksichtigt; berücksichtigt sind nur Drittstaatsangehörige für das Berichtsjahr 2012; als regionale Arbeitnehmerin bzw. regionaler Arbeiter zählt, wer zeitlich überwiegend als Arbeiter, Angestellter, Beamter, Richter, Berufssoldat, Soldat auf Zeit, Wehr- oder Zivildienstleistender, Auszubildender, Praktikant oder Volontär in einem Arbeits- bzw. Dienstverhältnis steht; eingeschlossen sind auch Heimarbeiter und ausschließlich marginal Beschäftigte; Selbstständige und mithelfende Familienangehörige werden nicht als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gezählt; regionale Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind gemessen nach dem Inlandsprinzip; Berechnungsstand: Februar 2013.

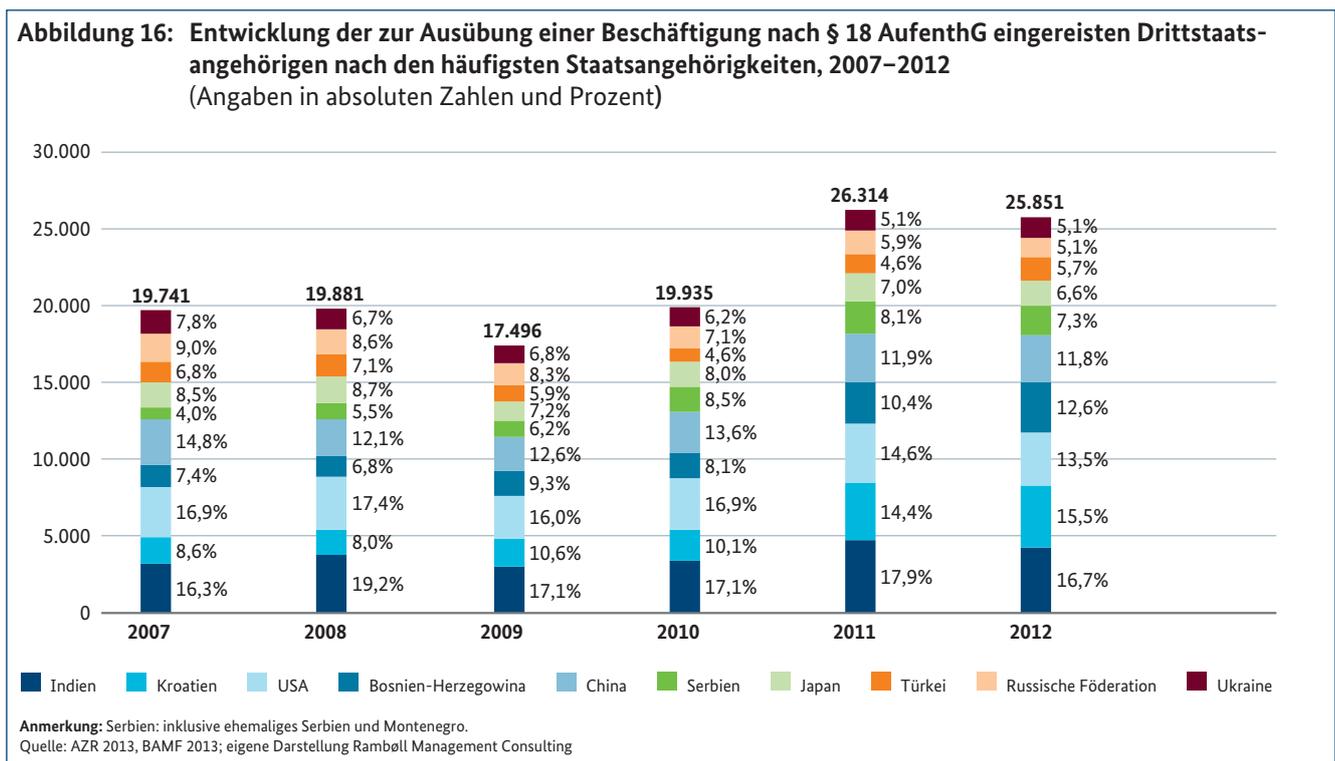
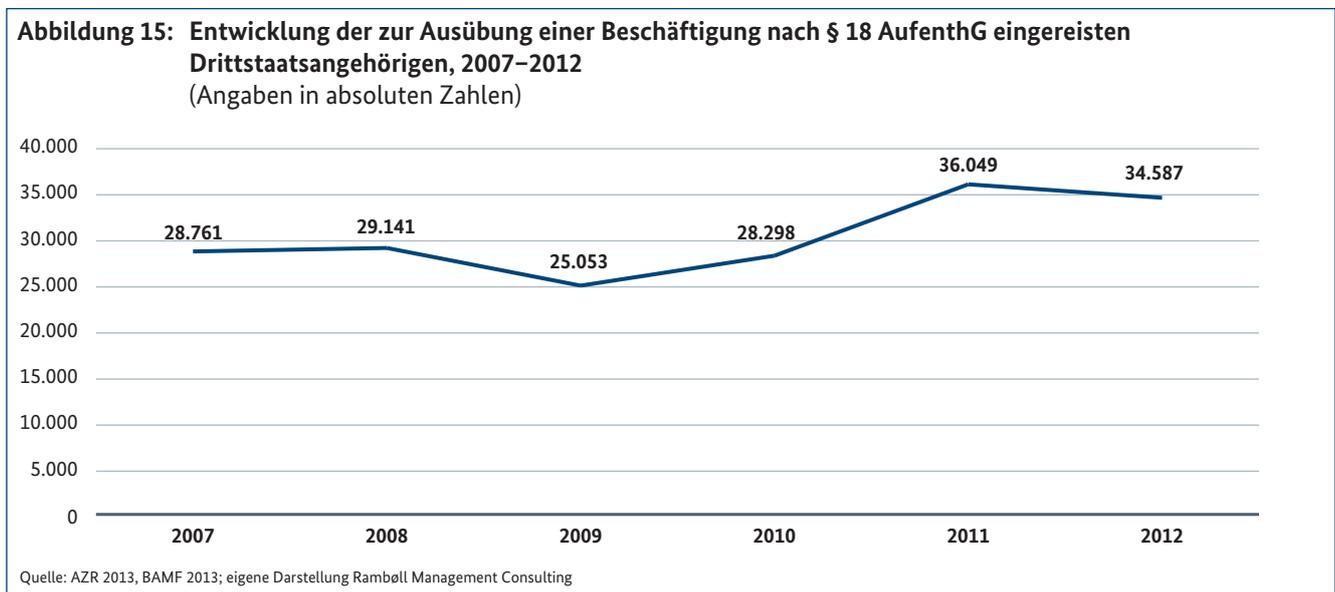
Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013a; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

4.4.1 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung

Insgesamt hat sich die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte zum Zweck einer Beschäftigung nach § 18 AufenthG zwischen 2007 und 2011 konstant erhöht, und erreichte im Jahr 2011 seinen bisherigen Höchststand (siehe Abbildung 15). Wie bereits aufgeführt hat sich der Anteil der Zugewanderten aus Staaten ohne Arbeitnehmerfreizügigkeit, die zum Zweck einer Beschäftigung nach § 18 AufenthG nach Deutschland eingereist sind, zwischen 2012 und dem Vorjahr 2011 geringfügig verringert (rund vier Prozent). Bei der Interpretation dieser Entwicklung sollte jedoch die im August 2012 eingeführte Blaue Karte EU berücksichtigt

werden, da ein Teil der vormals unter § 18 AufenthG eingereisten hochqualifizierten Zugewanderten nun als Hochqualifizierte mit der Blauen Karte EU zuwandern konnten. Im ersten Quartal 2013 sind bislang 7.582 Drittstaatsangehörige nach § 18 AufenthG eingereist (AZR 2013).

Die größten Gruppen dieser ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer waren Staatsangehörige aus Indien, Kroatien sowie den USA, Bosnien-Herzegowina und China (siehe Abbildung 16). Im Hinblick auf die Aufteilung der Herkunftsländer haben sich bei der Betrachtung der letzten Jahre nur kleinere Änderungen ergeben. Auffallend beispielsweise ist eine Steigerung ausländischer Erwerbstätiger aus Kroatien in den letzten Jahren. Dieser Anstieg



könnte u. a. in dem Abkommen mit Kroatien zur Rekrutierung von Pflegekräften, welches seit Anfang 2012 für Kroatien, Serbien sowie den Philippinen gilt, begründet sein. Im April wurde ein ähnliches Kooperationsabkommen zur vereinfachten Einreise von Pflegepersonal mit Bosnien-Herzegowina abgeschlossen. Demnach ist anzunehmen, dass sich die Anzahl der Zuwanderer aus Bosnien-Herzegowina im Jahr 2013 erhöhen wird.³⁹

Die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte nach § 18 AufenthG hat sich zwischen 2009 und 2011 konstant erhöht. Zwischen 2011 und 2012 ist ein geringer Rückgang zu verzeichnen, der allerdings durch die Einführung der Blauen Karte EU begründet sein könnte.

Betrachtet man die im Jahr 2012 zum Zweck der Beschäftigung nach § 18 AufenthG eingereisten Drittstaatsangehörigen nach ihrer Qualifikation, zeigt sich, dass ein Großteil von ihnen eine qualifizierte Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG in Deutschland aufgenommen hat (BAMF 2013) (siehe Abbildung 17).

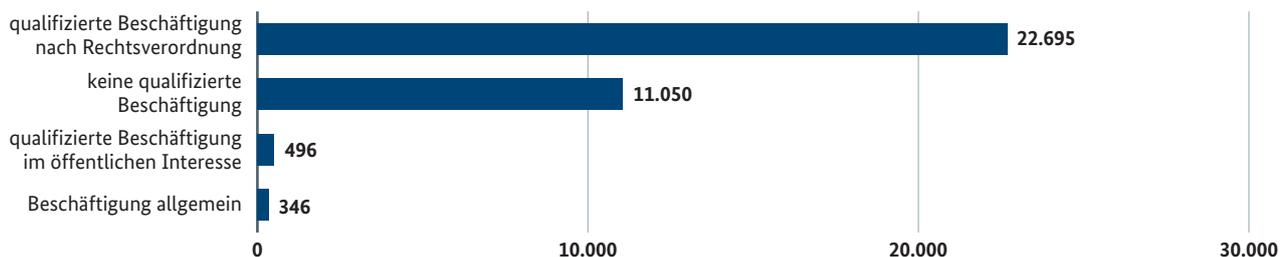
Bei der Verteilung der qualifizierten und nicht qualifizierten nach § 18 AufenthG aufgenommenen Beschäftigungen ergeben sich in Bezug auf die Staatsangehörigkeiten der Beschäftigten Unterschiede (siehe Abbildung 18). Der Anteil der Inderinnen und Inder ist unter den qualifiziert Beschäftigten deutlich höher als unter den nicht qualifiziert Beschäftigten. Gleiches gilt für Chinesinnen und Chinesen und Japanerinnen und Japaner. Umgekehrt haben

die Ukrainerinnen und Ukrainer einen deutlich höheren Anteil unter den nicht qualifiziert Beschäftigten als unter den qualifiziert Beschäftigten. Etwas weniger deutlich gilt dies für Ausländerinnen und Ausländer aus Russland (BAMF 2013). Laut einer aktuellen OECD-Studie über die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte nach Deutschland kommen besser qualifizierte ausländische Fachkräfte mit einer Berufsausbildung beispielsweise im Bereich der Kommunikationstechnologie oder IT zum großen Teil aus Süd-asien und den Nicht-EU-/EFTA-Ländern. Haushaltshilfen stammen meist aus der ehemaligen Sowjetunion und Pflegekräfte aus Westasien (OECD 2013a:57).⁴⁰

Obwohl im weiteren Verlauf des Projekts weitere Analysen zu den Charakteristika der Zugewanderten zum Zweck einer Beschäftigung nach § 18 AufenthG erfolgen werden⁴¹, lässt sich zusammengefasst bereits zu diesem Zeitpunkt feststellen, dass sich die Zugewanderten im Jahr 2012 durch ein hohes Qualifikationsniveau auszeichneten und zum großen Teil in Deutschland einer qualifizierten Beschäftigung nachgehen. Die größte Zuwanderung ließ sich im Jahre 2012 aus den Ländern Indien, Kroatien und China beobachten.

Die Zuwanderinnen und Zuwanderer, die nach § 18 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, zeichnen sich durch ein hohes Qualifikationsniveau aus und gehen zum großen Teil in Deutschland einer qualifizierten Beschäftigung nach. Ein Großteil dieser Zuwanderer stammt aus Indien, Kroatien und China.

Abbildung 17: Art der Beschäftigung der nach § 18 AufenthG im Jahr 2012 eingereisten Ausländerinnen und Ausländer
(Angaben in absoluten Zahlen)



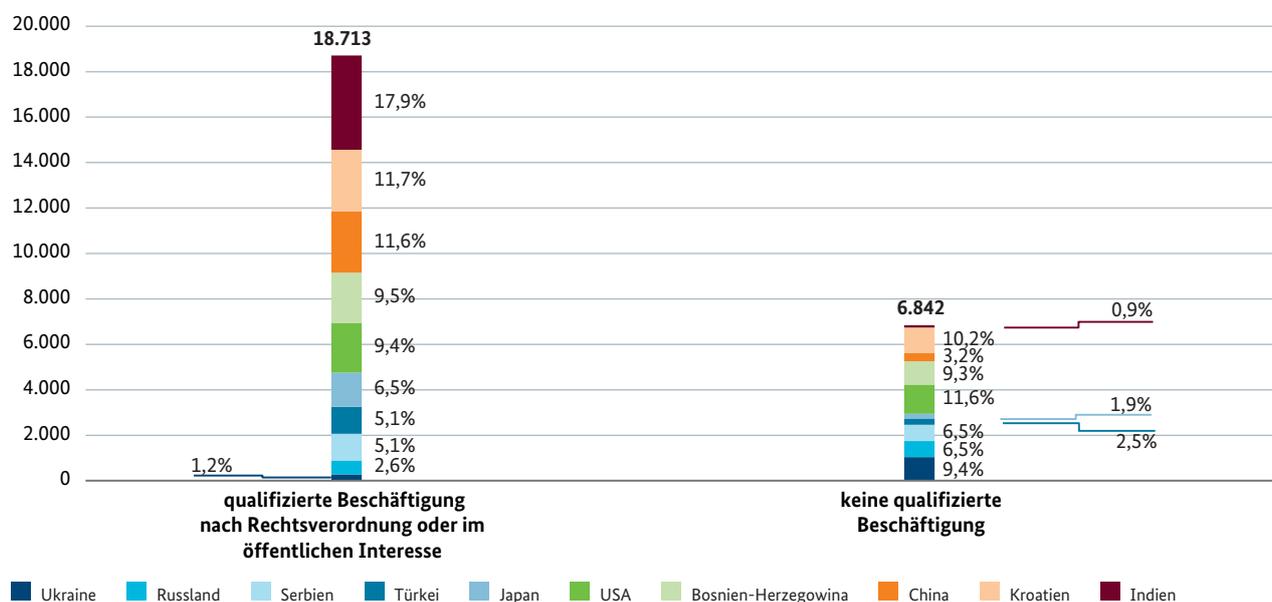
Anmerkungen: AufenthG: Aufenthaltsgesetz; qualifizierte Beschäftigung nach Rechtsverordnung: Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG; keine qualifizierte Beschäftigung: Beschäftigung nach § 18 Abs. 3 AufenthG; qualifizierte Beschäftigung im öffentlichen Interesse: Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 S. 2 AufenthG; Beschäftigung allgemein: Beschäftigung nach § 18 AufenthG.
Quelle: AZR 2013, BAMF 2013; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

³⁹ Bereits für das erste Quartal 2013 ist festzustellen, dass 2.290 Migrantinnen und Migranten aus Bosnien-Herzegowina nach Deutschland zuwanderten (AZR 2013).

⁴⁰ Eine genaue Analyse der Branchen, in welchen die Zugewanderten nach § 18 AufenthG tätig sind, wird im weiteren Verlauf der Studie durch die durch das BMWi angefragten AZR-Daten möglich sein. Diese lagen zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht vor. Allerdings ist anhand der Daten nicht feststellbar, mit welchem Aufenthaltstitel diese einreisten.

⁴¹ Eine Analyse unter spezifischer Betrachtung von Aufenthaltstiteln nach § 18 und § 19 AufenthG wird im weiteren Verlauf der Studie durch die vom BMWi angefragten AZR-Daten erfolgen. Diese Daten lagen zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht vor.

Abbildung 18: Zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 AufenthG im Jahr 2012 eingereiste Ausländerinnen und Ausländer nach den zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten
(Angaben in absoluten Zahlen und Prozent)



Anmerkungen: AufenthG: Aufenthaltsgesetz; qualifizierte Beschäftigung nach Rechtsverordnung oder im öffentlichen Interesse: qualifizierte Beschäftigung nach Rechtsverordnung (§ 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG) oder qualifizierte Beschäftigung im öffentlichen Interesse (§ 18 Abs. 4 S. 2 AufenthG); keine qualifizierte Beschäftigung: keine qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 3 AufenthG).

Quelle: AZR 2013, BAMF 2013; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

4.4.2 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss

Die Zielgruppe der Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss gliedert sich in die Fachkräfte, die einerseits mit dem Aufenthaltstitel Blaue Karte EU und andererseits als Hochqualifizierte nach Deutschland zuwandern. Im Folgenden wird näher auf die jeweilige Zielgruppe und die spezifischen rechtlichen Regelungen eingegangen.

4.4.2.1 Blaue Karte EU

Da die Blaue Karte EU erst im Jahr 2012 eingeführt wurde, ist im Hinblick auf die quantitativen Auswertungen keine Analyse der Entwicklungen möglich, welche Aufschluss über einen Anstieg der Nachfrage bzw. Bewilligung einer Blauen Karte EU geben könnten. Im Folgenden werden allerdings erste Auswertungen über quantitative Fallzahlen der Blauen Karte EU und demnach der ersten Inanspruchnahme aufgeführt.

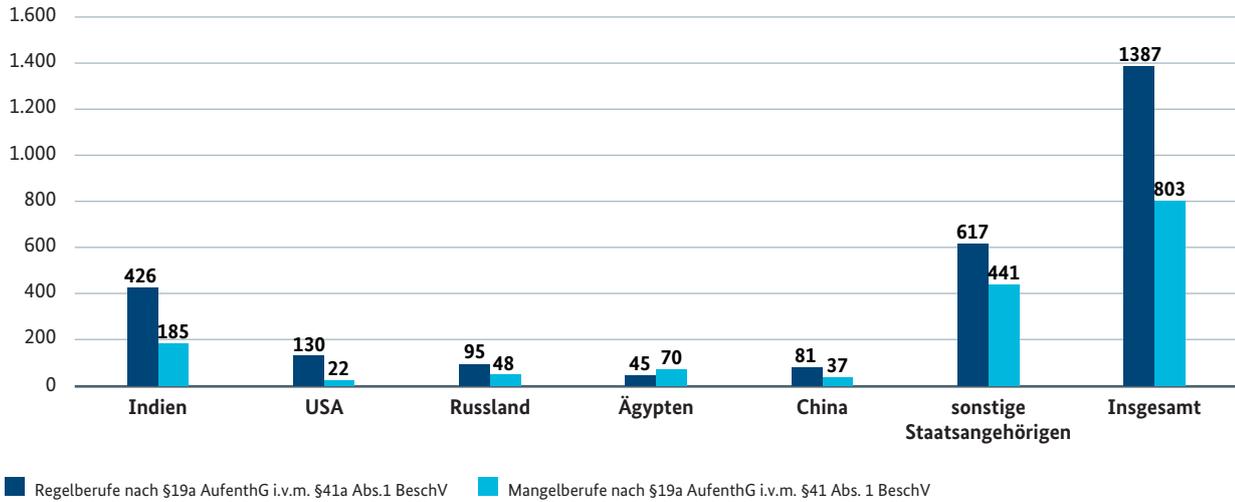
Laut der Auswertung der Daten des Ausländerzentralregisters des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2013) sind im Jahr 2012 rund 2.190 Drittstaatsangehörige nach Deutschland eingereist, denen eine Blaue Karte EU

erteilt wurde. Gut ein Drittel (37 Prozent) erhielten die Blaue Karte EU für die Beschäftigung in einem Mangelberuf⁴², bei welchem es sich beispielsweise um Naturwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, Mathematikerinnen und Mathematiker, Ingenieurinnen und Ingenieure, Ärztinnen und Ärzte oder akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie handelt (BAMF 2013:81). Knapp zwei Drittel (63 Prozent) davon arbeiten in den restlichen Berufen – den sogenannten Regelberufen. Wie aus der folgenden Abbildung deutlich wird (siehe Abbildung 19), wurde ein Großteil der Blauen Karten EU im Jahr 2012 an indische Staatsangehörige erteilt (insgesamt 611 bzw. 28 Prozent). Weitere wichtige Herkunftsländer waren 2012 die USA (152 bzw. sieben Prozent) sowie Russland (143 bzw. knapp sieben Prozent).

Zwölf Monate nach Einführung der Blauen Karte EU (vom 1. August 2012 bis zum 31. Juli 2013) sind laut vorläufiger Zahlen des Migrationsberichts des BAMF 10.078 Blaue Karten EU erteilt worden (BAMF 2014). Von diesen Personen haben sich bis Ende Juli 2013 noch 9.820 Blaue Karten EU-Inhaberinnen und Inhaber in Deutschland aufgehalten. In der folgenden Abbildung wird deutlich, dass es sich bei dem Großteil der Blaue-Karte EU Inhaberinnen und Inhaber um Personen handelt, die sich bereits in Deutschland mit einem anderen Aufenthaltstitel aufhielten und ihren Aufenthaltsstatus in die Blaue Karte EU – meist zur

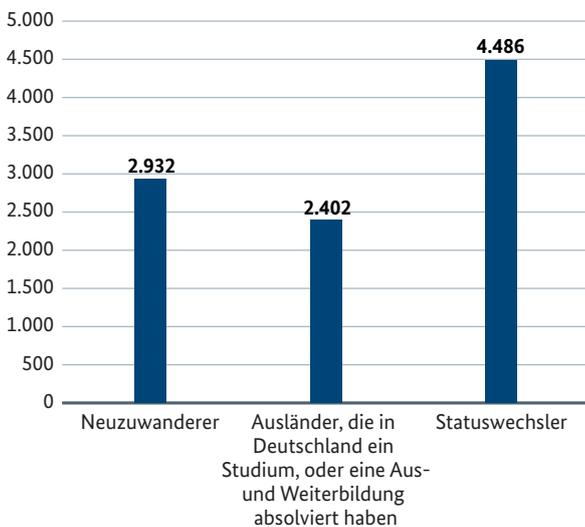
42 Eine genaue Liste des Ausländeramtes zu Mangelberufen findet sich in BeschV §2 Abs. 2 i.V.m Empfehlung der Kommission über die Verwendung der ISCO Berufe.

Abbildung 19: Zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 19a AufenthG (Blaue Karte EU) im Jahr 2012 eingereiste Drittstaatsangehörige nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten
(Angaben in absoluten Zahlen)



Anmerkungen: AufenthG: Aufenthaltsgesetz; BeschV a. F.: Beschäftigungsverordnung alte Fassung.
Quelle: BAMF 2014; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

Abbildung 20: Aufteilung der Blaue Karte EU-Inhaberinnen und -Inhaber
(Stand Juli 2013)



Quelle: BAMF 2014; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

Beschäftigung – gewechselt haben (45,6 Prozent). Die Neuzuwanderer machen mit 29,8 Prozent nur den zweiten Platz aus; die kleinste Gruppe sind mit 24,4 Prozent die ausländischen Fachkräfte, die in Deutschland ein Studium oder eine Aus- und Weiterbildung absolviert haben (siehe Abbildung 20).

Laut der aktuellen OECD-Studie über die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte in Deutschland konzentrieren sich einige Staatsangehörigkeiten in bestimmten Berufsgruppen (OECD 2013a). Während Spezialistinnen und Spezialisten im Bereich der Ingenieurwissenschaften zum gro-

ßen Teil aus Südasien und den Nicht-EU-/EFTA-Ländern des OECD-Raums stammen, kommen Unternehmensspezialistinnen und -spezialisten sowie Spezialistinnen und Spezialisten auf dem Gebiet der Geistes- und Naturwissenschaften sowie Unternehmensspezialistinnen und -spezialisten überwiegend aus dem OECD-Raum.

Zwölf Monate nach Einführung sind 10.078 Blaue Karten EU in Deutschland erteilt worden. Ein Großteil der Blauen Karten EU wurde Staatsangehörigen aus Indien, China und den USA erteilt.

4.4.2.2 Hochqualifizierte

Hochqualifizierte sind nach den Neuregelungen vom 1. August 2012 auf Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen und Lehrpersonen sowie wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, jeweils in herausgehobener Position, eingegrenzt. Laut der Analyse von Strunden und Schubert sind daraus jedoch keine nachteiligen Auswirkungen für Unternehmen zu erwarten, da die neuen Regelungen zur Umsetzung der Blauen Karte EU großzügig ausgestaltet sind und die alten Regelungen für Hochqualifizierte überholen.

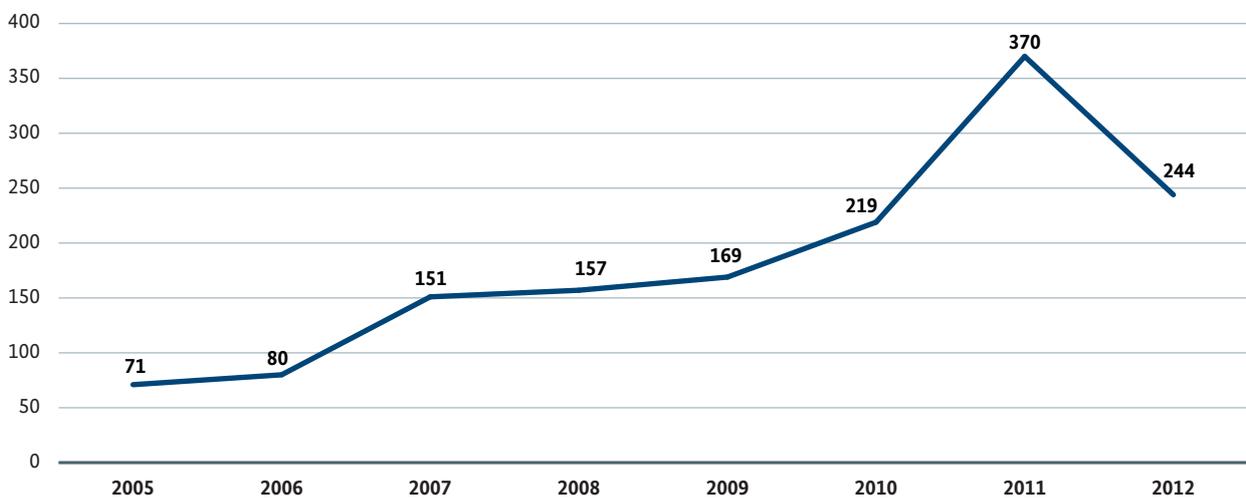
Laut der Auswertung der Daten des Ausländerzentralregisters des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF 2013:82) besaßen Ende 2012 insgesamt 3.445 Drittstaatsangehörige eine Niederlassungserlaubnis als Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG. Davon sind im Jahr 2012 244 Hochqualifizierte eingereist. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Anzahl der Neueingereisten nach § 19 um rund 34 Prozent gesunken (2011 waren es noch 370) (BAMF 2013:82) (siehe

Abbildung 21). Da sich allerdings der Adressatenkreis der „Hochqualifizierten“ nach der Einführung der Blauen Karte EU auf Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen und Lehrpersonen sowie wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, jeweils in herausgehobener Position, reduziert hat, war es zu erwarten, dass sich die Einwanderung nach § 19 AufenthG verringert hat.

Im Hinblick auf die Herkunftsländer der hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen aus dem Bereich der Lehre und Wissenschaft zeigt sich, dass ein Großteil aus den USA

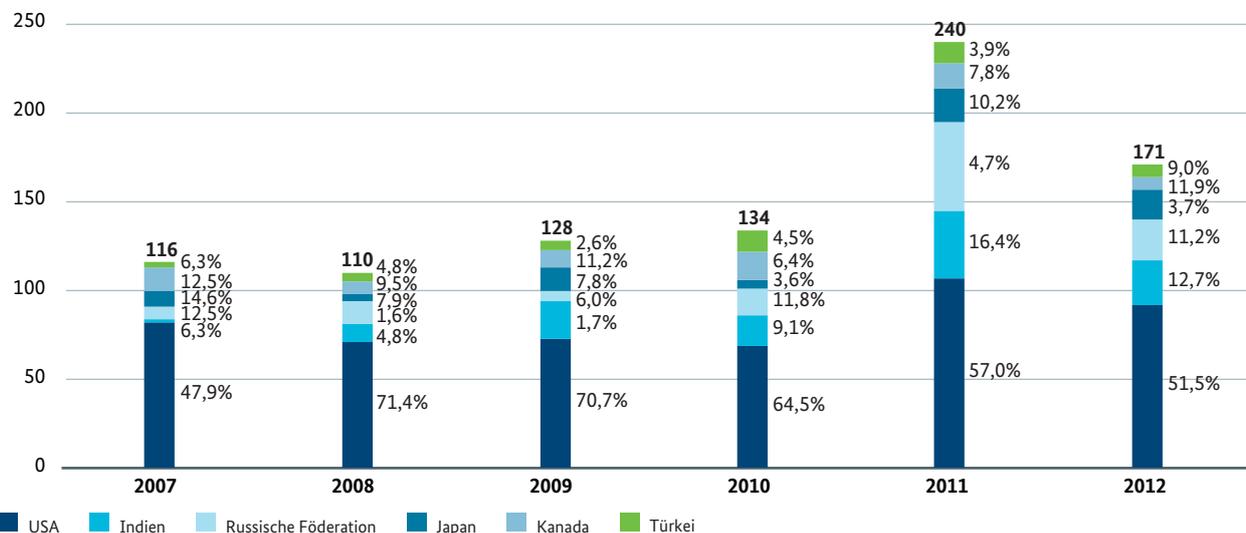
zugewandert ist (52 Prozent) (BAMF 2013:82) (siehe Abbildung 22). Die zweitgrößte Gruppe machen Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Indien aus (13 Prozent), gefolgt von jenen aus Russland mit elf Prozent. An der Verteilung der häufigsten Herkunftsländer hat sich in den letzten fünf Jahren kaum etwas verändert. Im Vergleich zum Vorjahr konnte im Jahr 2012 allerdings ein Zuwachs von hochqualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderern aus Kanada verzeichnet werden (BAMF 2013:82).

Abbildung 21: Entwicklung der zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 19 AufenthG eingereisten Drittstaatsangehörigen, 2007–2012
(Angaben in absoluten Zahlen)



Quelle: AZR 2013, BAMF 2013; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

Abbildung 22: Entwicklung der zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 19 AufenthG eingereisten Drittstaatsangehörigen nach den sechs häufigsten Staatsangehörigkeiten, 2007–2012
(Angaben in absoluten Zahlen und Prozent)



Anmerkung: AufenthG: Aufenthaltsgesetz.

Quelle: AZR 2013, BAMF 2013; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

Der Anteil der Zuwanderinnen und Zuwanderer, die nach § 19 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, hat sich zwischen 2011 und 2012 verringert. Allerdings ist davon auszugehen, dass ein Teil von ihnen im Jahr 2012 nach § 19a AufenthG mit einer Blauen Karte EU nach Deutschland eingereist ist oder den Aufenthaltstitel von § 19 auf § 19a AufenthG hat umändern lassen.

Zusammengefasst fällt zum derzeitigen Zeitpunkt auf, dass sich die Anzahl der 2012 nach § 19 AufenthG eingereisten Hochqualifizierten im Vergleich zum Vorjahr verringert hat. Allerdings liegt dieser Rückgang an der Einführung der Blauen Karte EU im August 2012, da eine Gruppe der Hochqualifizierten ab diesem Zeitpunkt nach § 19a AufenthG einreiste. Hinsichtlich der Herkunftsländer kann nahezu keine veränderte Entwicklung beobachtet werden.

4.4.3 Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse

Die Vergleichbarkeit und Anerkennung von Berufsqualifikation und Abschlüssen spielt im Hinblick auf die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland eine entscheidende Rolle. Nur durch die Gewährleistung einer entsprechenden Anerkennung der im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikation kann der größte wirtschaftliche Nutzen durch die Zuwanderung der ausländischen Fachkraft entstehen. Bei einer Anerkennung der Berufsqualifikation wird zum einen gewährleistet, dass die Fachkraft auch wirklich in Deutschland entsprechend der erlangten Qualifikation arbeitet, sodass das Aufnahmeland von dem vorhandenen Humankapital profitiert. Zum anderen wird der in der Forschung beschriebene „Brain Waste“ verhindert. Dieser entsteht, wenn Zuwanderinnen und Zuwanderer, die in ihrem Herkunftsland akademische oder berufliche Abschlüsse erworben haben, diese in ihren Aufnahmeländern nicht nutzen können und auf einem anderen oder geringeren Qualifikationsniveau eingestellt werden (Engelmann et al. 2007). Wenn man nach der Klassifikation von Blossfeld (1983)⁴³ das Konzept der qualifikationsadäquaten Beschäftigung betrachtet, arbeiteten im Jahre 2011 nur rund 39 Prozent der erwerbstätigen Personen mit Migrationshintergrund, die über einen Fach- oder Hochschulabschluss verfügen, in einem entsprechenden Beruf (Demary et al. 2013:44). Weiterhin arbeiteten 15 Prozent der Akademikerinnen und Akademiker mit Migrationshintergrund in einem einfachen Beruf. Dies taten hingegen nur drei Prozent der deutschen Akademikerinnen und Akademiker. Eine Ursache für eine

nicht qualifikationsadäquate Beschäftigung ist die fehlende Anerkennung des im Ausland erworbenen Berufsabschlusses (Demary et al. 2013:45).

Weiterhin konnten Studien zeigen, dass die Anerkennung der erworbenen Berufsabschlüsse einen großen Einfluss auf die erfolgreiche Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt hat. In einer Untersuchung zu den Auswirkungen des Leistungsbezugs nach SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, die von 2007 bis 2009 in einem Forschungskonsortium unter Leitung des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt wurde, konnte abgeleitet werden, wie groß der Effekt der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation auf die berufliche Platzierung ist. Es zeigte sich, dass die Nichtanerkennung ausländischer Abschlüsse den Übergang in Beschäftigung deutlich und signifikant erschwert. Gleichzeitig existierten insbesondere bei Aussiedelnden und Einwandernden aus Ost- und Südost-Europa unter den SGB-II-Beziehenden beträchtlich große Gruppen (um 40 Prozent der Leistungsbezieher nach SGB-II) mit im Ausland erworbenen, zum Befragungszeitpunkt in Deutschland nicht anerkannten Abschlüssen (Brussig 2010).

Neben der Fachkräfteperspektive spielt im Hinblick auf die Anerkennung auch die Unternehmenssicht eine elementare Rolle. Wie bereits im Abschnitt 4.2 dargestellt, stellt sich die Herausforderung der Fachkräftesicherung für klein- und mittelständische Unternehmen (KMU) nochmals in besonderer Weise. Dabei spielt die Anerkennung eine entscheidende Rolle. Anders als Großunternehmen, die durch Personalentwicklung Bewerberinnen und Bewerber so ausbilden können, dass diese den Arbeitsplatzforderungen gerecht werden, suchen KMU häufig Personal, das sofort einsetzbar ist. Es fehlen sowohl Strukturen als auch die finanzielle Ressourcen, eigene Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen durchzuführen (Brand et al. 2010).

Die Analyse quantitativer Daten kann Aufschluss darüber geben, inwieweit das Anerkennungsverfahren auch wirklich nachgefragt und genutzt wurde.⁴⁴ Das Statistische Bundesamt hat am 15. Oktober 2013 erstmalig Ergebnisse der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes veröffentlicht. Aus den Daten wird deutlich, dass die für die Verfahren zuständigen Stellen für den Zeitraum vom Inkrafttreten des Gesetzes am 1. April 2012 bis zum 31. Dezember 2012 insgesamt 10.989 Anträge gemeldet haben (Statistisches Bundesamt 2013). Bereits für 7.980 dieser Anträge wurden Bescheide erstellt.

43 Die Klassifikation der Berufe nach Blossfeld (1983) wurde entwickelt, um die Zusammenhänge zwischen den Qualifikationen und der Berufstätigkeit bei Berufsanfängern zu untersuchen.

44 Zur Umsetzung des Anerkennungsverfahrens wird derzeit ein Bericht des BMBF erstellt.

Es zeigte sich, dass ein besonderes Interesse an einer Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation im Bereich der reglementierten Berufe besteht. Bei diesen Berufen ist die Anerkennung Voraussetzung für die Berufsausübung in Deutschland. Für die Durchführung dieser Anerkennungsverfahren sind überwiegend die Länder zuständig. Fast 80 Prozent der gestellten Anträge beziehen sich auf solche Berufe ([Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de](http://Informationsportal:anerkennung-in-deutschland.de)).

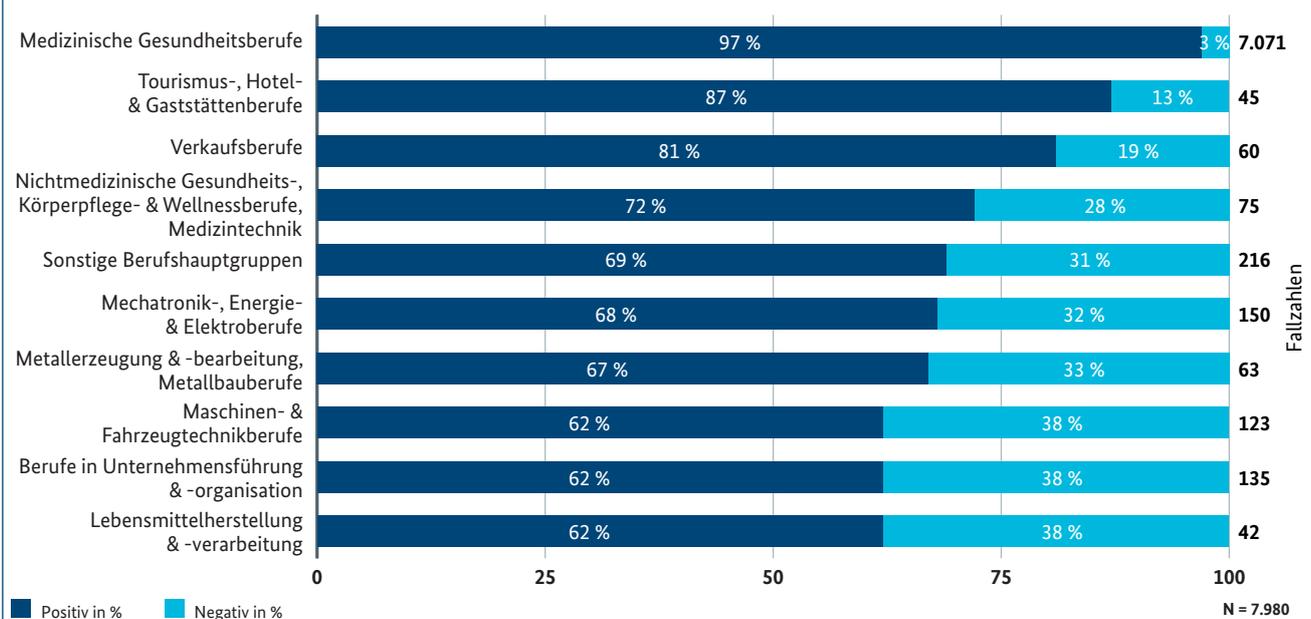
Werden die Referenzberufe differenzierter betrachtet, so wird deutlich, dass ein großer Teil der Anträge im Gesundheitsbereich, insbesondere auf die Approbation als Ärztin oder Arzt, und von Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pflegern gestellt wird. In diesen Berufen wurde auch am häufigsten ein positiver Bescheid erteilt (siehe Abbildung 23). Im Bereich der Lebensmittelherstellung und -verarbeitung gibt es die geringste Anzahl an Bescheiden mit einer vollen oder teilweisen Gleichwertigkeit. Allgemein weisen die erteilten Bescheide eine hohe Anzahl von vollen oder teilweisen Gleichwertigkeiten der ausländischen Berufsqualifikationen mit den deutschen Referenzberufen auf. Dies gilt sowohl für die reglementierten wie auch die nicht-reglementierten Berufe. Bei den positiv abgeschlossenen Verfahren wurde bei rund 88 Prozent die volle Gleichwertigkeit beschieden, rund zwölf Prozent der Bescheide enthielten die Auflage einer Ausgleichsmaß-

nahme (Bescheid mit „Auflage“) (Statistisches Bundesamt 2013b).

Im Hinblick auf den Ausbildungsstaat der Antragstellerinnen und Antragsteller zeigte sich, dass fast die Hälfte ihre Berufsqualifikation in einem Staat außerhalb der EU bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) oder der Schweiz erlangt hat. Die häufigsten Ausbildungsstaaten sind Rumänien (1.155 Anträge), die Russische Föderation (906 Anträge), Polen (837 Anträge) und Österreich (813 Anträge) (Statistisches Bundesamt 2013b).

Wie bereits in Abschnitt 3.3 aufgeführt, unterscheiden sich die verantwortlichen Prüfstellen zwischen den Ausbildungsberufen im dualen System und den reglementierten Berufen. Für die Gleichwertigkeitsprüfung bei Ausbildungsberufen im dualen System sind nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz in der Regel die Kammern (Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern) zuständig.⁴⁵ Stellvertretend für 77 Industrie- und Handelskammern (IHK) wurde mit der Einführung des Anerkennungsgesetzes die IHK FOSA (Foreign Skills Approval) als zentrale Stelle für die Bewertung und Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen, die in den Bereich der Industrie- und Handelskammern fallen, als eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründet. Aufgrund des Datenzugangs bzw. des vorhandenen Detailgrads der

Abbildung 23: Entscheidung über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nach ausgewählten Berufshauptgruppen, 2012
(Angaben in absoluten Zahlen und Prozent)

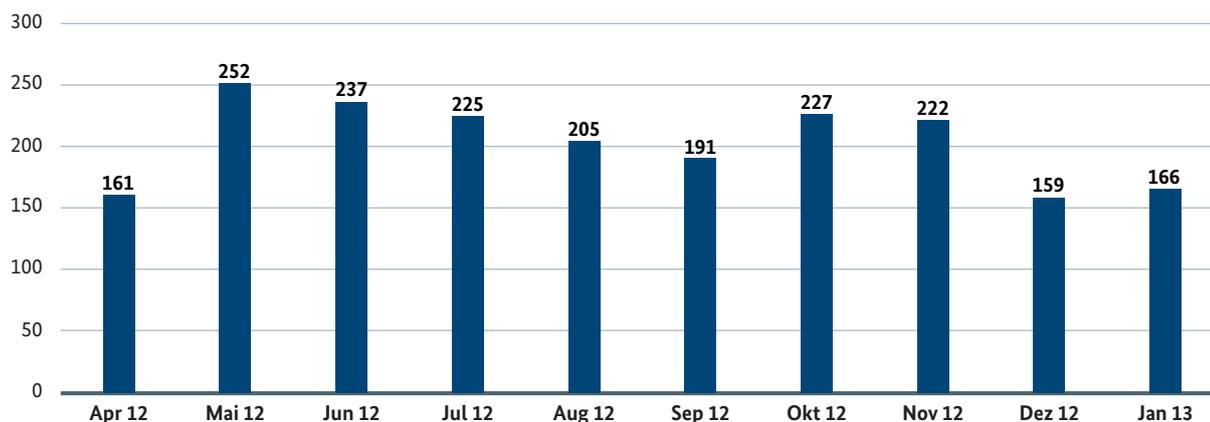


Anmerkung: Die Positiventscheidungen beziehen sich auf vollständig gleichwertige und beschränkte Berufszulassungen sowie Positiventscheide, die die Auflage einer Ausgleichsmaßnahme umfassen; Darstellung der Entscheidung vor Rechtsbehelf.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013b, anerkennung-in-deutschland.de; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

45 Auch im Bereich der Handwerksberufe gibt es reglementierte Berufe. Eine quantitative Aufführung konnte allerdings aufgrund der Datenzugänge nicht erfolgen.

Abbildung 24: Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA (April 2012–Januar 2013) (Angaben in absoluten Zahlen)



Anmerkungen: FOSA steht für „Foreign Skills Approval“; es bestehen teilweise leichte Abweichungen in den Fallzahlen zwischen den einzelnen Abbildungen der IHK FOSA Statistik 2013; es ist beispielsweise unklar, wie die in der 2.045 hier abgebildeten Fälle im Zusammenhang zu den 2.052 Anträgen stehen, die laut IHK bis zum 25.01.2013 bei der IHK FOSA eingegangen waren.
Quelle: IHK FOSA 2013; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

Daten wurden im Folgenden nur die Daten der IHK FOSA im Hinblick auf die Anerkennung ausländischer Qualifikationen und Abschlüsse betrachtet.⁴⁶ Bei diesen Auswertungen zeigt sich, dass bis zum 31.12.2013 insgesamt 4.639 Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA eingegangen sind (IHK FOSA 2014). Von diesen eingegangenen Anträgen fielen 3.900 in den Zuständigkeitsbereich der IHK FOSA, die verbleibenden Anträge wurden aus Gründen einer fehlenden Zuständigkeit (406 Anträge), bedingt durch die Zurückziehung seitens der Einreichenden (160 Anträge) oder aus Ablehnungsgründen (fehlende Antragsvoraussetzungen, fehlende Mitwirkung) (173 Anträge) nicht bearbeitet (IHK FOSA 2014). Bedingt durch die Datenverfügbarkeit ist eine monatlich differenzierte Betrachtung für den Zeitraum von April 2012 bis Januar 2013 möglich (siehe Abbildung 24). In diesem Zeitraum sind insgesamt 2.045 Anträge eingegangen. Diese Zahlen beziehen sich auf den Zeitraum von der Einführung des Anerkennungsgesetzes und der Gründung der IHK FOSA am 1. April 2012 bis einschließlich Januar 2013.

Es konnte festgestellt werden, dass zumindest die Berufe, die in den Bereich der IHK fallen, die Anzahl der Anträge kurz nach der Einführung im Mai, Juni und Juli des Jahres 2012 besonders hoch waren. Im Zeitraum vom 1. April 2012 bis zum 31. Dezember 2013 wurden insgesamt 163 Anträge von Fachkräften aus dem Ausland heraus gestellt (IHK FOSA 2014). Als Gesamtfazit wird die Nachfrage ein Jahr nach der Einführung von der IHK FOSA positiv bewertet⁴⁷.

Auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) bewertet diese Nachfragen als positive Entwicklung.⁴⁸ Allerdings wird vom SVR auch darauf hingewiesen, dass die insgesamt betrachteten fünfstelligen Antragszahlen nach wie vor deutlich kleiner sind als der geschätzte⁴⁹ Personenkreis, der theoretisch antragsberechtigt wäre.⁵⁰ Seit April 2012 bis Dezember 2013 hat die IHK FOSA insgesamt 2.871 Bescheide erteilt. Wie aus der folgenden Abbildung deutlich wird, wurde bei der Mehrheit (67 Prozent) dieser Bescheide eine volle Gleichwertigkeit erteilt; bei 33 Prozent wurde eine teilweise Gleichwertigkeit festgestellt (siehe Abbildung 25).

Zumindest für die IHK FOSA-Daten ließ sich feststellen, dass sofort nach Einführung des Anerkennungsgesetzes eine hohe Anzahl an Anträgen auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA eingegangen ist. Bei einem Großteil der erteilten Bescheide (67 Prozent) wurde eine volle Gleichwertigkeit erteilt.

Im Hinblick auf die Charakteristika der Antragstellenden zeigt die Auswertung der IHK FOSA-Daten für den Zeitraum April 2012 bis Dezember 2013, dass die Antragstellenden im Schnitt zwischen 30 und 39 Jahre alt und tendenziell eher weiblich waren (siehe Abbildung 26).

Bei der Betrachtung der Herkunftsländer der Antragstellenden wird deutlich, dass ein Großteil dieser eine polni-

46 Zum Zeitpunkt der Berichtslegung lagen keine einheitlichen Daten zur Anerkennung der HWK vor.

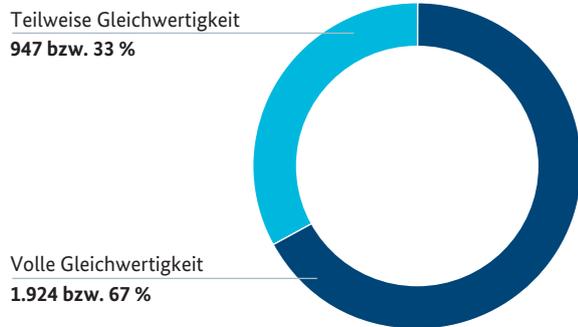
47 IHK FOSA, Interview für das Magazin: Migration in Germany, abrufbar unter: <http://www.migazin.de/2013/04/03/ein-jahr-erkennungsgesetz/>.

48 Interview von Prof. Dr. Christine Langenfeld, Vorsitzende des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) für das Magazin Migration in Germany, abrufbar unter: <http://www.migazin.de/2013/04/03/ein-jahr-erkennungsgesetz/>.

49 Eine genaue Angabe der geschätzten Anzahl ist in der Publikation nicht enthalten.

50 Ibid.

Abbildung 25: Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA (April 2012–Dezember 2013) differenziert nach Bearbeitungsstand (Angaben in absoluten Zahlen und Prozent)



Quelle: IHK FOSA 2014; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

sche Staatsangehörigkeit aufweist (23 Prozent) (IHK FOSA 2014) (siehe Abbildung 27). Russland (17 Prozent) und die Türkei (14 Prozent) gehören ebenfalls zu den häufigsten Staatsangehörigkeiten.

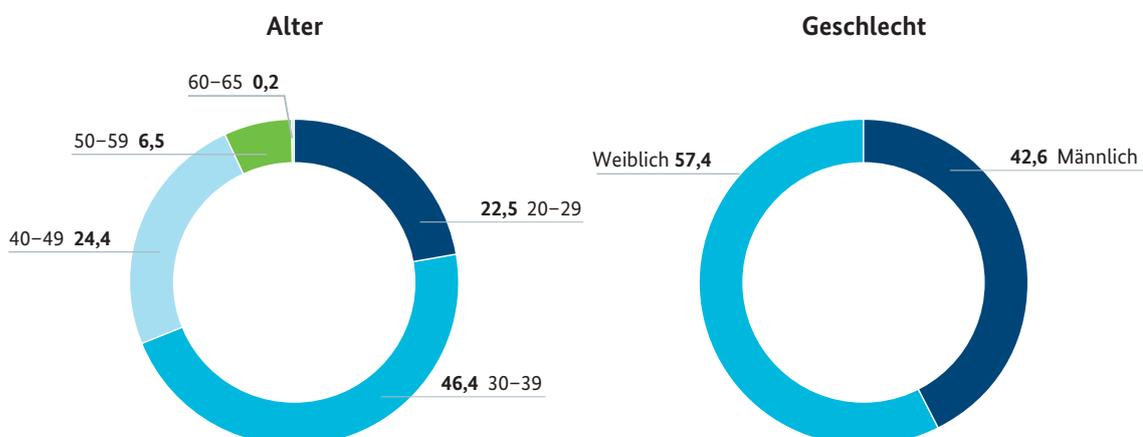
Die meisten Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA werden von weiblichen Antragstellenden im Alter von 30 bis 39 Jahren gestellt. Personen aus europäischen Ländern inklusive Russland stellten bislang die meisten Anträge.

Insgesamt wurden von den Antragstellenden bisher rund 130 verschiedene Referenzberufe in der gesamten Spanne von gewerblichen Berufen über Gastronomie bis hin zu kaufmännischen Berufen bei der IHK FOSA beantragt. Am häufigsten wurden im betrachteten Zeitraum Anträge auf Anerkennung für kaufmännische Berufe gestellt (34 Prozent) (IHK FOSA 2014) (siehe Abbildung 28); Elektronik-Berufe (20 Prozent); Metall-Berufe (20 Prozent) folgen auf dem zweiten und dritten Platz). Laut der IHK FOSA konnte bei Berufen des Hotel- und Gaststättengewerbes eine leicht steigende Tendenz der Antragstellungen festgestellt werden (IHK FOSA 2014).

Die wichtigste Berufsgruppe unter den Anträgen auf Anerkennung bei der IHK FOSA sind die kaufmännischen Berufe. Metall- und Elektronik-Berufe kommen an zweiter und dritter Stelle.

Insgesamt fällt auf, dass ein Großteil der Antragstellenden einer Beschäftigung mit ihrer im Ausland erworbenen Qualifikation in den alten Bundesländern nachgehen möchte. Die meisten Anträge wurden in Bayern (22 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (23 Prozent) gestellt (siehe Abbildung 29) (IHK FOSA 2014). Baden-Württemberg (19 Prozent) und Hessen (11 Prozent) belegen den dritten und vierten Platz im Bundesländervergleich. Diese Bundesländerverteilung ist identisch zu der regionalen Verteilung der erteilten Zulassungen zur Beschäftigungsaufnahme für Drittstaatsangehörige. Auch hier waren Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen die Bundesländer mit den meisten erteilten Zulassungen zu einer Beschäftigungsaufnahme.

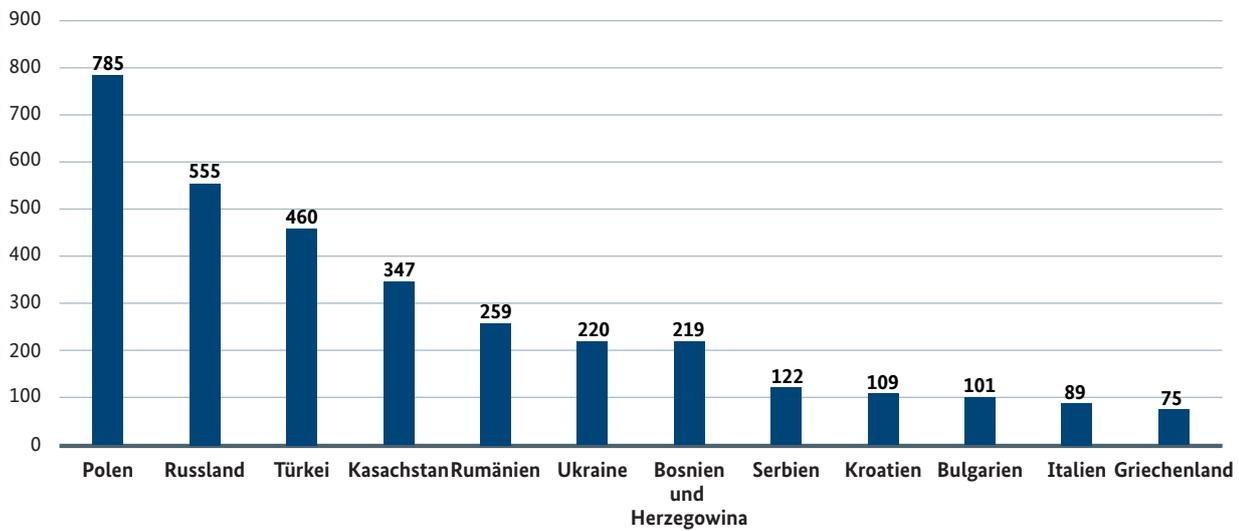
Abbildung 26: Antragstellerinnen und Antragsteller auf Feststellung der Gleichwertigkeit des ausländischen Berufsabschlusses bei der IHK FOSA nach Alter und Geschlecht (April 2012–Dezember 2013) (Angaben in Prozent)



Anmerkungen: Für diese Abbildungen sind in der Statistik der IHK FOSA keine Fallzahlen angegeben, ein wahrscheinlicher Wert sind die 2.871 Bescheide, die laut IHK bis zum 31.12.2013 bei der IHK FOSA erteilt wurden.

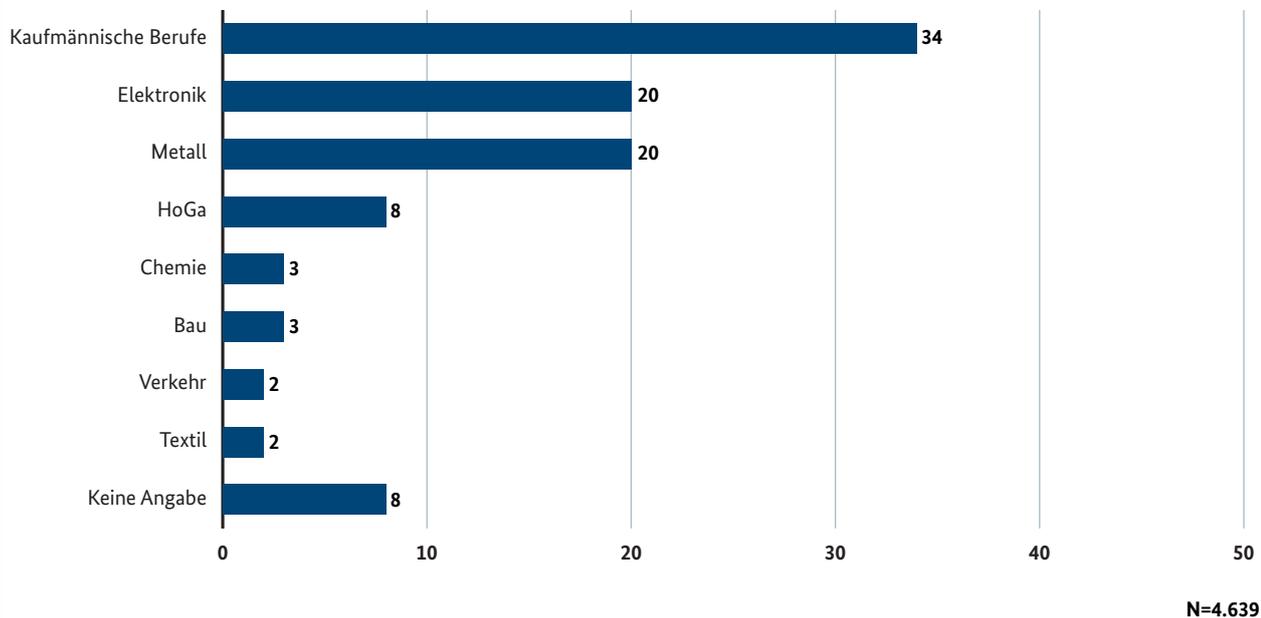
Quelle: IHK FOSA 2014; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting

Abbildung 27: Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA (April 2012–Dezember 2013) differenziert nach Herkunftsland (Angaben in absoluten Zahlen)



Quelle: IHK FOSA 2014; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

Abbildung 28: Verteilung der Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA nach Berufsarten (April 2012–Dezember 2013) (Angaben in Prozent)



Anmerkungen: HoGa = Hotel- und Gaststättengewerbe; Kaufm. Berufe = Kaufmännische Berufe; die hier abgebildeten 4.639 Fälle beziehen sich auf sämtliche Anträge, die im Zeitraum April 2012 bis Dezember 2013 bei der IHK FOSA eingegangen sind, von denen 3.900 Anträge in den Zuständigkeitsbereich der IHK FOSA fallen.

Quelle: IHK FOSA 2014; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

Abbildung 29: Regionale Verteilung der Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit bei der IHK FOSA (April 2012 bis Dezember 2013)
(Angaben in absoluten Zahlen)



■ ≤ 250 ■ ≤ 350 ■ ≤ 500 ■ ≤ 900 ■ ≤ 1.200

Anmerkungen: N=4.461; die Werte beziehen sich auf aus Deutschland gestellte Anträge; im gleichen Zeitraum sind aus dem Ausland 163 weitere Anträge gestellt worden; es ist unklar, wie diese 4.461 Fälle im Zusammenhang zu den 4.639 Anträgen stehen, die laut IHK FOSA bis zum 31.12.2013 bei der IHK FOSA eingegangen sind.

Quelle: IHK FOSA 2014; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

Die meisten Antragstellenden bei der IHK FOSA möchten einer Beschäftigung mit ihrer im Ausland erworbenen Qualifikation in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen nachgehen.

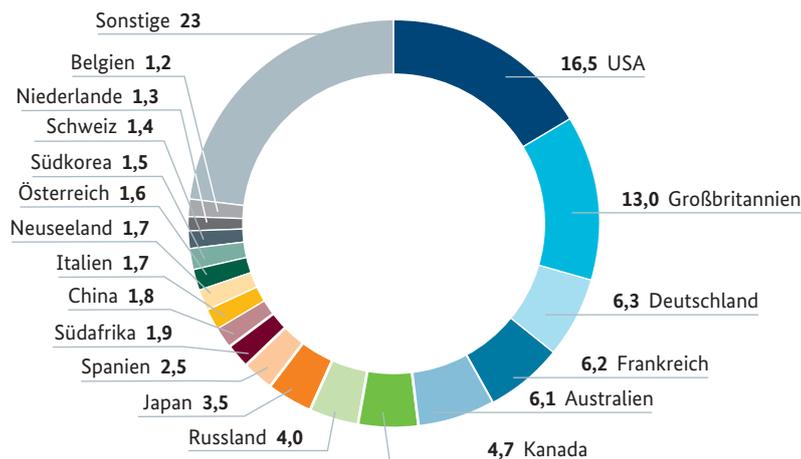
Insgesamt zeigen sich durch die Einführung des Anerkennungsgesetzes am 1. April 2012 bereits positive Entwicklungen. So sind seit der Einführung des Gesetzes vom 1. April 2012 bis zum 31. Dezember 2012 bereits 10.989 Anträge gestellt und 7.980 Bescheide erteilt worden (Statistisches Bundesamt 2013b). Dies spiegelt den hohen Bedarf nach der Anerkennung der beruflichen Qualifikation wider. Hiervon ausgehend sind der rechtliche Rahmen und die darauf folgende Inanspruchnahme als positive Entwicklung zu interpretieren. Trotz dieser insgesamt positiven Tendenzen hinsichtlich der Antragstellungen und Erteilung der Positivbescheide weist der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration darauf hin, dass nach wie vor ein großes Potenzial antragsberechtigter Personen existiert, die noch keinen Antrag gestellt haben und unter ihrem Qualifikationsniveau in Deutschland arbeiten. Hierbei handelt es sich jedoch vor allem um bereits längerfristig in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer, weniger um Neuzuwandernde. Hierbei spielt sowohl die Informationsverbreitung eine Rolle als auch die schnelle und transparente Umsetzung. Beide dieser Aspekte werden in Kapitel 5 eingehend beleuchtet werden.

4.4.4 Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten

Die Anzahl der internationalen Studierenden, die ihr Studium ganz oder teilweise im Ausland absolvieren, steigt seit der letzten Dekade kontinuierlich an. Allein zwischen 2000 bis 2009⁵¹ ist die Anzahl internationaler Studierender weltweit um rund 77 Prozent gestiegen (OECD 2012b). Im Jahr 2011 studierten rund 4,3 Millionen Menschen in einem anderen Land als dem ihrer Staatsangehörigkeit.⁵² Fast die Hälfte dieser Studierenden ist in nur fünf Ländern immatrikuliert, den USA, Großbritannien, an dritter Stelle bereits Deutschland, gefolgt von Frankreich und Australien (siehe Abbildung 30) (OECD 2013d). Die bedeutendste Herkunftsregion dieser Studierenden ist Asien, da von dort rund 53 Prozent aller außerhalb des Heimatlandes Studierende entstammen.

Aus gesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Sicht sind internationale Studierende ein großer Mehrwert, wie auch eine Studie des DAAD zeigt (Prognos 2013). Der Vorteil des Hochschulsystems besteht darin, viele Studierende auch aus Ländern außerhalb der Europäischen Union zu gewinnen, darunter auch aus Staaten, die eine hohe Geburtenrate aufweisen. Diese Länder sind aus strategischer Sicht für die Zuwanderung nach Deutschland von besonderer Wichtigkeit und wurden im Rahmen der Fachkräfte-Offensive der

Abbildung 30: Ausländische Studierende pro OECD-Mitgliedsstaat im Jahr 2011
(Angaben in Prozent)

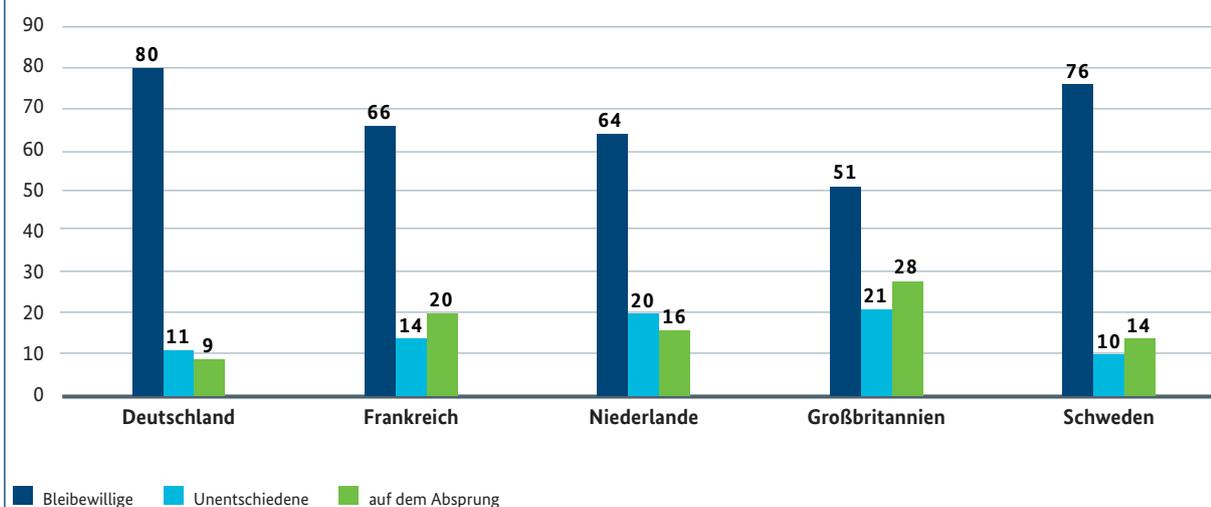


Quelle: OECD Statistics 2013d; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

51 Aktuellere Daten liegen zum derzeitigen Zeitpunkt nicht vor.

52 Daten sind nur für OECD-Mitgliedsstaaten verfügbar und schließen beispielsweise China nicht mit ein.

Abbildung 31: Verbleibsabsichten der Studierenden nach Master-Abschluss im Jahr 2011
(Angaben in Prozent)



Quelle: Migration Value Survey 2011; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

Bundesregierung besonders ins Blickfeld genommen (vgl. Abschnitt 3.3.4 zum rechtlichen Rahmen für Studierende) (Gleis und Plünnecke 2013). Aufgrund ihres Bildungsgrades und Alters ist das Risiko der Arbeitslosigkeit gering (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012:9). Durch ihre Ausbildung an einer deutschen Universität bzw. Hochschule sind ausländische Studierende besonders interessant für deutsche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Zunächst sind die deutschen Hochschulabschlüsse leichter zu interpretieren als ausländische Abschlüsse. Zudem haben sie sich durch ihren Aufenthalt an einer deutschen Universität bzw. Hochschule meist bereits mit dem deutschen Verwaltungssystem und der deutschen Arbeitskultur vertraut gemacht (OECD 2013a:149). Zuletzt verfügen ausländische Studierende meist bereits bei der Einstellung über Deutschkenntnisse, die sie während ihres Studienaufenthaltes in Deutschland erworben haben. In Verbindung mit anderen politischen Maßnahmen kann die Förderung des Verbleibs internationaler Studierender somit Engpässe auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes abfedern und dadurch die Folgen der alternden Gesellschaft mildern (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012:9).

Der Verbleib internationaler Studierender kann Engpässe auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes abfedern und dadurch die Folgen des demografischen Wandels mildern.

Die aktuelle Studie der OECD über die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte nach Deutschland zeigte, dass etwa jede bzw. jeder vierte Studierende nach dem Studium als Arbeitsmigrantin oder Arbeitsmigrant oder aus familiären Gründen in Deutschland blieb (OECD 2013a:150). Insgesamt betrug der Anteil der internationalen Absolventinnen und Absolventen eines deutschen Hochschulstudiums, die eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigungsaufnahme in Deutschland im Jahr 2010 erhielten, rund 30 Prozent aller neuen Ersterlaubnisse zum Zweck der Beschäftigungsaufnahme (OECD 2013a:150). Dies ist im Vergleich zu 2008 eine Steigerung von sieben Prozentpunkten. Weiterhin ermittelt der Hochschulbildungsreport des Stifterverbands für die deutsche Wissenschaft von 2013 für das Jahr 2011 eine Verbleibsrate von 31 Prozent (Stifterverband für die deutsche Wissenschaft 2013).

Aus einer Befragung ausländischer Studierender des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht im Vergleich zu ausgewählten EU-Staaten hervor, dass die Anzahl der bleibewilligen ausländischen Studierenden mit rund 80 Prozent in Deutschland am höchsten ist (siehe Abbildung 31) (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration:2012).⁵³

Deutschland weist 2011 im Vergleich mit ausgewählten EU-Ländern die höchste Anzahl bleibewilliger ausländischer Studierender auf.

53 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Masterstudierenden in den Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten ihres Masterstudienganges befragt wurden, was einen Einfluss auf das Endergebnis haben kann.

Weiterhin geht aus der Befragung hervor, dass die „Bleibewilligen“ ihr berufliches Vorankommen und somit den Wunsch, Erfahrungen auf dem internationalen Arbeitsmarkt zu sammeln, deutlich vor persönliche oder private Erwägungen wie z. B. Freunde oder Familie stellen (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012:31).

Weiterhin geht aus der Befragung aus dem Jahre 2009 hervor, dass immerhin 61 Prozent der ausländischen Masterstudierenden und Doktoranden in Deutschland bleiben wollen würden, wenn es einfacher wäre, eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich seit der Befragung für ausländische Studierende und Absolventinnen und Absolventen verbessert. Wie bereits im Kapitel 3 beschrieben, sind durch das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie weitreichende Neuerungen im Aufenthaltsrecht für ausländische Studierende am 1. August 2012 in Kraft getreten, um das Studium und den weiteren Verbleib ausländischer Studierender in Deutschland für ausländische Studierende attraktiver zu machen. Diese Änderungen sollen dazu beitragen, dass sich der Verbleib ausländischer Studierender nach ihrem Studium in Deutschland erhöht.

Wie bereits in den Abschnitten 3.3.2 und 3.3.4 verdeutlicht, wurden mit der Hochqualifizierten Richtlinie auch für ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen Änderungen eingeführt, durch die positive Effekte erwartet werden. Laut einer Analyse der Daten des Hochschul-Information-Systems (HIS) nimmt die Anzahl der ausländischen Studierenden in Deutschland kontinuierlich zu (siehe Abbildung 32). Dargestellt sind nur Bildungsausländerinnen und -ausländer, also ausländische Studierende, die ihre Hochschulzugangsberechtigung an einer ausländi-

schen Schule erworben haben und/oder die im Ausland erworbenen schulischen Qualifikationen an einem deutschen Studienkolleg vervollkommen haben. Im Gegensatz dazu sind Bildungsinländerinnen und -inländer ausländische Studierende, die ihre Hochschulzugangsberechtigung an einer deutschen Schule erworben haben oder in Deutschland eine Begabten- oder Eignungsprüfung – meistens an einer Hochschule – bestanden haben. In der Abbildung 32 und den folgenden Abbildungen auf Basis der HIS-Daten sind jeweils nur Bildungsausländerinnen und -ausländer abgebildet, weil die Neuzuwanderung von Studierenden aus dem Ausland betrachtet werden soll.

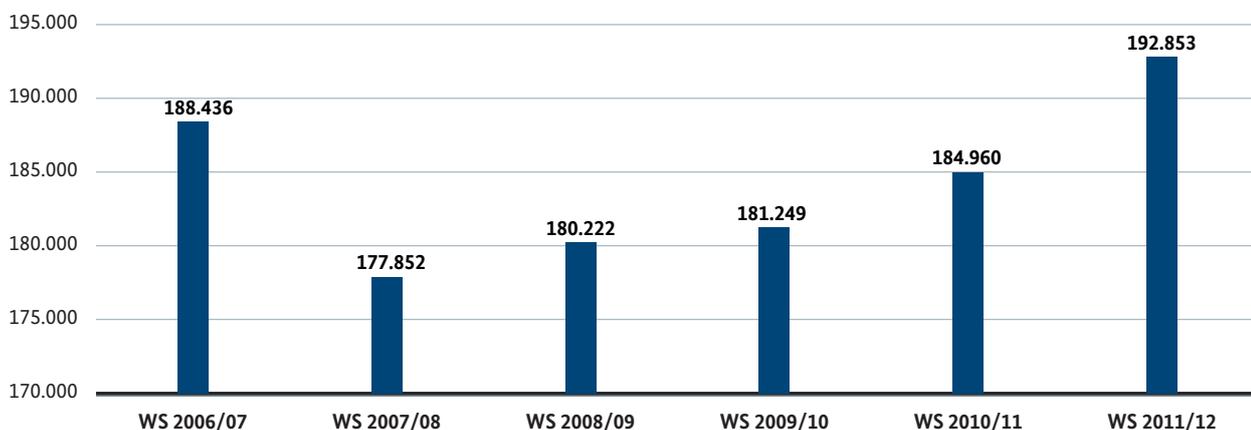
Im Wintersemester 2007/2008 sind Einbrüche im Hinblick auf die Anzahl ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen zu verzeichnen. Der Rückgang könnte u. a. in der Einführung der Studiengebühren in einigen Bundesländern zu diesem Zeitpunkt begründet sein. Im Vergleich zu den niedrigen Zahlen im Wintersemester 2007/2008 konnte bis zum Wintersemester 2011/2012 ein Anstieg von knapp neun Prozent verzeichnet werden.

Seit den letzten fünf Jahren hat sich die Anzahl ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen konstant erhöht und erreicht im Wintersemester 2011/2012 seinen bisherigen Höchststand von über 190.000.

Herkunftsländer

Wie bereits ausgeführt, ist Deutschland eines der wichtigsten Zielländer für ausländische Studierende. Bei genauerer Betrachtung der Verteilung der ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen nach Herkunftsländern im Wintersemester 2011/2012 zeigt sich, dass knapp die Hälfte

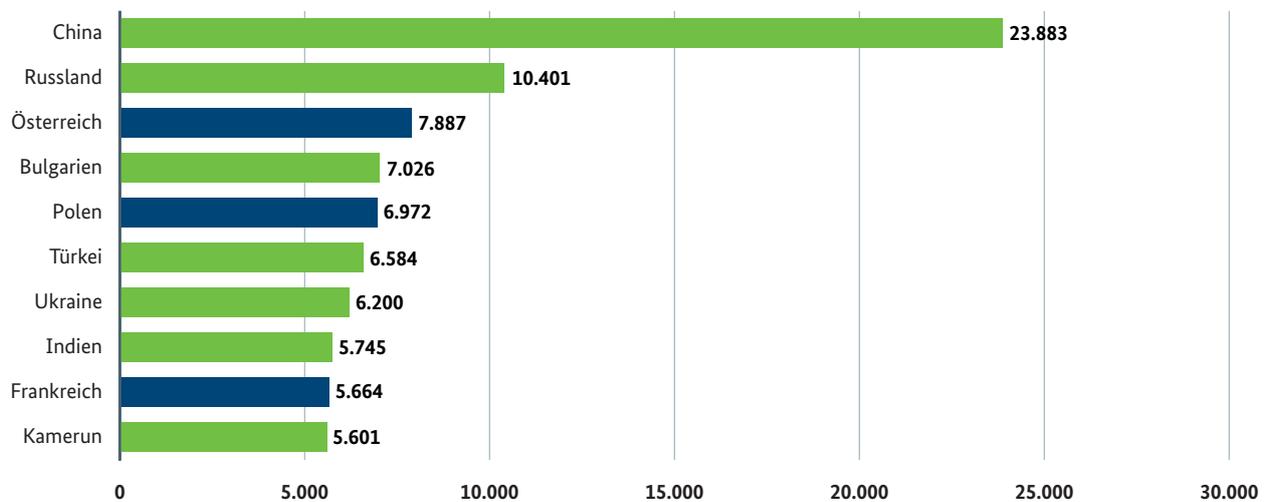
Abbildung 32: Entwicklung der Anzahl ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen, Zeitraum WS 2006/07-2011/12
(Angaben in absoluten Zahlen)



Anmerkungen: WS = Wintersemester; dargestellt sind Bildungsausländerinnen und -ausländer an deutschen Hochschulen (Universitäten u.ä. Hochschulen – Kunst- und Musikhochschulen sowie Fachhochschulen einschl. Verwaltungsfachhochschulen).

Quelle: HIS 2013; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

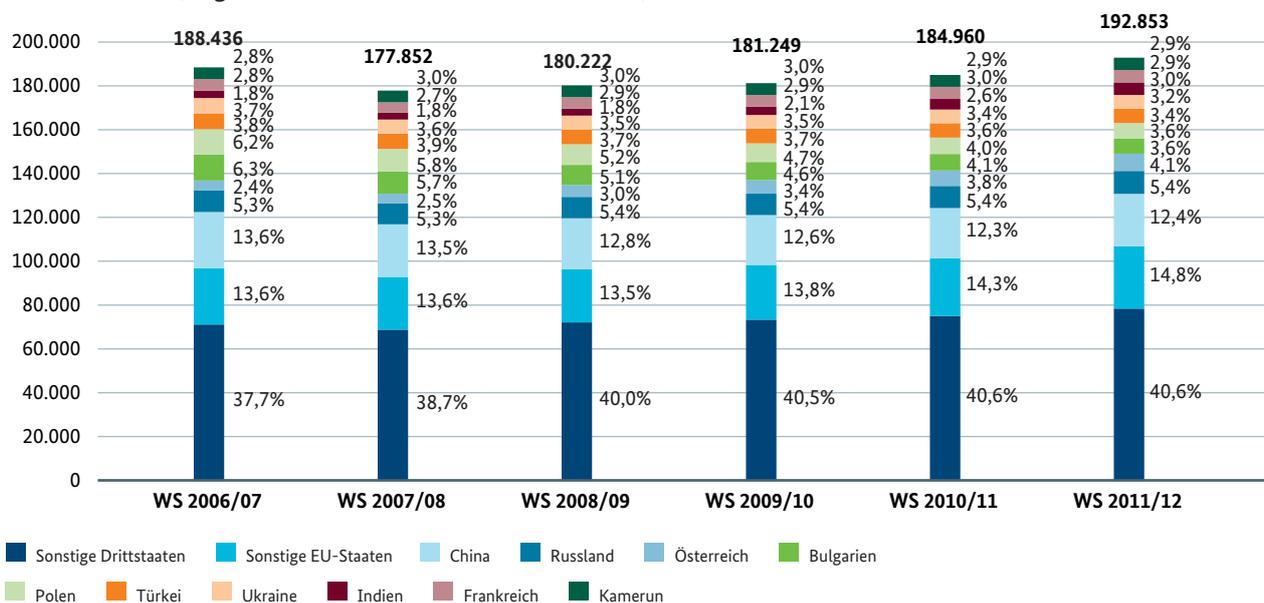
Abbildung 33: Die zehn häufigsten Herkunftsländer ausländischer Studierender in Deutschland im Wintersemester 2011/2012
(Angaben in absoluten Zahlen)



Anmerkungen: Grün = Drittstaat; blau = EU-Staaten; dargestellt sind Bildungsausländerinnen und -ausländer; Bulgarien wird hier als Drittstaat aufgeführt, da für bulgarische Staatsangehörige bis Ende 2013 die beschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt.

Quelle: HIS 2013; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

Abbildung 34: Entwicklung der häufigsten Herkunftsländer ausländischer Studierender in Deutschland, (Wintersemester 2006/07-2011/12)
(Angaben in absoluten Zahlen und Prozent)



Anmerkungen: Dargestellt sind Herkunftsländer der Bildungsausländerinnen und -ausländer mit mehr als 5.600 Studenten in Deutschland im Wintersemester 2011/12, sortiert nach Anzahl der Studierenden im WS2011/12; zusammengefasst dargestellt sind alle ausländischen Studierenden sonstiger EU Staaten (21 Staaten) sowie sonstiger Drittstaaten (180 Staaten mit mehr als einer bzw. einem Studierenden im Zeitraum vom WS2006/07-WS2011/12).

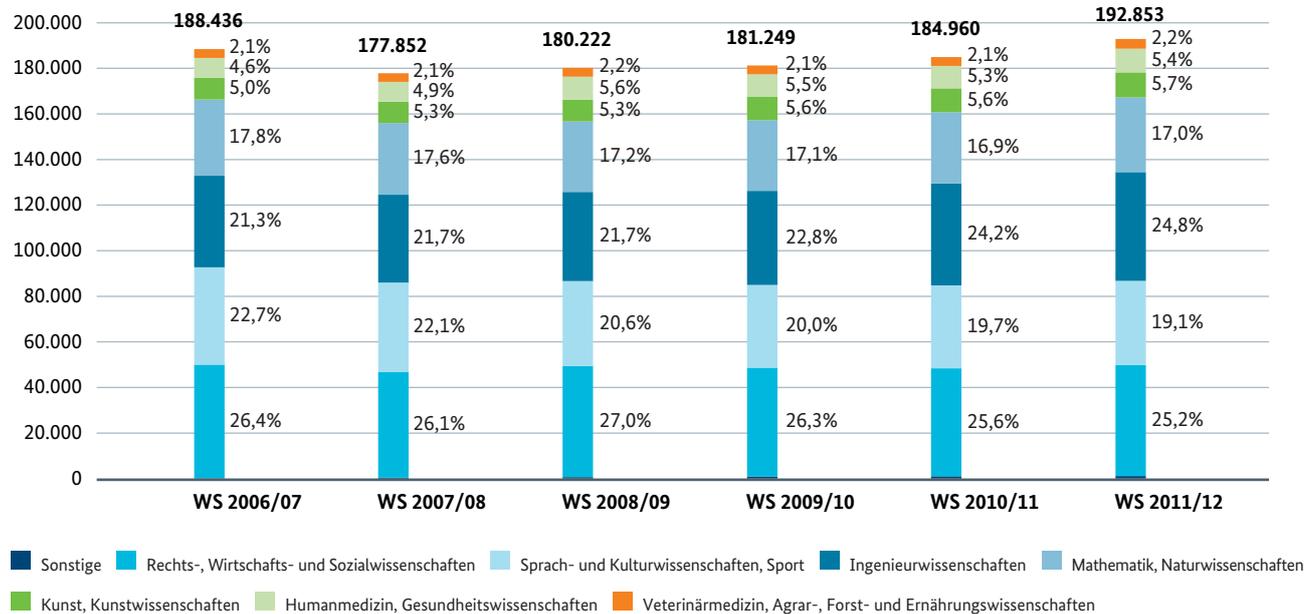
Quelle: HIS 2013; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

(47 Prozent) aus Ländern des europäischen Kontinents stammt (HIS 2013). Dabei kam ein besonders hoher Anteil ausländischer Studierender aus den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOEL) und den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion. Demnach gehörten Russland Bulgarien, Polen sowie die Ukraine zu den führenden Herkunftsländern. Weiterhin kam mehr als ein Drittel der ausländischen Studierenden aus Asien (35 Prozent) (HIS 2013). Dabei machte China den größten Anteil der ausländischen Studierenden

aus (siehe Abbildung 33). Wie aus der folgenden Abbildung deutlich wird, ist auch die Türkei ein wichtiges Herkunftsländer der ausländischen Studierenden (HIS 2013).

Im Hinblick auf die Entwicklung der ausländischen Studierenden nach Herkunftsländern zwischen dem Wintersemester 2006/2007 und dem Wintersemester 2011/2012 zeigten sich keine großen Veränderungen (siehe Abbildung 34). Betrachtet man die häufigsten Herkunftsländer, stam-

Abbildung 35: Anzahl ausländischer Studierender einzelner Fächergruppen in Prozent aller Studierenden des jeweiligen Wintersemesters (Wintersemester 2006/07–2011/12)
(Angaben in absoluten Zahlen und Prozent)



Anmerkungen: Hier ist aufgrund fehlender Differenzierung in den verfügbaren Daten keine Aufteilung nach EU-Staaten und Drittstaaten möglich, dargestellt sind Bildungsausländerinnen und -ausländer.
Quelle: HIS 2013; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

men die meisten ausländischen Studierenden (Bildungsausländerinnen und -ausländer) aus China (zwölf bis 14 Prozent). Daneben hat sich der Anteil der indischen Studierenden sowie Studierenden aus sonstigen Drittstaaten geringfügig erhöht.

Die meisten ausländischen Studierenden (Bildungsausländerinnen und -ausländer) stammten in den letzten Jahren aus China. Der Anteil der indischen Studierenden sowie Studierenden aus sonstigen Drittstaaten hat sich geringfügig erhöht.

Fächerwahl

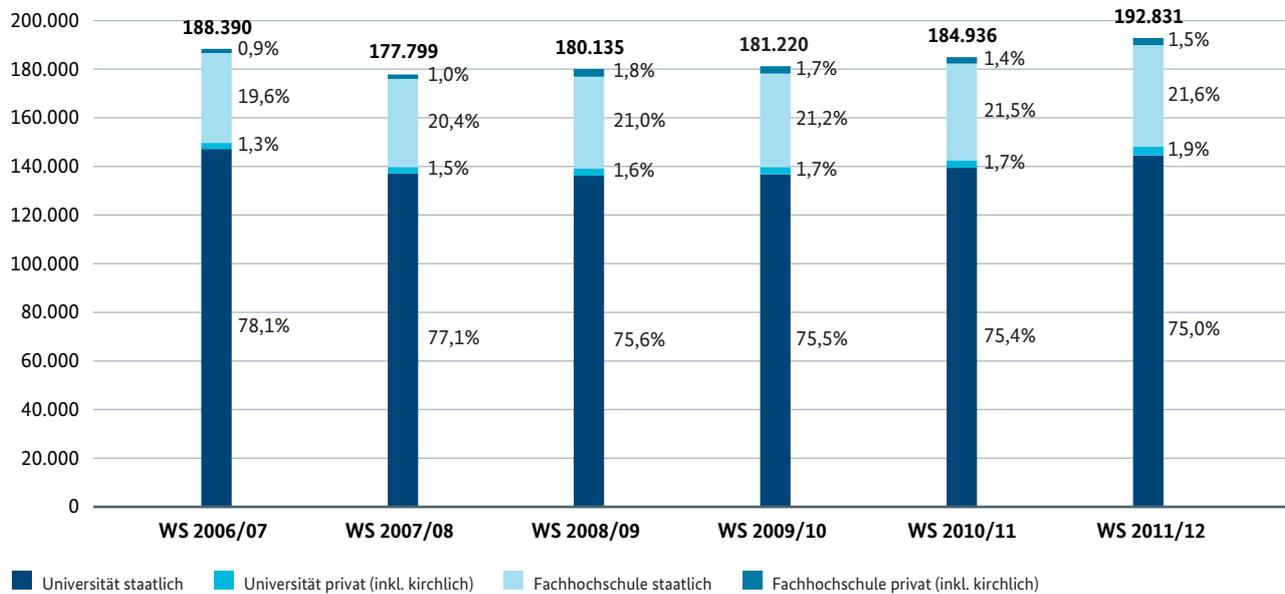
Bei der Fächerwahl zeichnen sich beim Vergleich zwischen Deutschen und Bildungsausländerinnen und -ausländern über alle Hochschultypen hinweg ähnliche Trends ab (Mayer et al. 2012:50). Am häufigsten studierten die Bildungsausländerinnen und -ausländer im Wintersemester 2001/2012 Rechts-, Wirtschafts- und/oder Sozialwissenschaften sowie Ingenieurwissenschaften (jeweils rund einem Viertel) (siehe Abbildung 35). Ingenieurwissenschaften lagen bei den Deutschen Studierenden nur an dritter Stelle (Mayer et al. 2012:50).

Die relativ hohe Beliebtheit der Ingenieurwissenschaften bei ausländischen Studierenden könnte u. a. mit dem überdurchschnittlichen Fachkräftebedarf in diesem Sektor und der erwarteten Zukunftsperspektive dieses Wirtschaftszweiges zusammenhängen (Mayer et al. 2012:50). Bei ausländischen Studierenden kommen weiterhin fachspezifische Werbemaßnahmen insbesondere der Mathe-, Natur- und Ingenieurwissenschaften der Bundesregierung sowie der Hochschulen hinzu.⁵⁴ Hinsichtlich der Fächerwahl der ausländischen Studierenden können seit den letzten fünf Jahren nur kleinere Änderungen festgestellt werden. Wie Abbildung 35 gezeigt hat, ist der Anteil der ausländischen Studierenden im Bereich der Ingenieurwissenschaften vom Wintersemester 2006/2007 bis zum Wintersemester 2011/2012 sogar noch um 3,5 Prozentpunkte gestiegen. Gleichzeitig sind geringe Rückgänge in den Bereichen der Kunstwissenschaften, der Sprach- und Kulturwissenschaften sowie der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zu beobachten.

Zwischen Bildungsausländerinnen und -ausländern und deutschen Studierenden lassen sich ähnliche Fächerstrukturen feststellen. Allerdings wird der Bereich der Ingenieurwissenschaften häufiger von ausländischen Studierenden belegt und kommt bereits an zweiter Stelle der Fächerwahl.

54 Beispielhaft ist hier das GATE-Germany zu benennen, welches verschiedene Maßnahmen und ein umfassendes Marketingkonzept für deutsche Hochschulen durchführt sowie Länderinitiativen wie ‚Baden-Württemberg International‘ oder das ‚Hamburg Welcome Portal‘.

**Abbildung 36: Anzahl ausländischer Studierender in Deutschland nach Hochschulart
(Wintersemester 2006/07–2011/12)**
(Angaben in absoluten Zahlen und Prozent)



Anmerkungen: Ausländische Studierende an „sonstigen Hochschulen“ (Wintersemester 06/07: 46, WS 07/08: 53, WS 08/09: 87, WS 09/10: 29, WS 10/11: 24, WS 11/12: 22) sind nicht dargestellt; dargestellt sind Bildungsausländerinnen und -ausländer.

Quelle: HIS 2013; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

Hochschulart

Wie aus Abbildung 36 deutlich wird, war die im Wintersemester 2011/2012 am häufigsten gewählte Hochschulart der ausländischen Studierenden die staatliche Universität (siehe Abbildung 36). Hier studierten rund 75 Prozent der ausländischen Studierenden in Deutschland. Zwischen dem Wintersemester 2006/2007 und dem Wintersemester 2011/2012 ist der Anteil derer, die an einer staatlichen Universität studieren, jedoch um rund drei Prozentpunkte zu Gunsten des Fachhochschulbereichs (privat und staatlich) gesunken.

Die staatliche Universität ist nach wie vor die am häufigsten von ausländischen Studierenden gewählte Hochschulart. Allerdings hat sich in den letzten fünf Jahren auch der Anteil der Bildungsausländerinnen und -ausländer leicht erhöht, die an einer Fachhochschule studieren.

Regionale Verteilung

Wie aus der folgenden Abbildung deutlich wird, studieren besonders viele ausländische Studierende in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg (siehe Abbildung 37). Weitere beliebte Bundesländer sind Bayern, Niedersachsen, Hessen, Sachsen und Berlin. Laut der 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks sind die Gründe für die Wahl der jeweiligen Hochschule vornehmlich studienbezogen (BMBF 2013:16). Insbesondere ist für die Wahl des Studienorts relevant, inwieweit das Studienangebot den Erwartungen der ausländischen Studierenden entspricht.

Die bei den ausländischen Studierenden für das Studium beliebtesten Bundesländer sind Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Bei der Auswahl sind der Ruf der Hochschule und die Studienbedingungen die wichtigsten Auswahlkriterien.

Abbildung 37: Anzahl ausländischer Studierender in Deutschland nach Bundesländern im Wintersemester 2011/12
(Angaben in absoluten Zahlen)

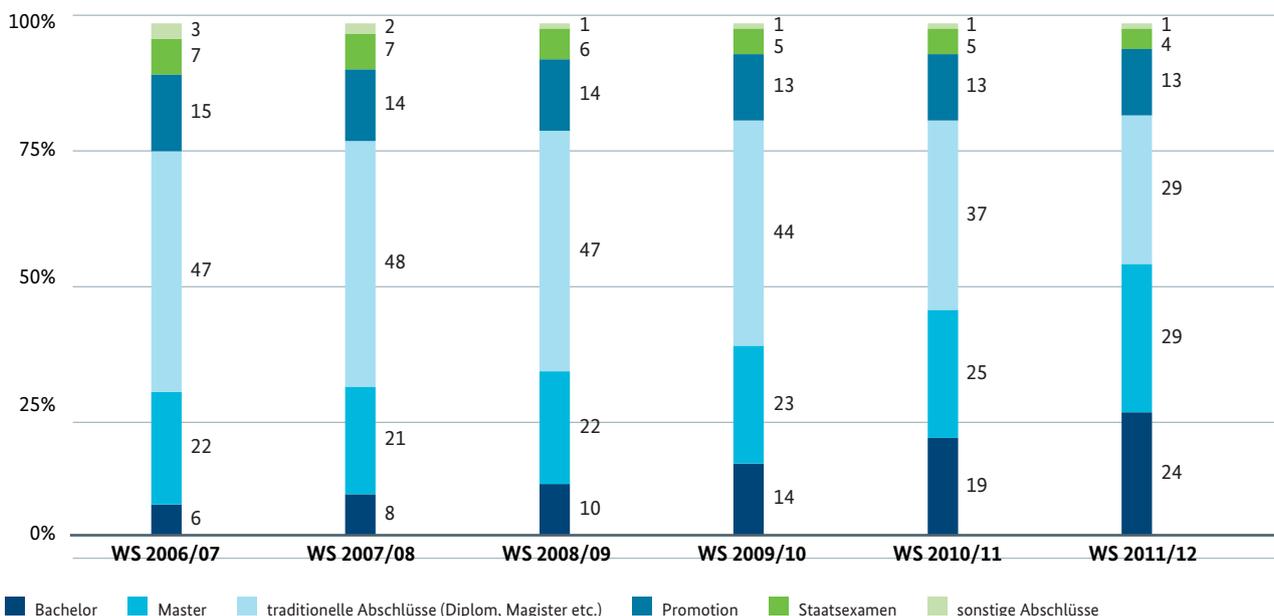


≤ 10.000
 ≤ 20.000
 ≤ 30.000
 ≤ 40.000
 ≤ 50.000

Anmerkungen: Dargestellt sind Bildungsausländerinnen und -ausländer; Abbildung basiert auf 192.853 im Wintersemester 2011/12 in Deutschland eingeschriebenen Bildungsausländerinnen und -ausländer.

Quelle: HIS 2013; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

Abbildung 38: Art der Abschlüsse der ausländischen Studierenden nach Abschlussart (Wintersemester 2006/07–2011/12)
(Angaben in Prozent)



Anmerkungen: Dargestellt sind Art der Abschlüsse der Bildungsausländerinnen und -ausländer (anteilig in Prozent).

Quelle: HIS 2013; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

Absolventinnen und Absolventen

Im Jahr 2011 schlossen 30.386 (HIS 2013) ausländische Studierende mit einem Hochschulabschluss ihr Studium an einer deutschen Hochschule ab. Wie aus der folgenden Abbildung deutlich wird, hat sich die Zahl der Abschlüsse ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen kontinuierlich erhöht. So ist zwischen 2006 und 2012 eine Steigerung von knapp 50 Prozent zu beobachten. Der bisherige Höchststand wurde im Jahr 2011⁵⁵ erzielt. Etwas weniger als ein Drittel der ausländischen Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen aus dem Jahr 2011 erreichte jeweils einen Master-Abschluss oder einen traditionellen deutschen Abschluss wie ein Diplom oder Magister (siehe Abbildung 38). Ein knappes Viertel der ausländischen Absolventinnen und Absolventen schloss mit einem Bachelor ab. Der Anteil der ausländischen Absolventinnen und Absolventen hat sich hinsichtlich der Abschlussart in den letzten fünf Jahren verändert. Laut der HIS-Daten beenden weitaus weniger ausländische Absolventinnen und Absolventen ihr Studium mit einem traditionellen Abschluss (Rückgang um 18 Prozentpunkte). Dafür hat sich die Anzahl der Bachelor- und Master-Abschlüsse erheblich erhöht. Diese Entwicklung ist auf den im Jahr 1999 initiierten Bologna-Prozess zurückzuführen, der zu einer Schaffung eines Europäischen Hochschulraums mit vergleichbaren Bachelor- und Master-Studiengängen in allen 47 Mitgliedsstaaten führt. Somit ist davon auszugehen, dass sich die Anzahl ausländischer Absolventinnen und Absolventen in den tradi-

tionellen Abschlüssen zukünftig weiterhin verringern wird, wohingegen die Anzahl in den Master- und Bachelorstudiengängen weiter zunehmen wird.

Wie bereits ausgeführt, zeigte eine Befragung ausländischer Studierender des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, dass die Bleibeabsichten ausländischer Studierender in Masterstudiengängen in Deutschland im Jahr 2011 bei rund 80 Prozent und bei Doktoranden bei rund 67 Prozent lagen (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012). Demnach beabsichtigte ein Großteil der befragten studierenden Bildungsausländerinnen und -ausländer nach ihrem Studium in Deutschland zu bleiben. Die Befragungsergebnisse zeigten, dass Bleibewillige in der Tendenz jünger sind und in Deutschland bereits längere Zeit gelebt und gearbeitet haben. Weiterhin zeigte sich, dass

- Ingenieurinnen und Ingenieure,
- Naturwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler und
- Mathematikerinnen und Mathematiker

häufiger nach dem Studium in Deutschland bleiben möchten als Geistes- Kunst- und Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012:36). Im Hinblick auf das Herkunftsland der „Bleibewilligen“ ließ sich feststellen,

55 Aktuellere Daten liegen nicht vor.

dass Studierende aus Osteuropa, der Türkei und China einen Verbleib häufiger in Betracht ziehen, als Studierende aus den USA, Kanada, Australien und Neuseeland (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012:36). Die Befragung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration ergab weiterhin, dass im Ländervergleich vor allem ausländische Absolventinnen und Absolventen in Deutschland gute Aussichten sehen, einen ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz zu finden.

80 Prozent der ausländischen Studierenden in Masterstudiengängen und 67 Prozent ausländischer Doktorandinnen und Doktoranden haben die Absicht, nach dem Studium an einer deutschen Hochschule in Deutschland zu verbleiben.

Eine wichtige Grundvoraussetzung für den endgültigen Verbleib der ausländischen Studierenden in Deutschland sind Informationen zur Rechtslage und Bleibemöglichkeiten. Allerdings war dies bei 46 Prozent der Befragten nicht der Fall (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012:46). Im Ländervergleich ist Deutschland hier das Schlusslicht. Um ausländische Absolventinnen und Absolventen auch nach ihrem Studienabschluss in Deutschland zu halten, genügen demnach nicht nur Vereinfachungen des Aufenthaltsrechtes, sondern es müssen den ausländischen Studierenden auch Informationen über Bleibemöglichkeiten zugänglich gemacht werden.

46 Prozent der ausländischen Studierenden fühlen sich in Deutschland schlecht oder gar nicht über die rechtlichen Rahmenbedingungen des Aufenthaltsrechts und -bedingungen in Deutschland informiert. Damit bildet Deutschland das Schlusslicht in einem Ländervergleich mit ausgewählten EU-Ländern.

4.4.5 Jugendliche ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren

Das deutsche Berufsbildungssystem im Allgemeinen und die duale Berufsausbildung im Speziellen tragen entscheidend zur Fachkräftesicherung von Unternehmen bei. Durch passgenaue Qualifizierungen des eigenen Nachwuchses können ausbildende Unternehmen ihren Bedarf selbst decken, statt Fachkräfte extern auf dem Arbeitsmarkt rekrutieren zu müssen (Demary et al. 2013:39). Wie bereits aufgeführt (vgl. Abschnitt 4.2), haben Ausbildungsbetriebe zunehmend Schwierigkeiten damit, ihre Ausbildungsplätze zu besetzen (OECD 2013a). Die Auswirkungen des demo-

grafischen Wandels zeigen sich im Nachwuchsbereich am ehesten. In den letzten Jahren ist die Anzahl der unbesetzten Ausbildungsplätze konstant gestiegen und überschritt im August 2012 erstmals die Schwelle von 100.000 Stellen (BA 2012). Gerade vor dem Hintergrund dieser bestehenden und sich weiter zuspitzenden Engpässe bei den beruflich Qualifizierten ist die Ausbildung eine zentrale Strategie zum Erhalt der eigenen Wettbewerbsfähigkeit (Erdmann und Syda 2012). Vor diesem Hintergrund kommt Jugendlichen aus dem Ausland – speziell aus den europäischen Mitgliedsstaaten – eine besondere Bedeutung zu. Immer mehr Unternehmen haben damit angefangen, Auszubildende auch im Ausland zu suchen. Dies zeigt sich auch in den ansteigenden Nachfragen der Unternehmen nach einer Vermittlung von Lehrlingen aus dem Ausland bei der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit.⁵⁶ Erste regionale Kammern, wie beispielsweise die Handwerkskammer Cottbus oder die IHK Karlsruhe, haben Projekte⁵⁷ initiiert, in welchen sie Auszubildende aus dem Ausland mit Unternehmen zusammenbringen und diese vermitteln.⁵⁸ Besonders nützlich ist diese Verbindung für Jugendliche aus südeuropäischen Krisenländern wie Spanien oder Griechenland, in denen im Jahr 2012 mehr als die Hälfte aller jugendlichen Erwerbspersonen arbeitslos war (Eurostat 2013).

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für ausländische Auszubildende wurden bereits im Abschnitt 3.3. erläutert. Dabei zeigte sich, dass kleinere Änderungen für ausländische Auszubildende in Kraft getreten sind, um die Ausbildung in Deutschland für Ausländerinnen und Ausländer zu erleichtern (§§ 16 Va, 17 Absatz 2 AufenthG sowie §§ 16 Absatz a, 17 Absatz 3 AufenthG). Allerdings sind diese Änderungen noch nicht so weitreichend wie die für Hochqualifizierte.

Obwohl Unternehmen zunehmend die Rekrutierung ausländischer Jugendlicher als Auszubildende ins Auge fassen, ist die gezielte Anwerbung nach wie vor sehr gering. Die Analyse der Daten ist nur begrenzt möglich. Die Daten zu den ausländischen Auszubildenden enthalten auch die Jugendlichen mit einem Migrationshintergrund, die bereits in Deutschland die Schule besucht haben und nicht eigens für die Ausbildung nach Deutschland eingewandert sind. Doch selbst unter Berücksichtigung dieser Annahme zeigt sich bei der Auswertung der Daten des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) zwar, dass sich der Anteil der ausländischen Auszubildenden unter allen Auszubildenden in den letzten fünf Jahren ganz leicht erhöht hat, während die Gesamtzahl der Auszubildenden gesunken ist, allerdings der Anteil nach wie vor mit nur rund fünf Prozent sehr

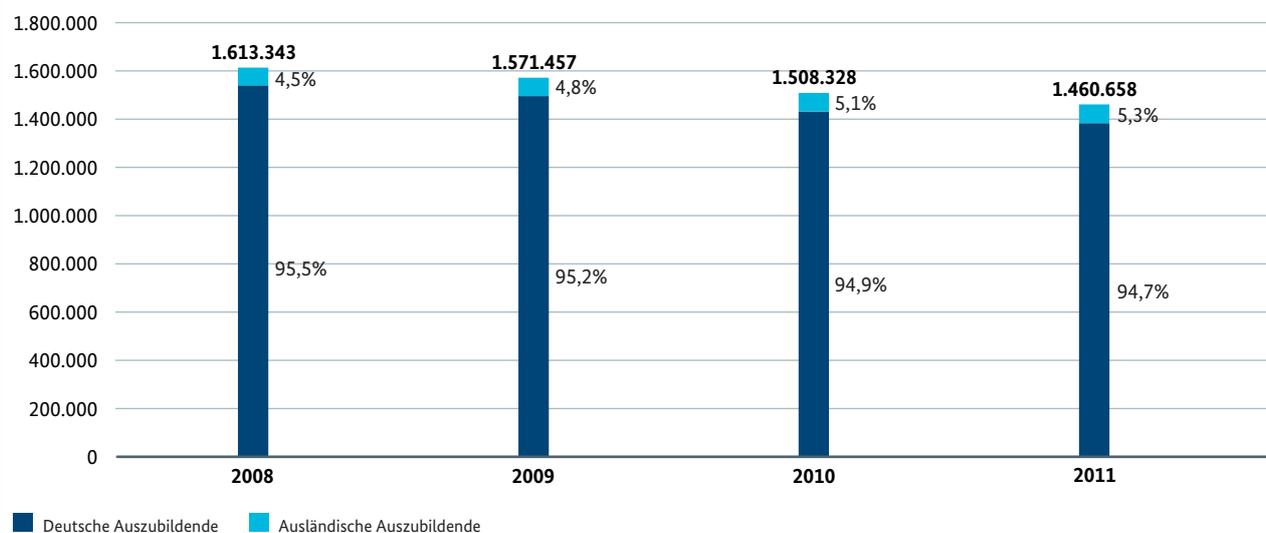
56 Einen Anstieg der Nachfrage nach Vermittlungen ausländischer Auszubildender bestätigte die Sprecherin der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung in einem Interview. Verfügbar unter: <http://www.zeit.de/2012/47/azubis-mangel-ausland-jugendliche-fachkraefte>.

57 Diese Projekte richten sich an EU-Bürgerinnen und Bürger.

58 Beispielhafte Benennung dieser Projekte findet sich hier: <http://www.zeit.de/2012/47/azubis-mangel-ausland-jugendliche-fachkraefte>.

Abbildung 39: Entwicklung des Anteils ausländischer Auszubildender an allen Auszubildenden in Deutschland (2008–2011)

(Angaben in absoluten Zahlen und Prozent)



Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung 2013; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

gering ist (BIBB 2013) (siehe Abbildung 39). Zudem ist der leichte Anstieg des Anteils der ausländischen Auszubildenden nicht eindeutig auf die vermehrte Einstellung von neu Zugewanderten zurückzuführen.

Immer mehr Betriebe haben aufgrund der Probleme, passende Auszubildende zu finden, ihre Suche nach Auszubildenden bereits ins Ausland erweitert.

Aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit der Daten im Hinblick auf ausländische Auszubildende, die Bildungsausländerinnen und -ausländer sind, wurden für diesen Bericht zumindest die Daten des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) ausgewertet, welche aber ebenfalls keine Unterscheidung in bereits hier lebende und extra für die Ausbildung nach Deutschland zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer zulassen⁵⁹.

Gemäß den ZDH-Daten (ZDH 2013) hatten mehr als die Hälfte der ausländischen Auszubildenden im Jahr 2012 eine türkische Staatsangehörigkeit (57 Prozent) (siehe Abbildung 40). An zweiter Stelle kamen Staatsangehörige aus Italien (15 Prozent) und an dritter Griechinnen und Griechen (sechs Prozent). Da es sich bei diesen Staatsangehörigkeiten jedoch um die Länder handelt, mit denen auch Arbeitskräftenvereinbarabkommen in den 1950er und 1960er Jahren bestanden, ist davon auszugehen, dass es sich bei diesen Auszubildenden zum Teil um Nachkommen der südeuropäischen Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter handelt. Bei der Verteilung der ausländischen Auszubildenden auf die Herkunftsländer hat es in den letzten fünf Jahren kaum Veränderungen gegeben.

Mehr als die Hälfte der ausländischen Auszubildenden des Deutschen Handwerks im Jahr 2012 besaß eine türkische Staatsangehörigkeit. EU-Staatsangehörige aus Italien und Griechenland kamen an zweiter und dritter Stelle. Jedoch ist davon auszugehen, dass diese ausländischen Auszubildenden zu einem Großteil bereits vor Ausbildungsbeginn in Deutschland lebten.

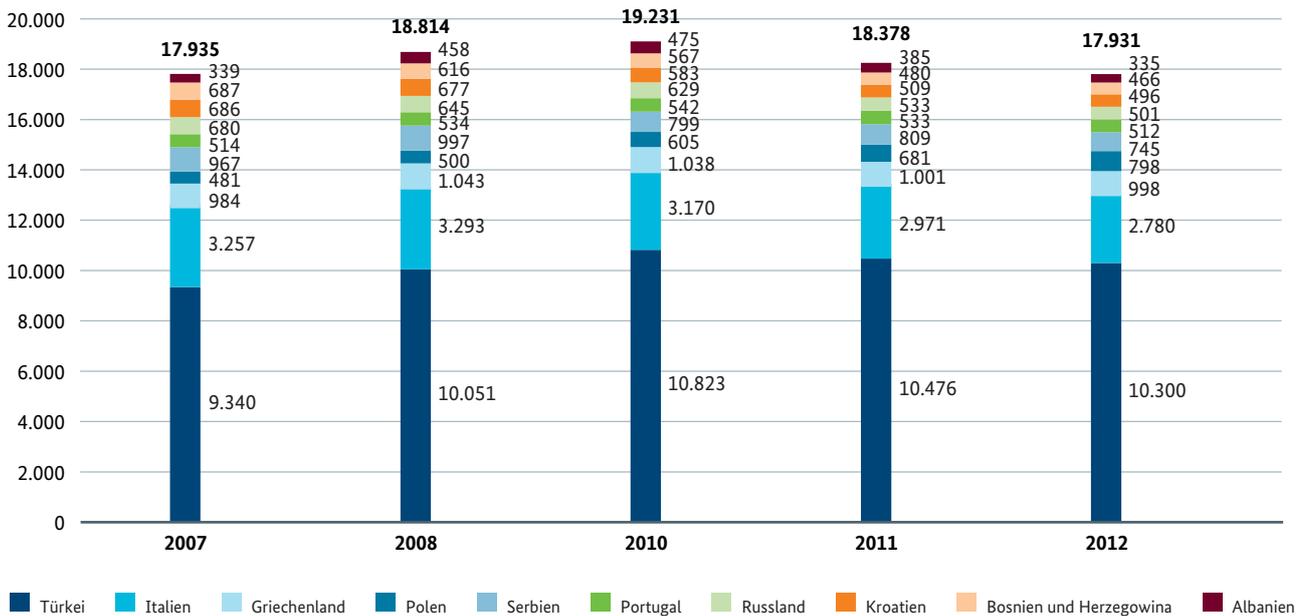
Wie Abbildung 41 zeigt, absolvierten die meisten ausländischen Auszubildenden im Handwerk im Jahr 2012 eine Lehre zum Friseur oder zur Friseurin (4.495 ausländische Auszubildende) (siehe Abbildung 41). Am zweithäufigsten machten ausländische Auszubildende eine Ausbildung als Kraftfahrzeugmechatroniker bzw. Kraftfahrzeugmechatronikerin (3.160), am dritthäufigsten eine Ausbildung zum Anlagemechaniker bzw. zur Anlagemechanikerin für Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik (2.108).

Zwischen den Jahren 2011 und 2012 hat sich die Anzahl ausländischer Auszubildender insbesondere im Bekleidungs- und Textilgewerbe (sieben Prozent) sowie im Elektro- und Metallgewerbe und den kaufmännischen Berufen (jeweils drei Prozent) erhöht (siehe Abbildung 42).

Laut einer aktuellen OECD-Studie zur Zuwanderung ausländischer Fachkräfte in Deutschland ist der Mangel an Auszubildenden in spezialisierten Tätigkeitsfeldern am größten (OECD 2013a). Weiterhin wurde in der Studie der größte Bedarf nach Auszubildenden u. a. im kaufmännischen Bereich und im Verkauf konstatiert. Um die Anwerbung Auszubildender aus dem Ausland voranzutreiben, wurden in der Vergangenheit bereits einige regionale Netz-

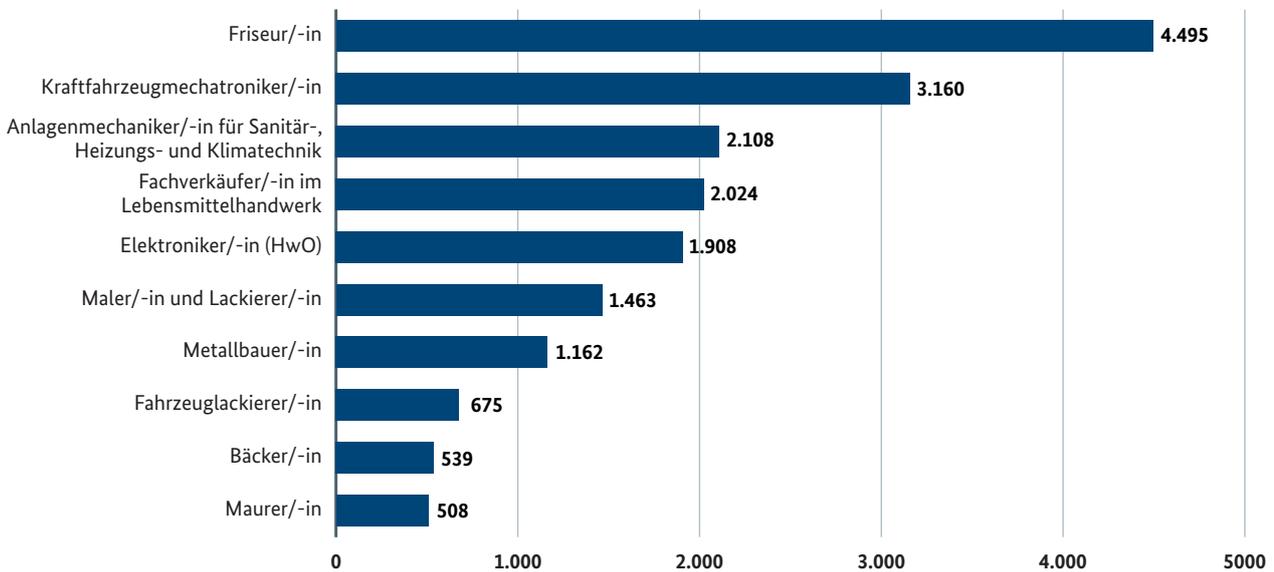
⁵⁹ Sollten im weiteren Verlauf der Studie weitere Daten der IHKs zur Verfügung gestellt werden, werden diese im Endbericht ausgewertet und aufgeführt werden.

Abbildung 40: Entwicklung der häufigsten Herkunftsländer ausländischer Auszubildender im Handwerk 2007–2012
(Angaben in absoluten Zahlen)



Anmerkungen: Häufigste Herkunftsländer basieren auf den zehn Herkunftsländern mit den meisten ausländischen Auszubildenden im Jahr 2012; eigene Berechnung; für das Jahr 2009 lagen keine Daten vor.
Quelle: Zentralverband des Deutschen Handwerks 2013; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

Abbildung 41: Die zehn lehrlingsstärksten Berufe ausländischer Auszubildender im Handwerk im Jahr 2012
(Angaben in absoluten Zahlen)



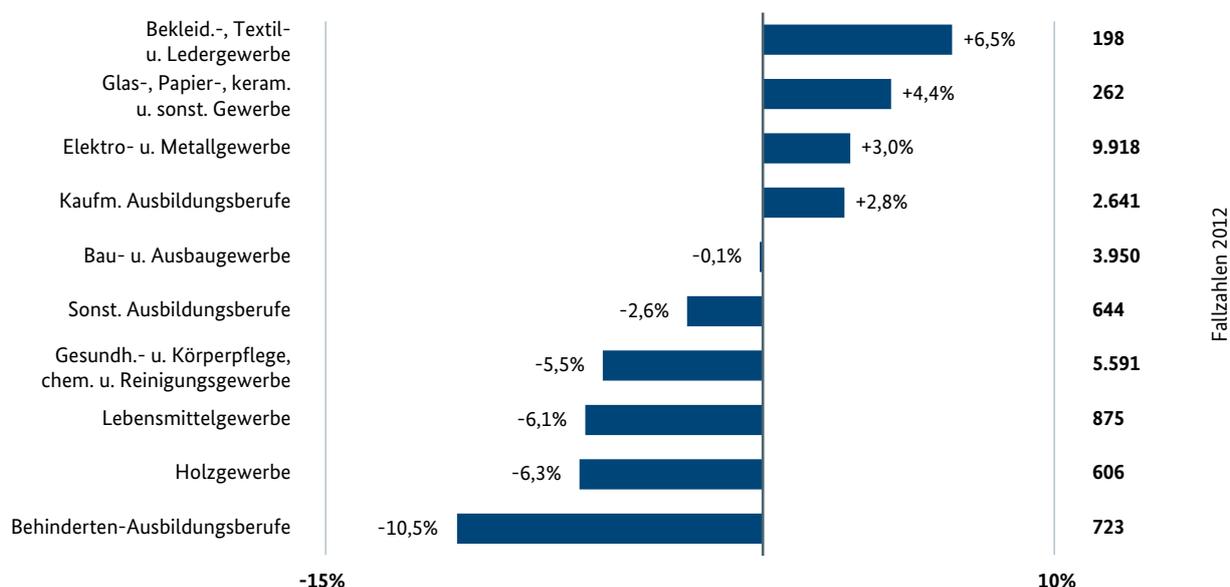
Quelle: Zentralverband des Deutschen Handwerks 2013; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

werke mit entsprechender Zielsetzung initiiert, wie beispielsweise der Handwerkskammer Chemnitz namens „Berufsausbildung ohne Grenzen – Tschechische Lehrlinge im Handwerk“, der IHK Erfurt mit „LEA – Lehrlinge aus dem europäischen Ausland“, der IHK Hannover mit „Ade-lante!“ oder der Handwerkskammer in Hamburg mit „Aus-bildungsplätze im Handwerk für junge Erwachsene aus Südeuropa“. Mithilfe dieser Netzwerke sollen gezielt

Jugendliche im Ausland für eine Ausbildung gewonnen und an Unternehmen in der Region vermittelt werden.

Laut der Daten des Zentralverbands des Deutschen Handwerks wurden die meisten ausländischen Auszubildenden im Jahr 2012 in Baden-Württemberg (13 Prozent) ausgebildet, gefolgt von Hessen (zehn Prozent) und Hamburg (zehn Prozent) (siehe Abbildung 43). In den neuen Bundesländern

Abbildung 42: Prozentuale Veränderung der ausländischen Auszubildenden in Deutschland nach Berufsgruppen (2011–2012)
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Dargestellt ist jeweils die prozentuale Veränderung des Bestandes an Auszubildenden im Handwerk zwischen den Jahren 2011 und 2012.
Quelle: Zentralverband des Deutschen Handwerks 2013; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

In einigen der in einer OECD-Studie von 2013 konstatierten Mangelberufen im Ausbildungsbereich hat sich die Anzahl der ausländischen Auszubildenden zwischen 2011 und 2012 erhöht. Dies kann in einer intensivierten Suche Auszubildender auch im Ausland begründet sein.

wurden 2012 kaum Ausbildungen von ausländischen Auszubildenden absolviert. Sofern die ausländischen Auszubildenden bereits vor der Ausbildung in Deutschland gelebt haben, ist dieses Ergebnis nicht überraschend, da auch der Anteil der ausländischen Bevölkerung in Westdeutschland deutlich höher ist als in den ostdeutschen Flächenbundesländern.

Die meisten ausländischen Auszubildenden sind in Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg tätig.

Zusammengefasst wird deutlich, dass die Ausbildungsbetriebe und Unternehmen zunehmend Mühen haben, ihre Ausbildungsplätze zu besetzen. Die Auswirkungen des demografischen Wandels zeigen sich im Hinblick auf den Fachkräftenachwuchs am deutlichsten. Auch im Hinblick auf die Ausbildungsberufe identifizierte die OECD in ihrer Studie sogenannte „Mangelberufe“, in denen es bereits aktuell schwer ist, Ausbildungsstellen zu besetzen. Vor dem Hintergrund der Datenlage wird allerdings deutlich, dass es bislang eher eine Ausnahme darstellt, wenn deutsche Unternehmen aktiv und gezielt ausländische Jugendliche für eine Ausbildung anwerben (Demary et al. 2013). Wie bereits kurz aufgeführt gibt es bereits erste Projekte, die

insbesondere im ländlichen Raum angesiedelt sind, und die die Rekrutierung ausländischer Jugendlicher zur Zielsetzung haben. Ein Beispiel hierfür ist die Unternehmensgemeinschaft Wachstumsregion Ems-Achse in Niedersachsen. Dort wurden im Jahre 2012 im Rahmen einer Internationalen Ausbildungsinitiative Jugendliche aus Spanien für ein Praktikum angeworben. Einige dieser Jugendlichen haben sich anschließend für eine Ausbildung in dem entsprechenden Betrieb entschieden (Wachstumsregion Ems-Achse 2013). Für die Zukunft ist eine positive Entwicklung ablesbar. Laut des Qualifizierungsmonitors des BMWi können sich 45 Prozent der Unternehmen vorstellen, in Zukunft Auszubildende mit einem ausländischen Schulabschluss einzustellen (GIB 2013).

4.5 Fazit zur Entwicklung der Zuwanderung von Fachkräften

Obwohl sich die unterschiedlichen Studien nicht über die genauen Auswirkungen des demografischen Wandels auf den zukünftigen Fachkräftebedarf einig sind, wurde deutlich, dass in einigen Berufen, Regionen und Qualifikationsniveaus bereits heute ein Fachkräftemangel besteht. Eine Strategie gegen den Fachkräftemangel ist zunächst die Aktivierung der im Land lebenden Personen für den Arbeitsmarkt. Der Trend der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren wird sich in den nächsten Jahren durch Maßnahmen wie die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters erhöhen. Jedoch wird diese Zunahme nicht

Abbildung 43: Anzahl der ausländischen Auszubildenden im Handwerk in Deutschland nach Bundesländern im Jahr 2012
(Angaben in Prozent)



■ ≤ 3,0 ■ ≤ 6,0 ■ ≤ 9,0 ■ ≤ 12,0 ■ ≤ 15,0

Quelle: Zentralverband des Deutschen Handwerks 2013; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

ausreichen, um eine nachhaltige Entwicklung des Arbeitskräfteangebots zu ermöglichen. Demnach ist auch eine Erhöhung der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte Bestandteil der Demografiestrategie der Bundesregierung (BMI 2012). Die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte wird somit als eine Lösung gesehen, den Anpassungsdruck auf dem Arbeitsmarkt, hervorgerufen durch den demografischen Wandel, abzufedern.

Unternehmen sind in erster Linie verantwortlich für ihre Fachkräftesicherung. Aufgrund des demografischen Wandels sehen Unternehmen die Fachkräftesicherung zunehmend als schwierig an. Über ein Drittel der deutschen Unternehmen gaben an, den Fachkräftemangel als Risiko für ihre Geschäftstätigkeit zu sehen. Allerdings ist die Suche nach Fachkräften aus dem Ausland nur bei wenigen (insbesondere klein- und mittelständischen Unternehmen) Bestandteil der Strategie zur Fachkräftesicherung. Es zeigte sich also, dass bei den Unternehmen eine Diskrepanz zwischen dem Wissen um die Engpässe und einer Rekrutierung von Fachkräften im Ausland existiert. Durch große Engpässe in unterschiedlichen Ausbildungsberufen haben jedoch einige Unternehmen bereits begonnen, aktiv um Auszubildende im Ausland zu werben. Für eine langfristige und erfolgreiche Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte spielen die Rekrutierungsstrategien der Unternehmen eine entscheidende Rolle.

Damit Unternehmen erfolgreich im Ausland rekrutieren können und damit ausländische Absolventen deutscher Hochschulen vermehrt nach ihrem Studium in Deutschland bleiben, müssen auch die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen attraktiv für diese Fachkräfte sein. Nur wenn diese sich willkommen fühlen, und das Aufenthaltsrecht unbürokratisch und transparent gestaltet ist, wirkt es attraktiv für die ausländische Fachkraft. Aus diesem Grund sind im Jahr 2012 unterschiedliche Gesetze und Gesetzesänderungen in Kraft getreten. Ziel war es dabei die bürokratischen Hemmnisse abzubauen sowie das Aufenthaltsrecht für Fachkräfte nach transparenten und systematischen Kriterien aufzubauen (BMI 2012). Durch die jüngsten Reformen des Zuwanderungsrechts haben sich durch Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie und u. a. die Blaue Karte EU sowie eine Reihe anderer Maßnahmen die Bedingungen für qualifizierte Zuwanderung deutlich verbessert. Auch die Arbeitsmöglichkeiten und Arbeitssuche für ausländische Studenten ist erheblich erleichtert worden. Zuletzt trägt auch das im April 2012 in Kraft getretene Anerkennungsgesetz⁶⁰ dazu bei, dass zum einen ein höherer Anreiz für Fachkräfte aus dem Ausland durch die vereinfachte Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikation besteht und zum anderen das existierende Potenzial von bereits in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten besser erschlossen wird.

Die Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen haben demnach einen besonderen Einfluss auf folgende Zielgruppen der beschäftigungsorientierten Zuwanderung, die in der Dokumenten- und Datenanalyse genauer betrachtet wurden:

- ausländische Fachkräfte mit einem Hochschulabschluss oder einer abgeschlossenen Berufsausbildung, welche zum Zwecke der Beschäftigung oder der Arbeitssuche zuwandern (zum Zweck der Beschäftigung nach § 18, § 19 oder § 19a AufenthG),
- ausländische Studierende sowie ausländische Absolventinnen und Absolventen (zum Zweck des Studiums nach §16 AufenthG),
- ausländische Jugendliche, die eine Berufsausbildung absolvieren zum Zwecke der Berufsausbildung nach § 17 AufenthG).

Dabei konzentriert sich die Betrachtung der Zuwanderer, die zum Zweck einer Beschäftigung nach Deutschland einreisen, nur auf Drittstaatsangehörige, da EU-Bürgerinnen und -Bürger durch das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht in der gesamten EU von dem Anwendungsbereich des Aufenthaltsrechts ausgenommen sind. Bei den ausländischen Auszubildenden und den Studierenden liegen auch Informationen über innereuropäische Zuwandererinnen und Zuwanderer vor.

Insgesamt zeigte sich bei der Analyse der Daten des Ausländerzentralregisters der letzten fünf Jahre über alle Aufenthaltsgesetze hinweg, dass die Zuwanderung nach Deutschland im Vergleich zu den Vorjahren stark zugenommen hat. Obwohl sich auch der Anteil der zugewanderten Drittstaatsangehörigen erhöht hat, zeigte eine Analyse der größten Zuwanderungsgruppen nach Herkunftsländern, dass Deutschland gegenwärtig vor allem von einer Migration profitiert, die durch die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den Mitgliedsstaaten der EU sowie der Eurokrise ausgelöst wurde. Dieses Migrationspotenzial aus den neuen und alten Mitgliedsstaaten wird allen Zukunftsprognosen nach schrittweise zurückgehen. Empirische Studien konnten beweisen, dass die Zugewanderten aus dem gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum häufig nur kurzfristigen ökonomischen Anreizen folgen. Dadurch variiert die Zuwanderung extrem stark, je nach konjunktureller Lage. Es ist davon auszugehen, dass die europäischen Zuwanderer nach einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in ihrem Herkunftsland wieder aus Deutschland abwandern werden. Aus diesem Grund ist es von großer Wichtigkeit, das Migrationspotenzial vermehrt auch aus Drittstaaten zu erschließen.

60 Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen.

Ausländische Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung können nach § 18 AufenthG eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten. Seit Neufassung der Beschäftigungsverordnung können ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten auch ohne eine Vorrangprüfung eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn diese einen auf der Positivliste der BA aufgelisteten Mangelberuf ausüben. Für die restlichen ausländischen Fachkräfte mit einer mittleren Qualifikation gelten diese Vorzüge jedoch nicht. Im Hinblick auf erste quantitative Auswertungen fiel bei der Betrachtung der oben aufgeführten unterschiedlichen Zielgruppe der beschäftigungsorientierten Zuwanderung nach Aufenthaltsgesetzen auf, dass einem Großteil der beschäftigungsorientierten Drittstaatsangehörigen aus dem Ausland eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach § 18 AufenthG erteilt wurde (34.587 Aufenthaltserlaubnisse). Im Vergleich zum Vorjahr ist dies ein Rückgang von rund vier Prozent. Bei der Interpretation dieses Rückgangs muss allerdings die Einführung der Blauen Karte EU am 1. August 2012 berücksichtigt werden, da ein Teil der qualifizierten Migrantinnen und Migranten, die 2011 noch nach § 18 AufenthG nach Deutschland eingereist wären, 2012 die Blaue Karte EU erhielten. Insgesamt zeigte sich, dass die Mehrheit der nach § 18 AufenthG eingereisten Zuwanderer eine qualifizierte Beschäftigung in Deutschland ausführen. Besonders oft führten die Staatsangehörigen aus dem asiatischen Raum wie Indien, China und auch Japan eine qualifizierte Beschäftigung aus. Weniger qualifizierte Tätigkeiten wurden insbesondere von Staatsangehörigen aus dem osteuropäischen Raum wie Russland und der Ukraine ausgeführt.

Durch die Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie wurde, u. a. durch die Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG), das Zuwanderungsrecht für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige erleichtert. Zwölf Monate nach Einführung der Blauen Karte EU (1. August 2012 bis 31. Juli 2013) sind 10.078 Blaue Karten EU erteilt worden. In Anbetracht der Kürze des Betrachtungszeitraums seit der Einführung kann diese Anzahl bereits als Erfolg bewertet werden. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen und Lehrpersonen können nach wie vor ihren Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG erhalten. Auch hier zeigte sich im Vergleich zum Vorjahr, wie bei § 18 AufenthG, ein leichter Rückgang in den Zuwanderungszahlen. Allerdings ist dieser Rückgang auch durch die Einführung der Blauen Karte EU erklärbar, da ein Teil der Hochqualifizierten, die im Jahr 2011 noch nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG eingereist wären, im Jahr 2012 eine Blaue Karte EU erhielten.

Auch die zweite Zielgruppe, ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen, können von der Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie profitieren. Es zeigte sich bei der Analyse der Daten und Dokumente, dass Deutschland nicht nur ein bei

Ausländerinnen und Ausländern besonders attraktives Studienland ist (Rang drei im OECD-Ländervergleich im Jahre 2013), sondern auch einen besonders hohen Anteil an „Bleibewilligen“ aufweist, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt Erfahrungen sammeln möchten. Bei der Auswertung der quantitativen Daten zeigte sich tatsächlich ein kontinuierlicher Anstieg ausländischer Studierender (EU- sowie Drittstaatsangehörige) im Vergleich zu den Vorjahren, der sich im Jahr 2012 weiterhin erhöht hat. In einer Analyse der Universität Bayreuth wurden unterschiedliche Umsetzungshürden des Verwaltungsvollzugs identifiziert, die sich vor allem auf Kommunikations- und Organisationsprobleme in den Ausländerbehörden bezogen. Diese gilt es im weiteren Verlauf der Untersuchung vertiefend zu untersuchen.

Obwohl auch rechtliche Vorteile für ausländische Auszubildende geschaffen wurden, wie beispielsweise die erstmalige Einführung einer Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis um ein Jahr zur Arbeitsplatzsuche sowie die Nebenerwerbsmöglichkeit von bis zu zehn Wochenstunden, sind diese Änderungen weniger weitreichend als bei ausländischen Studierenden. So müssen ausländische Jugendliche aus Drittstaaten nach wie vor eine Vorrangprüfung für den Erhalt der Aufenthaltserlaubnis bestehen, was laut des IfM Bonn ein großes Zuzugshemmnis darstellt. In Anbetracht der Tatsache, dass Ausbildungsbetriebe bereits heute über einen Mangel von Auszubildenden klagen, empfiehlt das IfM Bonn weitere Vorteile für ausländische Jugendliche einzuräumen, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren möchten. Die aktuelle Analyse der Daten zeigte zu diesem Stand, dass der Anteil von Ausländerinnen und Ausländern unter den Auszubildenden in IHK- und Handwerksberufen leicht angestiegen ist, jedoch kann hier nicht ausgewiesen werden, inwieweit dieser Anstieg auf Zuwanderung aus dem Ausland zurückzuführen ist. Es ist anzunehmen, dass sich ein Großteil dieser Auszubildenden bereits in Deutschland aufgehalten hat, bevor die Lehre begonnen wurde. Erste Gesetzesänderungen sind in Kraft getreten, um auch eine Ausbildung in Deutschland für Jugendliche aus dem Ausland attraktiver zu machen. Allerdings weisen diese Änderungen ein weitaus geringeren Umfang als für Hochqualifizierte bzw. Studierende aus dem Ausland auf (vgl. Abschnitte 3.3.2 und 3.3.4). Es zeigte sich, dass Ausbildungsbetriebe vereinzelt, bedingt durch die Engpässe in einigen Ausbildungsberufen, bereits damit begonnen haben, zusammen mit den IHK und HWK sowie der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der BA konkret für Auszubildende aus dem Ausland zu werben. Dabei beschränkt sich die Suche jedoch meist auf den innereuropäischen Raum.

5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

Die Analyse der Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens zur Zuwanderung ausländischer Fachkräfte ist maßgeblicher Bestandteil dieser Studie. Hierfür wurden zahlreiche Expertengespräche sowie Fallstudien an acht Orten in vier deutschen Bundesländern durchgeführt, bei denen Vertreterinnen und Vertreter von Ausländerbehörden, der ZAV, Arbeitsagenturen, Betrieben, IQ-Netzwerken (Anerkennungsberatung) und Migrationsberatungsstellen interviewt wurden. Auch wurden in diesem Rahmen Gespräche mit zugewanderten ausländischen Fachkräften geführt, die unseren Zielgruppen zugehörig sind. Die quantitative Onlinebefragung bereits zugewanderter Fachkräfte sowie Interviews mit Auslandsvertretungen und Auslandshandelskammern (AHK) liefern weitere zentrale Erkenntnisse (vgl. zu genaueren Details zu den genannten Erhebungen auch Abschnitte 2.3.3 bis 2.3.5). Daneben wurden Ergebnisse zu den Umsetzungserfahrungen aus weiteren Studien ergänzt.

Die Erhebungen und Auswertungen haben gezeigt, dass einige Aspekte aus der Umsetzung des Rechtsrahmens zielgruppenübergreifend relevant sind, während sich andere ausschließlich auf einzelne der im Rahmen der Studie zu betrachtenden Zielgruppen⁶¹ beziehen. Daher werden im folgenden Abschnitt 5.1 zunächst die zielgruppenübergreifenden Ergebnisse der Umsetzungsanalyse dargestellt. Die nachfolgenden Abschnitte 5.2 bis 5.6 gehen jeweils auf spezifische Umsetzungserfahrungen im Zusammenhang mit einzelnen Zielgruppen ein. Aspekte, die die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen betreffen, werden gesondert in Abschnitt 5.4 beschrieben.

5.1 Allgemeine Umsetzungserfahrungen

Wie bereits dargelegt, sind einzelne Aspekte der Umsetzungsanalyse über die betrachteten Zielgruppen hinweg von Relevanz. Dies ist darin begründet, dass einige der notwendigen Verwaltungsprozesse bei der Einreise von Fachkräften aus Drittstaaten bei mehreren Zielgruppen angewendet werden. Zum besseren Verständnis dieser Prozesse werden hier nachfolgend die Verwaltungsschritte bei der Einreise und der Erteilung von Aufenthaltstiteln für ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten detaillierter beschrieben (vgl. Abbildung 44). Im folgenden Unterabschnitt 5.1.1 wird dann auf den Informationsstand und die Informationmöglichkeiten der am Zuwanderungsprozess beteiligten Akteure eingegangen. Es folgen zielgruppenübergreifend festgestellte Ergebnisse hinsichtlich der Effizienz (vgl. Abschnitt 5.1.2) und der Transparenz (vgl. Abschnitt 5.1.3) der Umsetzungsprozesse. Schließlich werden in Abschnitt 5.1.4 die Ergebnisse zur erlebten Willkommenskultur in den Verwaltungsbehörden und im deutschen Alltag vorgestellt.

Die folgende Abbildung 44 stellt die Verwaltungsschritte bei der Einreise und der Beantragung von Aufenthaltstiteln für Fachkräfte aus Drittstaaten in einer vereinfachten Übersicht dar (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.3). Auf einige Ausnahmeregelungen in diesem Verfahren, die nicht explizit abgebildet sind, wird im erklärenden Text unter der Abbildung eingegangen.

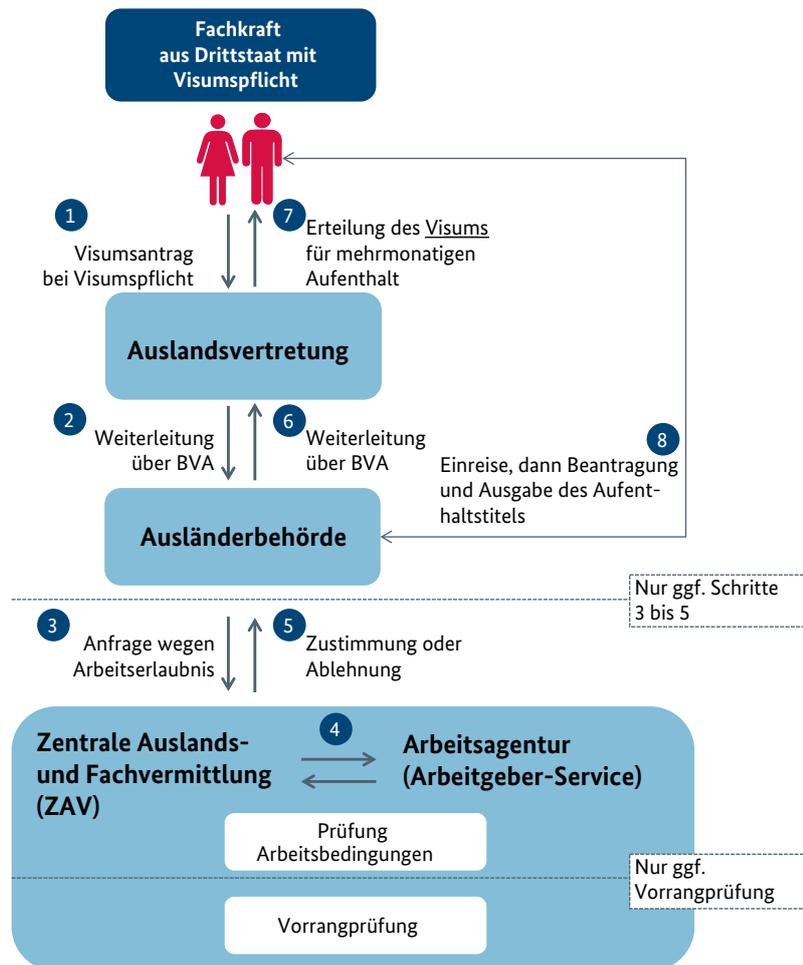
Wenn Fachkräfte aus Drittstaaten zum Zweck der Erwerbstätigkeit, der Arbeitssuche, des Studiums, der Promotion oder der Berufsausbildung nach Deutschland einreisen wollen, müssen sie zunächst bei der jeweiligen Auslandsvertretung ein Visum zum entsprechenden Aufenthaltswitzweck in Deutschland beantragen (siehe Schritt 1 in Abbildung 44) (vgl. auch Kapitel 3). Dies erfolgt über einen persönlichen Termin, bei dem je nach Aufenthaltswitzweck bestimmte Unterlagen eingereicht werden müssen.⁶² In einigen Ländern haben die deutschen Auslandsvertretungen Agenturen (Visa Application Center) eingeschaltet, die die Antragsbearbeitung für die Auslandsvertretung übernehmen. Dies umfasst die Entgegennahme der Anträge, die Prüfung der Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen sowie die Weiterleitung dieser an die deutsche Auslandsvertretung. Diese führt wiederum einen persönlichen Termin mit dem Antragsteller zur Visumsbeantragung durch.

Von der Visumsbeantragung im Ausland sind Fachkräfte aus Drittstaaten, für die keine Visumpflicht besteht, befreit. Dies trifft auf die Länder Australien, Israel, Japan, Kanada, Südkorea, Neuseeland und die USA zu. Fachkräfte aus diesen Staaten können direkt nach Deutschland einreisen, müssen aber in Deutschland bei der Ausländerbehörde innerhalb eines dreimonatigen Zeitraums nach Einreise einen ihrem Aufenthaltswitzweck entsprechenden Aufenthaltstitel beantragen. Bei den visumpflichtigen Ländern

61 Die zu betrachtenden Zielgruppen sind ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener, nichtakademischer Berufsausbildung, ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss, ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen an deutschen Hochschulen (inklusive Promovierende) sowie ausländische Jugendliche ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren.

62 Dazu gehören das Visumsantragsformular, biometrische Fotos oder eine Passkopie. Je nach Zuwanderungswitzweck sind weitere Dokumente, wie z. B. die schriftliche Zusage der Hochschule oder Kopien des Arbeitsvertrags, eine Stellenbeschreibung des Arbeitgebers oder Qualifikationsnachweise etc. einzureichen.

Abbildung 44: Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung des Aufenthaltstitels für Fachkräfte aus Drittstaaten



Quelle: Eigene Darstellung Ramböll Management Consulting GmbH.

leitet die deutsche Auslandsvertretung den Visumsantrag im Regelfall über das BVA der örtlich zuständigen Ausländerbehörde zur Prüfung zu (Schritt 2 in Abbildung 44). Zuständig ist die Ausländerbehörde am zukünftigen Wohnsitz der zuwandernden ausländischen Fachkraft. Steht der genaue Wohnort des Ausländers noch nicht fest, so ist im Visumsverfahren diejenige Ausländerbehörde beteiligt, in deren Kommune sich der Betriebsitz der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers oder die Hochschule bzw. Bildungseinrichtung befindet.

Die Ausländerbehörde prüft, ob die eingereichten Unterlagen vollständig sind und die allgemeinen aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen, insbesondere die Sicherung des Lebensunterhalts und die Passpflicht, erfüllt sind. Auch können die Ausländerbehörden zur Feststellung von Versagensgründen für die Visaerteilung nach § 5 Absatz 4 AufenthG Prüfanfragen an Sicherheitsbehörden, wie z. B. den Bundesverfassungsschutz, stellen (§ 73 AufenthG). Für

einige Staaten hat das BMI in Absprache mit dem AA aufgrund der aktuellen Sicherheitslage durch allgemeine Verwaltungsvorschrift eine Prüfung der Visumsantragstellerinnen und -antragsteller durch die Sicherheitsbehörden vorgeschrieben.

Die Ausländerbehörde prüft ebenfalls, ob die Zustimmung der BA einzuholen ist. Grundsätzlich bedarf die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Beschäftigung der Zustimmung der BA. Nur in bestimmten Konstellationen der Beschäftigung von Hochqualifizierten ist keine Zustimmung erforderlich (vgl. Abschnitt 5.2). Innerhalb der BA ist seit dem 1. Mai 2011 die ZAV zuständig für das Zustimmungsverfahren.⁶³ Sie kann zur Stellungnahme die örtlich zuständige Arbeitsagentur hinzuziehen (Schritt 3 und 4 in Abbildung 44).

Das Zustimmungsverfahren bei der BA umfasst zwei Arten von Prüfungen, erstens die Prüfung der Arbeitsbedingungen

63 Zuvor wurden die Zustimmungsverfahren in den örtlichen Arbeitsagenturen durchgeführt.

und zweitens die Vorrangprüfung. Bei der Prüfung der Arbeitsbedingungen geht es darum, ob die vereinbarten Arbeitsbedingungen, insbesondere die Entlohnung, die Arbeitszeit und der Urlaubsanspruch denen vergleichbarer deutscher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsprechen. Bei der Vorrangprüfung wird ermittelt, ob es für die betreffende Stelle bevorrechtigte deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus EU-Staaten gibt. Dabei wird jedoch beachtet, dass den deutschen bzw. europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Aufnahme des zu bewertenden Beschäftigungsverhältnisses auch zumutbar ist.⁶⁴ Je nach Konstellation wird entweder nur die Prüfung der Arbeitsbedingungen oder auch die Vorrangprüfung durchgeführt.⁶⁵ Für den Prüfauftrag der ZAV gilt eine sogenannte Zustimmungsfiktion (§ 36 Absatz 2 BeschV) für die Bearbeitung des Zustimmungsverfahrens. Danach gilt die Zustimmung der ZAV zur Ausübung einer Beschäftigung als erteilt, wenn nicht innerhalb von zwei Wochen seitens der ZAV mitgeteilt wurde, dass die übermittelten Informationen für die Entscheidung über die Zustimmung nicht ausreichen oder die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber die erforderlichen Auskünfte nicht oder nicht rechtzeitig erteilt hat. Sofern dies angezeigt wird, gibt es keine weitere Frist für den Zustimmungs- oder Ablehnungsbescheid seitens der ZAV.

Die Zustimmung der BA kann auch im Rahmen einer Vorabprüfung vor Beantragung des Visums bei der ZAV durch die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber beantragt werden (§ 36 Absatz 3 BeschV). Ergänzend sei noch erwähnt, dass die Ausländerbehörde bei Unklarheit darüber, ob die Zustimmung der BA erforderlich ist, dieses gem. § 72 Absatz 7 AufenthG dort prüfen lassen kann.

Wenn der Ausländerbehörde alle nötigen Prüfergebnisse vorliegen, übermittelt sie diese über das BVA wieder an die Auslandsvertretung (Schritt 6 in Abbildung 44). Diese stellt dann das Einreisevisum aus und die oder der Drittstaatsangehörige kann einreisen. Das Einreisevisum berechtigt zunächst zu einem in der Regel dreimonatigen Aufenthalt in Deutschland. Der eigentliche Aufenthaltstitel muss dann bei der deutschen Ausländerbehörde des Wohnorts beantragt werden (Schritt 8 in Abbildung 44).

Seit September 2011 werden Aufenthaltserlaubnisse als elektronische Aufenthaltstitel im Kreditkartenformat ausgestellt. Die folgenden Anforderungen sind hierfür zu erfüllen:

- Der elektronische Aufenthaltstitel muss erst dann beantragt werden, wenn ein befristeter Aufenthaltstitel abläuft oder wenn ein neuer Heimatpass vorliegt.
- Die persönliche Vorsprache bei der Ausländerbehörde ist erforderlich, damit alle notwendigen Daten inklusive der Fingerabdrücke erhoben werden können und ein biometrisches Passbild eingescannt werden kann.
- Nach vier bis sechs Wochen liegt die Karte von der Bundesdruckerei in der Ausländerbehörde vor und kann dort abgeholt werden.

Die Dauer, für die der Aufenthaltstitel ausgestellt wird, hängt von der jeweiligen Konstellation des Aufenthaltszwecks des Zuwandernden ab und liegt z. T. im Ermessen der Ausländerbehörden. Bei kürzeren Dauern muss der Aufenthaltstitel entsprechend früher verlängert werden.

Das bis hierher beschriebene Verwaltungsverfahren ist seit dem 5. März 2013 durch die Änderungen im § 31 Abs. 1 Nr. 2 AufenthV für qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte ohne relevanten Voraufenthalt in Deutschland vereinfacht (vgl. auch Abschnitt 3.3). Seither ist bei diesen Zielgruppen die Zustimmung der Ausländerbehörde zur Visumserteilung vor der Einreise nicht mehr erforderlich, sofern es keinen relevanten Voraufenthalt in Deutschland gibt.

Daneben können die Ausländerbehörden nach § 31 Abs. 3 AufenthV für qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte (§§ 18, 19, 19a oder 21 AufenthG), bei denen eine Zustimmung der Ausländerbehörden zur Visumserteilung vorgesehen ist, eine Vorabzustimmung erteilen, bevor das Visum im Ausland beantragt wird. Hierfür müssen die entsprechenden Unterlagen, z.B. von der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber, bei der Ausländerbehörde zur Prüfung eingereicht werden.

Nachfolgend werden nun, wie angekündigt, die zielgruppenübergreifenden Ergebnisse zum Informationsstand und den Informationsmöglichkeiten der beteiligten Akteure, zur Effizienz und Transparenz der Verwaltungsverfahren sowie zur Willkommenskultur dargestellt.

64 Hier werden i. d. R. die gleichen Kriterien angewendet, wie bei der Vermittlung deutscher Arbeitsloser, etwa was die Entfernung zwischen Arbeits- und Wohnort angeht.

65 Welche der Prüfungen jeweils erforderlich ist, wird in den zielgruppenspezifischen Abschnitten jeweils für die Fachkräfte mit Berufsabschluss, mit Hochschulabschluss und für Auszubildende dargelegt (vgl. Abschnitte 5.2, 5.3 und 5.6).

5.1.1 Informationsstand und Informationsmöglichkeiten

Für eine reibungslose Umsetzung der rechtlichen Regelungen zur Zuwanderung ausländischer Fachkräfte ist es eine Grundvoraussetzung, dass alle beteiligten Akteure ausreichend über den Rechtsrahmen informiert sind. Nachfolgend wird für die relevanten Akteursgruppen jeweils beschrieben, wie gut sie aus eigener Sicht oder auch aus Sicht der mit ihnen in Kontakt tretenden Akteure informiert sind. Auch werden die Informationsmöglichkeiten bewertet und Vorschläge zu deren Verbesserung aufgegriffen.

Konsulate und Botschaften

Im Zuge der Zuwanderung sind die Auslandsvertretungen i. d. R. die erste Anlaufstelle für ausländische Fachkräfte, da hier die Beantragung des Visums erfolgt, sofern sie aus einem visumpflichtigen Drittstaat einreisen. Somit fungieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auslandsvertretungen als erste maßgebliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die einreisenden ausländischen Fachkräfte. Die Expertengespräche und Fallstudien zeigten, dass sich die zuwanderungsinteressierten Drittstaatsangehörigen mit einer Vielzahl von heterogenen Anliegen und Fragestellungen an die Auslandsvertretungen wenden, entsprechend breitgefächert muss der Wissensstand in den Auslandsvertretungen sein. Die genannten Erhebungen haben jedoch ergeben, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auslandsvertretungen nicht immer ausreichend über die rechtlichen Rahmenbedingungen informiert sind, um die ausländischen Fachkräfte optimal beraten zu können und die Einreiseverfahren optimal in die Wege zu leiten.

Die Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern deutscher Auslandsvertretungen zeigten, dass aufgrund der schnellen Einführung der Rechtsänderungen in den Jahren 2012 und 2013 in einigen Botschaften und Konsulaten zum Teil Informationsdefizite bestehen. Die Erlasse, Merkblätter und Visa-Handbücher (Sammlung von Verwaltungsvorschriften), die den Auslandsvertretungen durch das AA zur Verfügung gestellt werden, leisten nach Auskunft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Bearbeitung von Einzelfällen nur bedingt Hilfestellung. Dies gilt insbesondere für diejenigen Einzelfälle, die eine hohe Komplexität aufweisen. Auch sind laut den Interviewpartnerinnen und -partnern die Informationen zu den Rechtsänderungen z. T. sehr kurzfristig vor Inkrafttreten der Rechtsänderungen zur Verfügung gestellt worden.

Auch Vertreterinnen und Vertreter der ZAV, der Ausländerbehörden und mehrere Expertinnen und Experten gaben an, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Auslandsvertretungen noch besser mit dem nötigen Fachwissen ausgestattet werden müssen. Dies wurde daran festgemacht,

dass die Visumsanträge, die von den Auslandsvertretungen zur Prüfung an die Ausländerbehörde weitergeleitet werden, nicht immer vollständig oder zutreffend ausgefüllt sind. Auch die BDA forderte bereits in im Mai 2013 in ihrem Positionspapier die Verbesserung des Wissensstandes in den Auslandsvertretungen (BDA 2013:5).

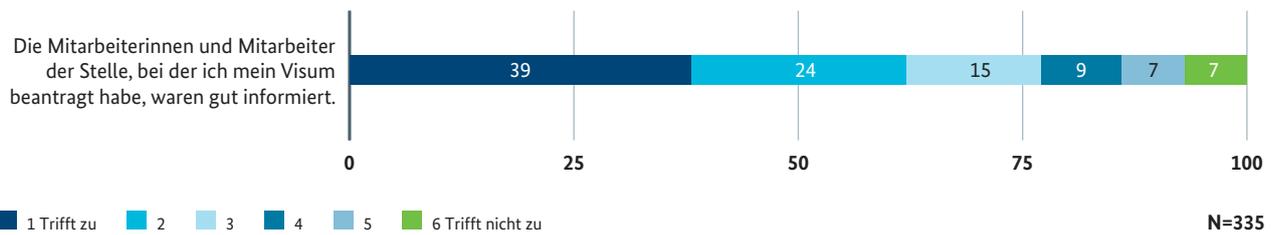
Die Verbesserung des Wissenstands der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Auslandsvertretungen wird seitens der Interviewpartnerinnen und -partner und der Gutachterinnen und Gutachter als vorrangige Aufgabe gesehen. Ideal wären vertiefte Schulungen zu den umfangreichen Rechtsänderungen der vergangenen zwei Jahre, in denen auch die komplexen Einzelfälle zumindest beispielhaft behandelt werden. Gleichwohl wird erkannt, dass diese organisatorisch und finanziell einen großen Aufwand bedeuten würde. Dieser wäre aber vor dem Hintergrund des großen Interesses von Staat und Wirtschaft an einer Verbesserung der Verwaltungspraxis zur Steigerung der Zuwanderung durchaus gerechtfertigt.

Da die Auslandsvertretungen insbesondere bei der Umsetzung des beschleunigten Visumsverfahrens nach § 31 AufenthV viele neue Aufgaben erhalten haben, die bislang bei den Ausländerbehörden lagen, könnten BMI und AA ein Konzept zur Verbesserung des Wissenstransfers zwischen Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen ausarbeiten und implementieren. Da flächendeckende Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auslandsvertretungen nur schwer umsetzbar sind, empfehlen die Gutachterinnen und Gutachter, dass das AA auch alternative Lehrmedien und -konzepte prüft und ggf. einsetzt. Nur mit einem ausreichenden Wissensstand kann der Rechtsrahmen für die ausländischen Fachkräfte optimal umgesetzt werden. Da die Auslandsvertretungen oftmals die erste Anlaufstelle im Einreiseverfahren sind, ist die Erhöhung des Wissensstandes hier besonders relevant.

In den Auslandsvertretungen ist nicht immer ausreichend Fachwissen zur Umsetzung der rechtlichen Regelungen für ausländische Fachkräfte vorhanden. Idealerweise würden umfangreiche Schulungen durchgeführt, die jedoch kaum flächendeckend realisierbar sind. Daher wird empfohlen, dass das AA auch neue Lehrmedien und -konzepte prüft und etabliert. Daneben wird empfohlen, dass AA und BMI gemeinsam den Wissenstransfer zwischen den Ausländerbehörden und den Auslandsvertretungen vorantreiben, welcher insbesondere zur besseren Umsetzung des beschleunigten Visumsverfahrens beitragen würde.

Vereinzelte gute Beispiele für den Wissenstransfer zwischen Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen gibt es nach Auskunft aus dem AA bereits: Zwischen ausgewählten Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden fanden bereits mehrtägige gegenseitige Hospitationen statt, um das

Abbildung 45: Informationsstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Auslandsvertretungen aus Sicht zugewanderter Fachkräfte
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde allen Personen aus Drittstaaten mit Visumpflicht gestellt.

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

gegenseitige Verständnis für die Arbeit der jeweils anderen Institution zu erhöhen.

Good-Practice-Ansatz zur Verbesserung des Wissensstandes in den Ausländerbehörden

Zwischen einzelnen Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden findet bereits ein zeitlich begrenzter Personalaustausch statt.

Aus Sicht der Fachkräfte wird der Informationsstand in den Auslandsvertretungen besser bewertet als aus Sicht der Auslandsvertretungen selbst bzw. der weiteren befragten Verwaltungsakteure. Über drei Viertel (78 Prozent) der in der deutschlandweiten Onlinebefragung befragten Fachkräfte gaben an, dass der Informationsstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Stellen zur Visumsbeantragung gut oder eher gut war (siehe Abbildung 45, Bewertung der Aussage mit 1, 2 oder 3). Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass der Informationsstand in den Auslandsvertretungen für die Bearbeitung der Visumsanträge im Kundenkontakt ausreichend ist.⁶⁶

Fachkräfte aus Drittstaaten mit Visumpflicht beurteilten den Informationsstand in den Visastellen als überwiegend gut.

Auslandshandelskammern

Die AHK sind in sämtlichen Ländern vertreten, welche eine aus Sicht der deutschen Außenwirtschaft relevante Stellung einnehmen und von besonderem Interesse sind. Somit treten die AHK neben den Auslandsvertretungen und den Goethe-Instituten als ein weiterer Akteur auf, der Deutschland im Ausland vertritt und präsentiert. Die AHK nehmen entsprechend ihres Auftrags drei maßgebliche Aufgaben wahr. Zum einen fungieren sie als offizielle Vertretungen der deutschen Wirtschaft. Darüber hinaus sind sie in der

Funktion als Mitgliederorganisation für Unternehmen tätig. Zusätzlich bieten sie Dienstleistungen für deutsche Unternehmen vor Ort an und verstehen sich in dieser Funktion als entsprechender Dienstleister. Insbesondere die letztgenannte Aufgabe prägt die Aktivitäten und Tätigkeiten der AHK weltweit. Sie unterstützen deutsche Unternehmen in den jeweiligen Gastländern, indem sie sich für ihre Marktinteressen einsetzen und ihnen beim Markteintritt bzw. der weiteren Marktbearbeitung helfen. Die Zielgruppe der Dienstleistungen der AHK setzt sich somit insbesondere aus deutschen Unternehmen zusammen, welche auch außerhalb Deutschlands tätig sind. Auch betreiben die AHK entsprechende Werbung, um den Wirtschaftsstandort Deutschland bekannter zu machen und ausländische Unternehmen des Gastlands anzuziehen.

Im Zuge der Fallstudien wurde u. a. mit Vertreterinnen und Vertretern ausgewählter AHK gesprochen, die aufgrund der geringen Anzahl der ausgewählten AHK allerdings nur einen Ausschnitt abbilden. Im Rahmen der Gespräche wurden insbesondere die Rolle und die Verantwortlichkeiten dieser bei dem Thema Rekrutierung ausländischer Fachkräfte und die Relevanz und Bedeutung des geänderten rechtlichen Rahmens diskutiert. Die Gespräche zeigten auf, dass der geänderte Rechtsrahmen den AHK in seinen Grundzügen bekannt ist und sie über die Änderungen informiert wurden. Die Kenntnis des Rechtsrahmens ist nach Aussagen der AHK-Vertreterinnen und Vertreter ausreichend für ihre täglichen Aufgaben. Die Informationen wurden den befragten AHK maßgeblich über den DIHK zur Verfügung gestellt. Parallel informieren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AHK selbst über entsprechende rechtliche Änderungen.

Hinsichtlich der aktiven Rekrutierung ausländischer Fachkräfte durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AHK gaben diese in den Fallstudien an, dass bisher selten entsprechende Anfragen von in Deutschland angesiedelten Unternehmen gestellt werden. In Einzelfällen wenden sich

⁶⁶ Es ist zu beachten, dass in dieser Fragestellung sowohl die Auslandsvertretungen selbst als auch die ggf. vorgeschalteten Agenturen zur Visabeantragung (Visa Application Centre) bewertet werden.

ausländische Fachkräfte im Gastland mit Rückfragen zum Aufenthaltsrecht und zu Zuwanderungsmöglichkeiten an die AHK. In solchen Fällen verweisen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AHK an die deutschen Auslandsvertretungen vor Ort.

Allgemein zeigten die Gespräche mit den Vertreterinnen und Vertretern der AHK auf, dass die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte bzw. die Bereitstellung von Informationen für diese Zielgruppe bei den befragten AHKs im Gastland derzeit eine sehr begrenzte Relevanz bei der Erfüllung ihrer Tätigkeiten und Aufgaben einnimmt. Dies ist auf die Doppelfunktion der AHK im entsprechenden Gastland zurückzuführen. Primär nehmen die AHK die Funktion wahr, deutsche Unternehmen im Gastland bei der Rekrutierung einheimischer qualifizierter Fachkräfte zu unterstützen und haben somit kein Interesse daran, diese potenziellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutscher Unternehmen im Gastland nach Deutschland zu entsenden. Dies würde nach Ansicht der Gesprächspartnerinnen und -partner dazu führen, dass die deutschen Betriebe im Gastland einen Fachkräftemangel haben. An zweiter Stelle erfüllen die AHK die Aufgabe, Unternehmen in Deutschland durch ihre Arbeit zu unterstützen. Allerdings kann angenommen werden, dass dies aufgrund der unterschiedlichen Begebenheiten in anderen Gastländern nicht überall gleichermaßen zutrifft.

Die AHK fühlen sich ausreichend über den rechtlichen Rahmen zur Zuwanderung ausländischer Fachkräfte informiert. Eine wichtige Rolle spielt die Unterstützung deutscher Unternehmen bei ihren Aktivitäten im Ausland, auch in der Fachkräftesicherung. Allerdings nimmt die Rekrutierung von ausländischen Fachkräften für den deutschen Arbeitsmarkt nicht in allen Gastländern die gleiche Stellung ein.

Ausländerbehörden

Die Ausländerbehörden sind im Zuwanderungsprozess einer der wichtigsten Verwaltungsakteure auf deutscher Seite: Die Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter prüfen in den meisten Fällen die Visumsanträge, bevor die Auslandsvertretungen die Visa ausstellen. In diesem Zusammenhang fungieren sie als eine Art „Schaltzentrale“ und sind dafür verantwortlich, weitere nachgelagerte Prüfungen in anderen Behörden, z. B. der BA oder den deutschen Sicherheitsbehörden, in die Wege zu leiten. Nach der Einreise hat zudem jede und jeder Drittstaatsangehörige mehrmals mit der Ausländerbehörde persönlichen Kontakt, da hier der elektronische Aufenthaltstitel beantragt, abgeholt und ggf. verlängert werden muss. Die Ausländerbehörden sind kommunale Einrichtungen, die Bundesrecht umsetzen. Die Fachaufsicht obliegt den Bundesländern.

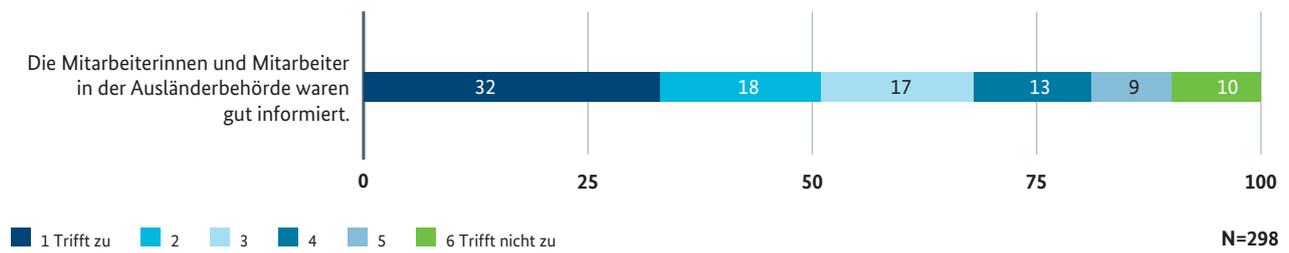
Im Rahmen der Fallstudien bewerteten die Vertreterinnen und Vertreter der Ausländerbehörden ihren Informationsstand zu den rechtlichen Regelungen als gut oder ausreichend. Auch in der deutschlandweiten Befragung von Fachkräften bewerteten diese den Informationsstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden zu etwa zwei Dritteln (67 Prozent) als eher gut (vgl. Abbildung 46; Zustimmung zur genannten Aussage auf einem Niveau von 1, 2 oder 3). Dass das übrige Drittel (33 Prozent) den Informationsstand in den Ausländerbehörden schlechter bewertet, lässt auf eine gewisse Varianz des Informationsstandes in den Ausländerbehörden schließen. Dies wurde in den Expertengesprächen und in den Fallstudien bestätigt. Teilweise ist der Informationsstand in den Ausländerbehörden der Großstädte, wo die Zuwanderung zahlenmäßig bedeutsamer sei, etwas besser, so mehrere Interviewpartnerinnen und -partner. Auch ist festzustellen, dass der Informationsstand in ländlichen Regionen, in denen Großunternehmen mit einem hohen Bedarf an ausländischen Fachkräften angesiedelt sind, entsprechend besser ist.

Zwei Drittel der befragten Fachkräfte bezeichnete den Informationsstand in den Ausländerbehörden als eher gut. In der Außenansicht weiterer Akteure wurden den Ausländerbehörden zum Teil unterschiedlich gute Informationsstände attestiert.

Die Informationen zu den rechtlichen Änderungen und zu deren Umsetzung erhalten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden entweder durch das BMI oder die Innenministerien der Bundesländer. Relevant sind hier vor allem Verwaltungsvorschriften, Anwendungshinweise und weitere Einzelinformationen, die per E-Mail übermittelt werden. In den Fallstudien zeigte sich, dass die Verwaltungsvorschriften jedoch erst mit zeitlicher Verzögerung nach Einführung neuer rechtlicher Regelungen bereitgestellt werden. Die Verwaltungsvorschriften zum AufenthG sind in der jeweiligen Fassung immer erst mit mehreren Jahren Verzögerung erlassen worden, weil es sich um einen sehr aufwändigen Prozess handelt. Ähnlich lange Verzögerungen bis zum Erlass der Verwaltungsvorschriften gab es punktuell auch bei anderen Gesetzesänderungen. Um trotzdem über die aktuellsten Urteile und Rechtsanwendungen informiert zu sein, berichteten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzelner Ausländerbehörden, dass sie sich auf Basis von Merkblättern der BA, des BAMF oder über eigene Internetrecherchen, z. B. bei juris.de, über Rechtsänderungen informieren.

Mehrere der in den Fallstudien befragten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Ausländerbehörden und Expertinnen und Experten gaben an, dass die Ausländerbehörden regelmäßig sehr umfangreiche, nicht selektierte Informationen von den übergeordneten Stellen erhalten, die im Arbeitsalltag nicht immer zu bewältigen sind. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der vielerorts beste-

Abbildung 46: Informationsstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Ausländerbehörden aus Sicht zugewanderter Fachkräfte
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde allen Drittstaatsangehörigen mit und ohne Visumpflicht gestellt.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

henden personellen Unterbesetzungen, die seitens der Interviewpartnerinnen und -partner attestiert wurden. Einige Ausländerbehörden äußerten hierzu den Wunsch einer stärkeren Fokussierung der Informationen in kompakterer Form auf die wichtigsten Neuerungen. Hierbei gilt es selbstverständlich zu berücksichtigen, dass die verbindlichen Verwaltungsvorschriften abgedeckt werden. Die Empfehlung bezieht sich auf diejenigen verschiedenen Informationen, die unverbindlich sind.

Es gibt zahlreiche Kanäle und Formate zur Information der Ausländerbehörden über den Rechtsrahmen und seine Umsetzung. Zur einfacheren Verarbeitung der Informationen empfehlen insbesondere die befragten Vertreterinnen und Vertreter aus den Ausländerbehörden eine stärkere Fokussierung der übermittelten Informationen in einer kompakteren Form. Diese Empfehlung bezieht sich jedoch nicht auf die Weitergabe verbindlicher Verwaltungsvorschriften.

Auch beschrieben mehrere Vertreterinnen und Vertreter von Ausländerbehörden in den Fallstudien, dass bei vielen unklaren Einzelfällen jeweils nach Rechtsurteilen zu Präzedenzfällen recherchiert werden muss. Dies ist jedoch in allen Rechtsgebieten der Fall und kann nicht verhindert werden. Seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden ist es entsprechend wünschenswert, dass derartige Präzedenzfälle einfacher zugänglich und schneller auffindbar sind. In einem der besuchten Bundesländer wurde so verfahren, dass entsprechende Urteile bei den Mittelbehörden gesammelt und jeweils an alle Ausländerbehörden des Landes weitergereicht wurden.

Neben dem Zugang zu Gerichtsurteilen und Gesetzesänderungen muss allerdings auch eine eigene Priorisierung der Informationen vorgenommen werden. Es zeigte sich in der Praxis, dass die Weitergabe solcher Informationen als sehr langwierig wahrgenommen wird. Demnach wäre ein regelmäßig erscheinender Newsletter mit den wichtigsten Neu-

erungen und Informationen besonders nützlich und zeitsparend.

Es wird angeregt, einen in regelmäßigen Zeitspannen erscheinenden Newsletter mit den wichtigsten zusammengefassten Informationen über Gerichtsurteile und Gesetzesänderungen bundesweit zusammenzustellen und den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Ausländerbehörden bundesweit zur Verfügung zu stellen.

Zum Wissensaufbau in den Ausländerbehörden wurden an den in die Fallstudien einbezogenen Standorten in unterschiedlichem Ausmaß Mitarbeiterschulungen zum neuen Rechtsrahmen angeboten und genutzt. Einerseits gab es interne Schulungsangebote, die u. a. bundeslandesweit durchgeführt wurden. Daneben wurden Schulungen bei externen Anbietern, z. B. dem Kommunalen Bildungswerk oder an Verwaltungsakademien, angeboten. Aus Zeit- oder Kostengründen konnten diese Angebote jedoch nicht oder nur von einem Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der befragten Ausländerbehörden genutzt werden. Im Rahmen der Fallstudien zeigte sich eine Ausnahme: In Sachsen wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden zur neuen Rechtslage geschult. Dies erfolgte im Rahmen des Modellprojekts AKZESS (Ausländische Fachkräfte-Zuwanderung effizient und sensibel steuern)⁶⁷.

Good-Practice-Ansatz zum Wissensaufbau in den Ausländerbehörden

Im Rahmen des AKZESS-Modellprojekts in Sachsen zur Optimierung der Einreiseverfahren wurden alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zugehörigen Ausländerbehörden geschult, um den Wissensstand in den Behörden zu erhöhen und so die Abläufe im Sinne schneller und reibungsloser Fallbearbeitungen zu verbessern.

67 Nähere Informationen zu AKZESS sind auf folgender Internetseite enthalten: <http://www.zuwanderung.sachsen.de/akzess/>, Stand 29.11.2013.

Auf Basis der guten Erfahrungen mit der Schulung der zu dem Netzwerk zugehörigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und vor dem Hintergrund der hohen Komplexität des Rechtsrahmens und der sich daraus ergebenden Umsetzungs Herausforderungen, empfehlen die Gutachterinnen und Gutachter, möglichst flächendeckende verpflichtende Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden. Diese könnten in Abstimmung der Innenministerien der Bundesländer, welche die Fachaufsicht über die Ausländerbehörden innehaben, konzipiert und organisiert werden. Mit auf Länderebene abgestimmten Schulungsangeboten wäre auch mehr Einheitlichkeit in der Rechtsanwendung gegeben (vgl. hierzu auch Abschnitt 5.1.3). Ggf. bieten sich beim Aufbau eines entsprechenden Schulungsangebots für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Ausländerbehörden auch Kooperationen mit externen (Bildungs-)Trägern an.

Um kurzfristig und ohne die Durchführung von Schulungen Reibungsverluste bei der Bearbeitung spezifischer Einzelfragen zu verhindern, ist die Verwendung von Verfahrenshinweisen hilfreich. In einigen Bundesländern, wie beispielsweise in Berlin, werden den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Ausländerbehörde bereits Verfahrenshinweise zur Verfügung gestellt, die zur Orientierung dienen. Es zeigte sich, dass es besonders nützlich wäre, diese Verfahrenshinweise auf Bundesebene zu entwickeln und allen Ausländerbehörden bundesweit zur Verfügung zu stellen.

In der Praxis gab es in den meisten Ausländerbehörden Schulungsangebote zum neuen rechtlichen Rahmen für ausländische Fachkräfte, welche aus Zeit- und Kostengründen jedoch oft nicht in Anspruch genommen wurden. Daher wird von den Gutachterinnen und Gutachtern empfohlen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden flächendeckend geschult werden. Kurzfristig sollten bundesweit in allen Ausländerbehörden Verfahrenshinweise zur Verfügung gestellt werden, um eine einheitliche Handhabung der Gesetzgebung zu gewährleisten. Weiterhin wird empfohlen, bestimmte Leitlinien zur Handhabung und den Ermessensspielräumen zu entwickeln, anhand derer sich die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Ausländerbehörden orientieren können.

Zur weiteren Vertiefung des Wissenstandes zu Neuerungen des Rechtsrahmens und seiner Umsetzung wurde außerdem an mehreren Fallstudienorten ein überregionaler Austausch zwischen Ausländerbehörden genutzt. So findet beispielsweise in Niedersachsen regelmäßig zweimal jährlich

eine Dienstbesprechung der Ausländerbehörden auf Landesebene statt, welche durch das Landesinnenministerium organisiert wird. Die Ausländerbehörden können hier auch bei der Themensetzung mitwirken.

Auch wurde an einigen Fallstudienorten von selbst organisierten Netzwerken der Ausländerbehörden berichtet. Diese zeichneten sich meist durch regelmäßige, mindestens jährliche Austauschtreffen aus. Als Beispiel können hier der Arbeitskreise der Ausländerbehörden in großen Städten oder das Netzwerk der 22 Ausländerbehörden der Metropolregion Rhein-Neckar genannt werden.

Good-Practice-Ansätze zum überregionalen Austausch

Die Metropolregion Rhein-Neckar vereint überregional bzw. bundesländerübergreifend ein Netzwerk von 22 Ausländerbehörden, welche sich zum regelmäßigen Informationsaustausch abstimmen und Verbesserungspotenziale für die Arbeit der Ausländerbehörden entwickeln.

Trotz der vielen Informations- und Austauschkanäle benannten fast alle Ausländerbehörden eine große Herausforderung: Die allgemeinen Regelungen müssen im Arbeitsalltag auf komplexe Einzelfälle übertragen werden. Dies wird oftmals als Schwierigkeit wahrgenommen. In der Praxis behilft man sich u. a. durch den Austausch mit anderen fachkundigen Personen in Onlineforen. Bei der Bearbeitung unklarer Fälle wurden zwei Onlineplattformen zum Austausch mit anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Ausländerbehörden als besonders nützlich beschrieben. Dies sind:

- <http://zaiport.testa-de.net/>⁶⁸
- <http://www.info4alien.de>⁶⁹

Auf diesen Plattformen müssen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden anmelden und können in geschlossenen Onlinebereichen ihre Fälle und Fragen einstellen. Hier gibt es nach Auskunft der betreffenden Interviewpartnerinnen und -partner in der Regel immer jemanden, der in der Vergangenheit bereits einen ähnlichen Fall bearbeitet hat oder entsprechende Urteile kennt.

68 Das TESTA-Netz ist ein internes Netzwerk von europäischen Verwaltungen, für das ein Zertifikat erforderlich ist. TESTA steht für Trans-European Services for Telematics between Administrations.

69 Dieses Portal wird von ehemaligen oder aktuellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Ausländerbehörden betrieben.

Good-Practice-Ansätze zum Informationsaustausch zwischen Ausländerbehörden

In Niedersachsen organisiert das Landesinnenministerium zwei Mal jährlich einen Austausch aller Ausländerbehörden des Bundeslandes, welcher von den Ausländerbehörden als sehr hilfreich beschrieben wurde. Auch wurde von nützlichen, von den Ausländerbehörden selbstgetragenen, überregionalen Netzwerkveranstaltungen berichtet. Fallbezogen hat sich der Austausch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Ausländerbehörden auf geschützten Onlineplattformen bewährt.

Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) und Arbeitgeber-Service (AG-S) der Arbeitsagenturen

Die ZAV ist als Organisationseinheit der BA am Zuwanderungsprozess beteiligt, sofern es um die Aufnahme einer Beschäftigung bzw. Ausbildung geht, die die Zustimmung durch die BA erfordert (siehe dazu auch die Abschnitte 3.3.1, 3.3.2 und 3.3.5).

Innerhalb der ZAV gibt es an vier zentralen Standorten (Duisburg, Frankfurt am Main, Bonn und München) jeweils ein Team für die Zustimmung zur Arbeitserlaubnis ausländischer Fachkräfte (AE-Teams). Jedes Team ist für eine bestimmte Region in Deutschland zuständig.⁷⁰ Die AE-Teams sind sowohl für die Zustimmungen zum Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige wie auch für die Erteilung von Arbeitsgenehmigungen-EU für EU-Staatsangehörige zuständig, für die die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit noch nicht gilt.⁷¹ Neben den Arbeitserlaubnissen beraten die ZAV-Teams Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zum Erlaubnisverfahren. Zur Unterstützung bei der Rekrutierung von ausländischen Fachkräften gibt es innerhalb der ZAV den sogenannten Internationalen Personalservice (IPS).⁷²

Sofern der ZAV nicht ausreichend Informationen für die Erteilung oder Ablehnung einer Arbeitserlaubnis vorliegen, werden die örtlichen Arbeitsagenturen eingebunden und um eine Stellungnahme gebeten (siehe auch Schritt 4 in Abbildung 44). In den Arbeitsagenturen werden die Arbeitserlaubnisverfahren jeweils im AG-S abgearbeitet, denn der AG-S hat regelmäßig direkten Kontakt zu den Arbeitgeberinnen und -gebern in der Region. Für den AG-S sind die Arbeitserlaubnisverfahren ein kleiner Aufgabenbereich. Seine Kernaufgabe besteht in der Beratung von Arbeitgeberinnen und -gebern und in der Unterstützung dieser im Einstellungsprozess.

70 Diese Teams gibt es seit Mai 2011, zuvor wurde die Arbeitsmarktzulassung in den lokalen Arbeitsagenturen abgewickelt. Die Reorganisation erfolgte insbesondere, weil die Zahl der Arbeitsmarktzulassung deutlich abgenommen hat, seitdem nur noch für einzelne EU-Staaten keine Arbeitnehmerfreizügigkeit gegeben ist.

71 Bis Ende 2013 traf dies auf Bulgarien und Rumänien zu. Bis Ende Juni 2015 gilt dies noch für Kroatien.

72 Wie die ZAV praktisch in den Prozess eingebunden wird, wird detaillierter in Abschnitt 5.2.3 bei der Prozessbeschreibung der Fachkräfte mit nichtakademischem Berufsabschluss beschrieben.

Die interviewten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ZAV fühlten sich gut über die rechtlichen Rahmenbedingungen zu den Zuwanderungsmöglichkeiten ausländischer Fachkräfte informiert. Sie nutzen insbesondere die im BA-Intranet bereitgestellten Dokumente zur Information (Durchführungsanweisungen, Geschäftsanweisungen, Merkblätter etc.). Für dringende Informationen gibt es E-Mail-Informationen von der Zentrale der BA. Darüber hinaus gibt es bei der ZAV eine sogenannte Koordinierungseinheit (KOE), welche speziell für das Verfahren der Arbeitsmarkterlaubnis Informations- und Merkblätter erstellt und bei Rückfragen der ZAV-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter zur Verfügung steht. Bei umfangreichen Rechtsänderungen erhalten diese außerdem Mitarbeiter-schulungen. Bei Konflikten in der Zusammenarbeit zwischen der ZAV und den weiteren in das Einreiseverfahren eingebundenen Akteuren agiert die KOE als Vertreterin der ZAV und treibt Lösungen im Austausch mit den anderen Akteuren voran. Ansonsten werden in den Dienstbesprechungen auf verschiedenen Ebenen regelmäßig relevante Informationen zum Rechtsrahmen und dessen Umsetzung weitergegeben.

ZAV-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter aus den Arbeitserlaubnis-Teams fühlen sich gut über die rechtlichen Rahmenbedingungen informiert.

Good-Practice-Ansatz zur Information und Unterstützung der AE-Teams innerhalb der ZAV

Die zentrale Organisation der BA ermöglicht es, Informationen zur Umsetzung des Zuwanderungsrechts zentral für alle betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufzubereiten und über bekannte Kanäle zu verbreiten. Daneben steht eine spezielle, zentrale Abteilung (Koordinierungseinheit) den ZAV-Mitarbeiterinnen und -mitarbeitern beratend und ggf. schulend als Unterstützung zur Verfügung.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AG-S aus den Arbeitsagenturen beziehen ihre Informationen zum Rechtsrahmen für ausländische Fachkräfte ebenfalls überwiegend aus dem Intranet der BA oder aus den E-Mail-Informationen. Sofern es konkrete Rückfragen gibt, wenden sie sich nach eigenen Angaben im Rahmen der Fallstudien i. d. R. telefonisch oder per E-Mail an das zuständige AE-Team in der ZAV oder recherchieren selbst im Internet.

Die AG-S-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter beurteilten ihren Informationsstand zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für ausländische Fachkräfte in den Fallstudien überwiegend als Grundwissen, die Eckdaten sind bekannt. Mit den relevanten Verfahren der Arbeitsmarktzulassung kennt man sich nach eigenen Angaben gut aus. An einigen Standorten gibt es AG-S-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, die alle AE-Verfahren übernehmen und entsprechend spezialisiert sind.

Allerdings berichteten die AG-S-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber würden oft aufenthaltsrechtliche Fragen stellen, die sich eigentlich an die Ausländerbehörde richten. Dies liegt nach den Angaben in mehreren Interviews daran, dass es zwischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und dem AG-S oft jahrelange Kontakte mit festen Ansprechpartnerinnen und -partnern gibt. Diese Art der vertrauensvollen Zusammenarbeit ist zwischen den Ausländerbehörden und den Unternehmen in der Regel noch nicht der Fall. Bei aufenthaltsrechtlichen Fragen fühlen sich die AG-S-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter nach eigenen Angaben oft überfragt.

Aus dem Wunsch der AG-S-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber besser zu den Einstellungsmöglichkeiten von ausländischen Fachkräften beraten zu können, ergab sich auch das mehrfach geäußerte Anliegen, die Informationen zum Rechtsrahmen und auch die spezifischen Implikationen für das Arbeitserlaubnisverfahren in komprimierterer Form zu erhalten. Die Dokumente aus dem Intranet der BA sind gemäß den Interviewangaben oft sehr lang und nur bestimmte Absätze sind für den AG-S relevant. Außerdem beziehen sich die Dokumente i. d. R. nur auf eine Rechtsgrundlage, im Beratungsgespräch mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern braucht man aber das Verständnis zum Zusammenspiel aller Rechtsgrundlagen, so einige Stimmen aus dem AG-S. Auch wünschte man sich an mehreren Standorten bessere statistische Daten dazu, welche und wie viele Einstellungen und Arbeitserlaubnisverfahren für ausländische Fachkräfte in den Regionen erfolgreich sind. Mit diesen Informationen könnte man den Betrieben zumindest erste Einschätzungen zu den Erfolgsaussichten bestimmter Einstellungsvorhaben geben.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AG-S in den lokalen Arbeitsagenturen attestieren sich das nötige Grundwissen zur Abwicklung der Zustimmungsverfahren. Sie wünschen sich aber komprimiertere Informationen zum Arbeitserlaubnisverfahren und zum rechtlichen Rahmen für ausländische Fachkräfte insgesamt. Letzteres wird gewünscht, um Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber hierzu besser beraten zu können. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, dass die Zentrale der BA, ggf. in Zusammenarbeit mit der Koordinierungseinheit der ZAV, entsprechende Informationsmaterialien nach den Bedarfen des AG-S erarbeitet und zur Verfügung stellt.

Anerkennungsberatungsstellen

Anerkennungsberatungsstellen beraten Zuwandernde und Zuwanderungsinteressierte sowie bereits in Deutschland lebende Fachkräfte, die ihre Berufsqualifikation oder Berufserfahrung aus dem Ausland in Deutschland anerkennen lassen möchten. Anerkennungsberatungsstellen geben den potenziellen Antragstellerinnen und Antragstellern Informationen über die für die Bearbeitung des Antrags zuständige Stelle. Das können z. B. Kammern oder Verwaltungsbehörden sein (siehe zur Anerkennung auch die Abschnitt 3.1 und 4.4.3). Die vier im Rahmen der Fallstudien interviewten Anerkennungsberatungsstellen waren Mitglieder des 2005 vom BMAS ins Leben gerufenen bundesweiten Netzwerks „Integration durch Qualifizierung“ (IQ)⁷³. Weiterhin unterstützen Anerkennungsstellen auch während des Prozesses bei Rückfragen zu den einzureichenden Unterlagen oder den erteilten Bescheiden.

Die befragten Expertinnen und Experten der Anerkennungsberatungsstellen sind sehr gut im Bereich der Anerkennung informiert. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich ein Großteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Anerkennungsberatungsstellen bereits vor der Einführung des Anerkennungsverfahrens mit der Anerkennung ausländischer Berufsausbildungen in Deutschland beschäftigt und in diesem Feld beraten hat. Weiterhin gibt es durch die enge Vernetzung in den IQ-Netzwerken die Möglichkeit eines intensiven Austausches und Kommunikation zu Einzelberatungsfällen und Rechtsänderungen. Einerseits könnten so Informationen über den Austausch mit anderen regionalen IQ-Netzwerken generiert werden. Andererseits versorgt das Netzwerk auf der Bundesebene seine Mitglieder mit Informationen. Zum Teil wurde in den Fallstudien jedoch angemerkt, dass die Informationsweitergabe neuer Urteile und Rechtsanwendungen auf Bundes- oder Landesebene nicht immer schnell erfolgt. Daneben gaben die Interviewpartnerinnen und -partner an, sich umfangreich selbst zu informieren, insbesondere über Internetrecherche.

73 Siehe zu weiteren Informationen zum IQ-Netzwerk auch http://www.netzwerk-iq.de/netzwerk-iq_start.html, Stand 25.11.2013.

Zu den grundlegenden Aspekten des Zuwanderungsrechts fühlten sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der befragten Anerkennungsberatungsstellen informiert. Laut der Beraterinnen und Berater der Anerkennungsstellen gibt es inzwischen einen umfassenden Beratungsbedarf bei den Zuwandernden, u. a. zu Voraussetzungen für bestimmte Aufenthaltstitel wie der Blauen Karte EU oder zur Art, wie man sich in Deutschland bewirbt. Dieser thematisch breite Beratungsbedarf kann in den Beratungsstellen nicht aufgefangen werden. In diesen Fällen wird in der Regel an die Ausländerbehörden oder andere Stellen verwiesen.

Anerkennungsberatungsstellen im IQ-Netzwerk haben insbesondere aufgrund der Netzwerkstrukturen einen guten Informationsstand zum Anerkennungsrecht. Allerdings können sie den umfassenden Beratungsbedarf der Zuwandernden auch zu Themen jenseits der Anerkennung, zum Beispiel zum rechtlichen Rahmen, nicht bedienen.

Migrationsberatungsstellen

Für die Zielgruppe der zuwandernden Fachkräfte bietet insbesondere die sogenannte Migrationsberatung für Erwachsene Beratungs- und Unterstützungsangebote beim Ankommen in Deutschland. Die Angebote werden vom BAMF koordiniert und meist aus Bundesmitteln finanziert. Umgesetzt werden die Angebote in der Regel von Trägern der Freien Wohlfahrtspflege. Themen der Beratung und Unterstützung sind insbesondere der Spracherwerb, das Kennenlernen des neuen Lebensumfeldes oder Einstieg in Schule, Ausbildung und Beruf. Damit können die Migrationsberatungsstellen mit den Zuwandernden in einem breiten Themenspektrum Hilfestellungen leisten.⁷⁴

Im Zuge der Fallstudien zeigte sich, dass die für die Studie relevanten Zielgruppen jedoch eher selten durch die Migrationsberatungsstellen erreicht werden und somit für die Zielgruppen keine relevante Informationsquelle sind. Stattdessen wenden sich Fachkräfte meist direkt an die spezifischen Verantwortlichen, beispielsweise an die Anerkennungsberatungsstellen oder die Ausländerbehörden. Sofern in den Migrationsberatungsstellen jedoch regelmäßig Kontakt zu ausländischen Fachkräften besteht, liegen i. d. R. Informationen zum rechtlichen Rahmen vor. Es wurde auch von Schulungen zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse berichtet. Allerdings sind die komplexen Einzelfälle aus der Beratungspraxis nach den Angaben aus den Fallstudien damit nicht zu bewältigen. Sie müssten oft an weitere Stellen verwiesen werden.

⁷⁴ Siehe zu weiteren Informationen auch <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufgaben/Migrationsberatung/migrationsberatung-node.html>, Stand 25.11.2013

⁷⁵ Insbesondere die Kammern und Arbeitgeberverbände haben ihr Informationsangebot zu Einstellungs- und Integrationsmöglichkeiten ausländischer Fachkräfte vielfach stark ausgebaut. Dies reicht von den Angeboten auf den Webseiten über die Bereitstellung von Broschüren bis hin zu Informationsveranstaltungen für die Mitgliedsunternehmen.

Migrationsberatungsstellen haben seltener mit Fachkräften der für diese Studie relevanten Zielgruppen zu tun. Grundsätzlich ist es nach ihren Angaben schwierig, sämtliche Beratungsbedarfe ausländischer Fachkräfte zu bedienen.

Unternehmen

Die rechtlichen Regelungen zur Zuwanderung ausländischer Fachkräfte schaffen die Rahmenbedingungen für eine beschäftigungsorientierte Zuwanderung. Damit die Fachkräftezuwanderung in der Praxis realisiert wird, müssen die rechtlichen Möglichkeiten auch in den Betrieben bekannt sein, denn sie nehmen letztlich die Einstellungen der ausländischen Fachkräfte vor und müssen den administrativen Prozess begleiten.

Die im Rahmen der Fallstudien interviewten Unternehmensvertreterinnen und -vertreter bewerteten ihren Informationsstand zu den rechtlichen Regelungen zur Zuwanderung und Einstellung ausländischer Fachkräfte als gut oder ausreichend. Bei komplizierten Einzelfällen besteht zum Teil mangelnde Kenntnis. Die meisten der im Rahmen der Fallstudien befragten Unternehmen beschäftigten jedoch bereits mindestens eine Fachkraft aus einem Drittstaat, die anderen mindestens eine Fachkraft aus einem EU-Staat. Insofern dürften die befragten Unternehmen besser zum Rechtsrahmen informiert sein als die deutschen Unternehmen insgesamt.

Ihre Informationen zu den generellen Einstellungsmöglichkeiten ausländischer Fachkräfte haben die Unternehmensvertreterinnen und -vertreter nach eigenen Angaben aus unterschiedlichen Quellen, insbesondere

- aus eigener Internetrecherche,
- von den Ausländerbehörden,
- von den Arbeitsagenturen (AG-S),
- aus einem lokalen Netzwerk zur Fachkräftesicherung

oder

- von Kammern.⁷⁵

Bei Fragen zur Einstellung bestimmter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wenden sich die Unternehmen laut den Fallstudien und Experteninterviews in der Regel direkt an

die Ausländerbehörden, die Arbeitsagenturen oder die ZAV, es sei denn, sie haben die Abwicklung der Einstellung ausländischer Fachkräfte an externe Personal- oder Relocation-Agenturen übergeben. Im Rahmen der Fallstudien und der Experteninterviews zeigte sich, dass insbesondere größere Unternehmen solche Personal- oder Relocation-Agenturen beauftragen und sich somit nicht mehr selbst oder nur noch in geringem Ausmaß um die Informationsgewinnung kümmern müssen. Diese externen Dienstleisterinnen und Dienstleister werden jedoch nur selten von KMU genutzt, oftmals wegen mangelnder finanzieller Ressourcen; die Mehrkosten für derartige Services fallen bei kleineren Unternehmen stärker ins Gewicht als bei größeren.

Befragte Unternehmen mit Einstellungserfahrung von ausländischen Fachkräften fühlen sich gut bis ausreichend informiert. Mit konkreten Fragen wenden sie sich an die Ausländerbehörden, die Arbeitsagenturen oder die ZAV. Größere Unternehmen setzen häufiger Personal- und Relocation-Agenturen ein und müssen sich somit weniger selbst um die Informationsbeschaffung kümmern.

Dass grundsätzlich noch weiterer Informationsbedarf auf Unternehmensseite besteht, deuten die Ergebnisse einer Unternehmensbefragung der Bitkom Research GmbH an: In ihrer repräsentativen telefonischen Befragung von 102 Unternehmen mit 50 oder mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die sich in den zwölf Monaten vor der Befragung mit der Einstellung ausländischer Fachkräfte beschäftigt hatten, gaben 60 Prozent an, sie wünschten sich bessere Informationen über das bestehende Zuwanderungsrecht (Bitkom Research GmbH 2013:27).

Etwas differenzierter beschreiben die Arbeitsagenturen, die ZAV, einige Ausländerbehörden und auch Expertinnen und Experten die Informationsbedarfe der Unternehmen. Diese haben demnach oft kein vertieftes Interesse daran, den gesamten Rechtsrahmen zu verstehen. Sie nehmen vielmehr spezifische Einstellungen vor und benötigen die dafür relevanten Auskünfte. Dies gilt stärker für kleinere Unternehmen, in den größeren Unternehmen ist z. T. bereits eine gute Wissensbasis zu den Einstellungsmöglichkeiten ausländischer Fachkräfte vorhanden, so die Angaben aus mehreren Interviews.

Unternehmen benötigen meist einzelfallbezogene Informationen zur Einstellung bestimmter Fachkräfte. Ihr Bedarf, den gesamten Rechtsrahmen zu verstehen, wird in den Fallstudien gering eingeschätzt.

Für Auskünfte zu konkreten Einstellungen eignen sich vorhandene Internetportale nur begrenzt (vgl. dazu vertiefend auch die Ausführungen zur allgemeinen Bewertung der vorhandenen Informationsmöglichkeiten im Internet am Ende dieses Abschnitts). Mehrere Expertinnen und Exper-

ten gaben darüber hinaus an, dass die rechtlichen Regelungen und die dahinterliegenden Umsetzungsprozesse grundsätzlich zu komplex sind, um sie im Internet oder in übersichtlichen Informationsbroschüren darzustellen. Wichtiger als Onlineinformationsplattformen ist es demnach für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, eine Telefonnummer für Fragen zu finden oder eine feste Ansprechpartnerin bzw. einen festen Ansprechpartner bei der Ausländerbehörde zu haben. Dies wurde von den interviewten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern so genannt und von den AG-S-Vertreterinnen und -Vertretern bekräftigt. Feste Ansprechpartnerinnen und -partner für Unternehmen gab es bereits in einigen der befragten Ausländerbehörden, welche sehr geschätzt wurden.

Der häufig spezifische Informationsbedarf seitens der Unternehmen kann auf Internetplattformen und in kompakten Informationsbroschüren nur schwer gedeckt werden. Hier bedarf es meist persönlicher Beratung. Daher wird empfohlen, dass die Ausländerbehörden feste Ansprechpartnerinnen und -partner für Unternehmen einrichten. Neben den Ausländerbehörden sollte geprüft werden, inwieweit der Arbeitgeber-Service vermehrt Beratung und Unterstützung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Hinblick auf die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte anbieten kann. Um dies gewährleisten zu können, sollten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Arbeitgeber-Servicestellen im Hinblick auf das Aufenthaltsrecht geschult werden.

Good-Practice-Ansatz zur Information der Unternehmen

Einige Ausländerbehörden haben bereits feste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Unternehmen eingerichtet.

Noch einen Schritt weiter als die Einrichtung fester Ansprechpartnerinnen und -partner für Unternehmen geht die Einrichtung von sogenannten Welcome Centern, welche als Teil der Ausländerbehörde explizit für die Abwicklung der Zuwanderung von erwerbstätigen Fachkräften sowie die Beratung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zuständig sind. An einem der besuchten Fallstudienorte war solch ein Welcome Center bereits eingerichtet worden. Hier wurde vor Eröffnung des Welcome Centers eine Veranstaltung für Arbeitgeberinnen und -geber der Region ausgerichtet, bei der über die Angebote des Centers informiert wurde. Seither bieten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Welcome Centers eine umfassende Beratung für Unternehmen an, z. B. auch zu Fragen der Integration der Neuzuwanderer im Betrieb. In der Fallstudie wurde dieser Service aus Fachkraft- und auch aus Unternehmensperspektive sehr gelobt. Derartige

Welcome Center gibt es bereits an mehreren Orten in Deutschland.

Good-Practice-Ansatz zur Information und Beratung der Unternehmen

Um die Belange von Unternehmen und ausländischen Fachkräften zielgruppenorientiert und möglichst schnell zu bedienen, haben einige Ausländerbehörden sogenannte Welcome Center eingerichtet. Die Welcome Center bearbeiten ausschließlich die Belange von ausländischen Fachkräften und Unternehmen, wodurch der diesbezügliche Service verbessert wird.

Sicherlich ist die Einrichtung eines Welcome Centers nur an jenen Orten zielführend, an die auch ein bestimmter Umfang an ausländischen Fachkräften bereits zugewandert ist oder voraussichtlich zuwandern wird. Dies dürfte auf die großen deutschen Städte zutreffen. Daher sollten hier derartige Welcome Center in den Ausländerbehörden eingerichtet werden, welche auf die Betreuung der Fachkräfte und Unternehmen spezialisiert sind.

Die Betreuung von Unternehmen und Fachkräften durch spezialisierte Welcome Center innerhalb der Ausländerbehörde wurden in der Praxis von Unternehmen und Fachkräften sehr geschätzt. Daher wird empfohlen, zumindest in den großen Städten mit relevanter Fachkräftezuwanderung derartige Welcome Center einzurichten.

Fachkräfte

Schließlich müssen neben den Verwaltungsakteuren und den Unternehmen die zuwandernden Fachkräfte selbst über die Möglichkeiten der Zuwanderung nach Deutschland informiert sein bzw. diese Informationen bei Interesse an einer Zuwanderung nach Deutschland leicht auffinden können. Sofern sie aus Drittstaaten stammen, müssen sie je nach Konstellation verschiedene Voraussetzungen erfüllen und für den Visumsantrag oder den Antrag auf einen ent-

sprechenden Aufenthaltstitel bestimmte Dokumente einreichen.

Nach den Ergebnissen der deutschlandweiten Onlinebefragung unter zugewanderten Fachkräften war es für knapp zwei Drittel (65 Prozent) der Befragten eher einfach herauszufinden, welche Voraussetzungen sie für den Umzug nach Deutschland erfüllen müssen und welche Dokumente sie benötigen (vgl. Abbildung 47, Bewertung von 1, 2 oder 3). Umgekehrt sah ein gutes Drittel (35 Prozent) dies als eher schwierig an. Dies lässt auf ein Verbesserungspotenzial bei der Bereitstellung und Aufbereitung entsprechender Informationen schließen.

Als Informationsquelle zu den nötigen Voraussetzungen und Dokumenten für die Zuwanderung nach Deutschland dienten am häufigsten die deutschen Botschaften und Konsulate im Herkunftsland (vgl. Abbildung 48). Über zwei Drittel (68 Prozent) der Befragten informierten sich bei den deutschen Auslandsvertretungen.

Weitere wichtige Informationsquellen waren insbesondere für Studieninteressierte der DAAD oder die Internetseite der zukünftigen Universität bzw. Hochschule in Deutschland (siehe zu den Studierenden und Promovierenden Abschnitt 5.5.1). Private Kontakte, die insgesamt von einem Viertel der Befragten als Informationsquelle angegeben wurden, waren besonders häufig bei Fachkräften mit akademischem Abschluss relevant (34 Prozent, nicht abgebildet). Das Internet-Portal „Make it in Germany“ gaben nur vier Prozent der Befragten als Informationsquelle an. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass etwas mehr als die Hälfte der befragten Fachkräfte bereits zwischen 2005 und 2010 zugewandert ist, damals gab es das Portal noch nicht. Allerdings scheint das Portal insbesondere für Fachkräfte mit Berufsabschluss als Informationsquelle zu dienen: Unter ihnen gab knapp ein Viertel an, das Portal zur Klärung der Voraussetzungen für die Zuwanderung genutzt zu haben.

Dass die Auslandsvertretungen die wichtigste Informationsquelle zur Klärung der Zuwanderungsvoraussetzungen sind, bestätigte sich auch in den Fallstudien. Dabei wurde

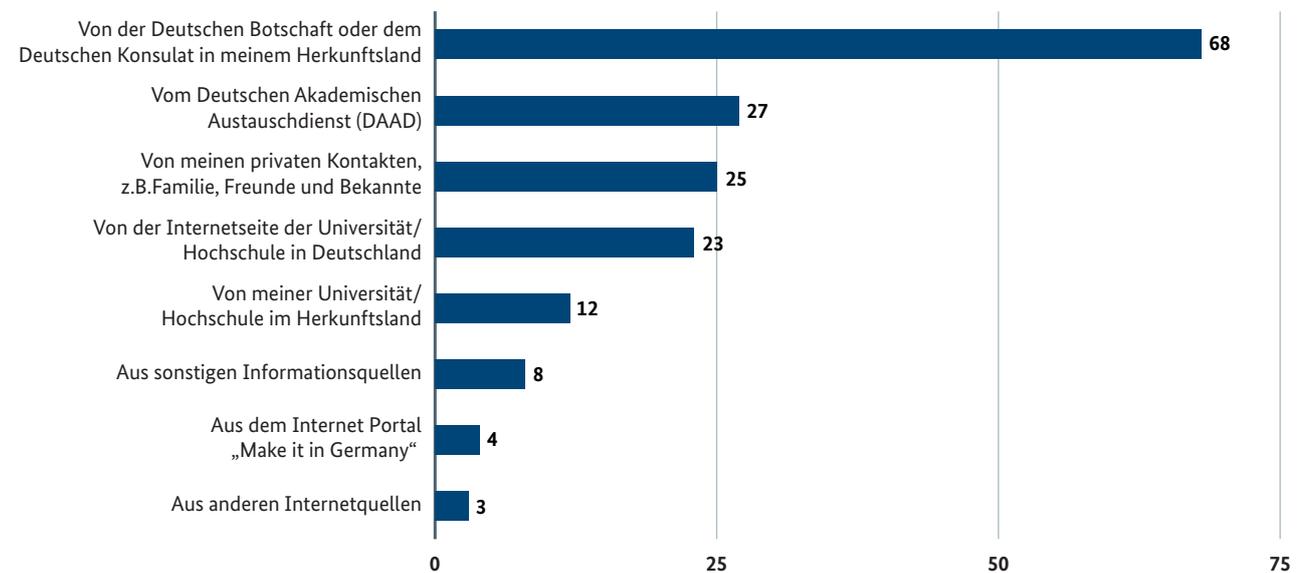
Abbildung 47: Schwierigkeit, Informationen über Voraussetzungen und Dokumente für den Umzug nach Deutschland zu bekommen, aus Sicht zugewanderter Fachkräfte
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde allen Drittstaatsangehörigen mit Visumpflicht gestellt.

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

Abbildung 48: Informationsquellen zu den nötigen Voraussetzungen und Dokumenten für den Umzug nach Deutschland
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde allen Drittstaatsangehörigen mit Visumpflicht gestellt.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management, 2013.

allerdings auch bemängelt, dass die Informationen zu den Zuwanderungsbedingungen und den nötigen Dokumenten auf den Internetseiten der Botschaften und Konsulate in den verschiedenen Ländern unterschiedlich vollständig sind. Die folgende Tabelle verdeutlicht dies exemplarisch (siehe Tabelle 11). Sie stellt beispielhaft für sieben Auslandsvertretungen das auf den Internetseiten bereitgestellte Informationsangebot dar.

Aufgrund der deutlich werdenden Unterschiede zwischen den Informationen der Webseiten der Auslandsvertretungen wird seitens der Gutachterinnen und Gutachter für die Zukunft die Einführung von Mindeststandards zu den bereitzustellenden Informationen für die Auslandsvertretungen empfohlen. Auch wird empfohlen, die zur Verfügung gestellten Merkblätter mindestens zweisprachig anzubieten (Landessprache und englische Sprache).

Häufigste Informationsquelle zu den Zuwanderungsvoraussetzungen nach Deutschland sind für Fachkräfte die Auslandsvertretungen. Deren Informationsangebot im Internet ist jedoch sehr unterschiedlich umfangreich. Hier wird die Einführung von Mindeststandards für die Zukunft empfohlen.

In den Fallstudien haben einige Vertreterinnen und Vertreter von Ausländerbehörden angegeben, dass die Zuwandernden zum Teil keine realistischen Einschätzungen zu den Arbeits- und Lebensbedingungen in Deutschland haben. Daher sollten verständliche Broschüren dazu entwickelt werden, die auf zentrale Akteure und Portale hinweisen und in den Auslandsvertretungen und bei den AHK oder den Goethe-Instituten ausgelegt werden. Dies wurde

auch von mehreren Expertinnen und Experten bekräftigt, u. a. deshalb, weil Deutschland als Zuwanderungsland für drittstaatsangehörige Fachkräfte in Konkurrenz mit anderen Ländern steht. Andere Länder würden sich im Ausland mit den dort verfügbaren Informationsangeboten nach Einschätzung der Gesprächspartnerinnen und -partner zum Teil attraktiver darstellen (siehe hierzu u. a. int. Vergleich Österreich Abschnitt 6.1.6). In diesen Broschüren sollte auf Deutschland als Zuwanderungsland und den Fachkräftemangel aufmerksam gemacht werden. Darüber hinaus sollte auf wirtschafts- und arbeitsmarktrelevante Aspekte eingegangen werden.

Die Ergebnisse der Onlinebefragung unterstreichen diese These nur zum Teil. Jeweils knapp drei Viertel (72 Prozent) der befragten Fachkräfte fühlten sich vor ihrem Umzug nach Deutschland eher gut über den Lebensalltag und das, was sie hier erwartet, informiert (vgl. Abbildung 49, Bewertung der Aussagen auf einem Niveau von 1, 2 oder 3).

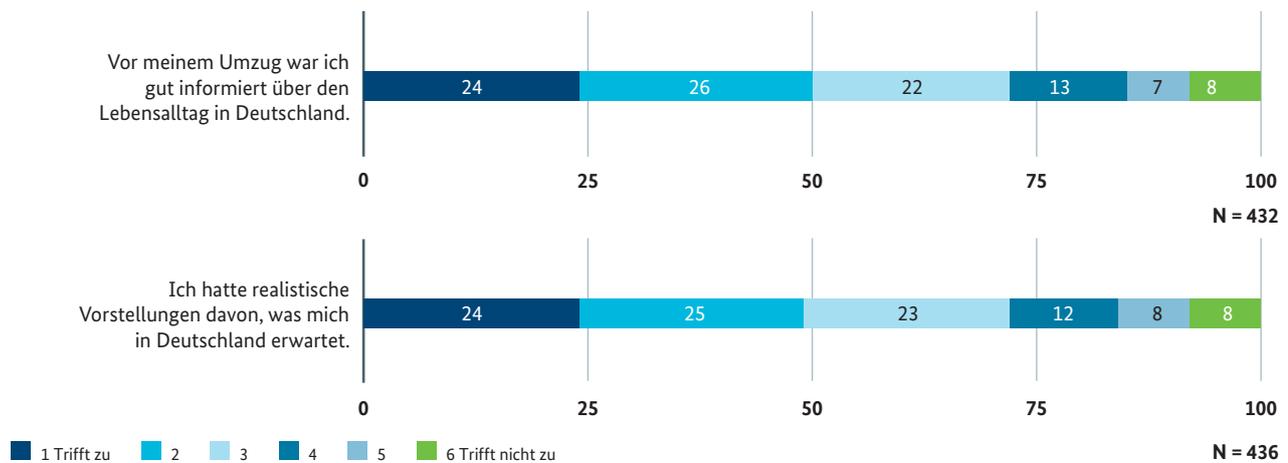
Die Mehrheit der zugewanderten Fachkräfte hatte vor ihrem Umzug nach Deutschland nach eigener Einschätzung realistische Vorstellungen davon, was sie hier erwartet. Da Deutschland bei der Zuwanderung von Fachkräften im Wettbewerb mit anderen Staaten steht, wird jedoch empfohlen, dass ansprechende und verständliche Broschüren über Deutschland insbesondere in den Auslandsvertretungen, Auslandshandelskammern und Goethe-Instituten ausgelegt werden. In diesen Broschüren soll auf Aspekte des Fachkräftemangels und Deutschland als Zuwanderungsland eingegangen werden.

Tabelle 11: Verfügbare Informationen auf den Internetseiten ausgewählter deutscher Auslandsvertretungen

Ver-gleichs-land	Differen-zierung nach Zielgruppen bzw. Zuwan-derungs-zwecken	Detailtiefe/ Umfang der Informationen	Verfügar-keit von Checklisten	Möglich-keit der direkten Kontaktaufnahme	Hinweis auf Bleibemög-lichkeiten in Deutsch-land	Hinweis auf „Make it in Germany“-Portal	Verlinkung zu weiteren Informa-tionsseiten
Vietnam	✓	<ul style="list-style-type: none"> „Arbeitsaufnahme (Erwerbstätigkeit)“ „Studium in Deutschland“ 	✓	✓	*	*	✓ (AA, anabin, DAAD, Europäische Kommission)
Indien	✓	<ul style="list-style-type: none"> „Guest scientist/visiting scholar“/ „Cook“ „Studium Visa Indien“ „Visa for Training (Internship)“ 	✓	✓	*	✓ (sehr versteckt)	✓ (VFS Germany)
Indonesien	✓	<ul style="list-style-type: none"> „Arbeitsvisum“/„Arbeit in Deutschland“ „Fachkräfte für Deutschland“ (Ähnliche Information, aber für deutsche Unternehmen) „Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Sicherung der Fachkräftebasis“ (Arbeiterleichterungen für hochqualifizierte Kräfte) „Visumsbeantragung für Studenten“/„Voraussetzungen für die Aufnahme an einer dt. Universität“ (Info zu DAAD etc.) „Merkblatt für Stipendiaten“/ „Intensivsprachkurse mit Dauer über 90 Tagen“ „Information für Wissenschaftler“ 	✓	✓	*	*	*
Tunesien	✓	<ul style="list-style-type: none"> Merkblatt „Arbeitsaufnahme Blue Card EU“ Merkblatt „Arbeitsaufnahme“ Merkblatt „Studium“ – Unterteilung Studium/Studienbewerber 	✓	✓	✓	✓ (Blue-Card-Merkblatt)	✓ (Goethe-Institut)
Kolumbien	*	*	*	✓	*	*	*
China	✓	<ul style="list-style-type: none"> Merkblatt „Blaue Karten EU“ Merkblatt „Allgemeine Informationen zum nationalen Visum“ „Visum zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit“ „Wissenschaftlichen Aufenthalt“ Merkblatt „Studium“ 	✓	✓	*	*	✓ (EU Immigration Portal; „Lernen und Arbeiten“ – AA)
Malaysia	✓	<ul style="list-style-type: none"> Keine Merkblätter, direkte Info auf Homepage: „Employment“/ „Students“ 	✓	✓	*	*	✓ (Recognition in Germany)

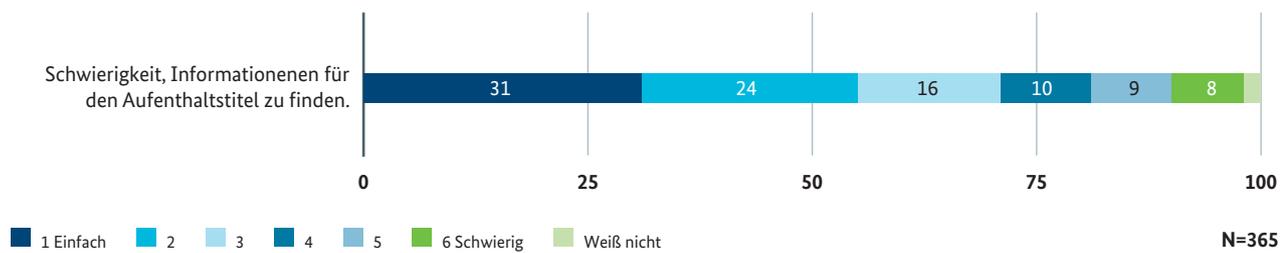
Quelle: Eigene Darstellung Ramböll Management Consulting auf Basis des Auswärtigen Amtes, 2013, 2014.

Abbildung 49: Informationsstand der Fachkräfte zum Lebensalltag in Deutschland vor dem Umzug nach Deutschland
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Fragen wurden allen EU- und Drittstaatsangehörigen mit und ohne Visumpflicht gestellt.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

Abbildung 50: Schwierigkeit, Informationen zur Beantragung oder Verlängerung des Aufenthaltstitels bei den Ausländerbehörden zu finden
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Fragen wurden allen Drittstaatsangehörigen mit und ohne Visumpflicht gestellt. Werte unterhalb von sieben Prozent wurde aus Gründen der Lesefreundlichkeit nicht dargestellt. Dies gilt für die gesamte Studie.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

In Deutschland angekommen, müssen die zuwandernden Fachkräfte den Aufenthaltstitel innerhalb von drei Monaten bei der Ausländerbehörde beantragen oder, wenn sie visumsfrei einreisen konnten, dort erstmals ihren Aufenthaltstitel beantragen. Auch hierfür sind Nachweise und Dokumente vorzulegen. Abbildung 50 zeigt, wie einfach bzw. wie schwierig dies den Fachkräften aus der Onlinebefragung gefallen ist. Im Vergleich bewerten die Fachkräfte die Informationsbeschaffung für die Visumsbeantragung etwas schwerer (vgl. Abbildung 47) als die Informationsbeschaffung für die Beantragung des Aufenthaltstitels. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass bei der Abbildung 50 zugrundeliegenden Fragestellung nicht nur Erstbeantragungen, sondern auch Verlängerungen von Aufenthaltstiteln, abgefragt wurden. Bei den Verlängerungen liegt seitens der Befragten bereits eine gewisse Vorerfahrung im Umgang mit der Ausländerbehörde vor.

Allgemeine Bewertung der vorhandenen Informationsmöglichkeiten im Internet

Bei der Diskussion der vorhandenen Informationsmöglichkeiten zur Zuwanderung von Fachkräften nach Deutschland wurden in den Experteninterviews sowie in den Fallstudien insbesondere die Internetangebote

- der deutschen Auslandsvertretungen,
- der ZAV,
- des BAMF und von
- „Make it in Germany“

diskutiert. Grundsätzlich wurden Informationsangebote auf diesen Seiten als hilfreich angesehen. Ergänzend gab es folgende detaillierte Bewertungen.

- *Internetauftritte der deutschen Auslandsvertretungen:* Hier wurde insbesondere die Uneinheitlichkeit der vorhandenen Informationen kritisiert.
- *Internetauftritt der ZAV⁷⁶:* Das ZAV-Portal wird als zu unübersichtlich bewertet, wenngleich der dort angebotene Migrationscheck bei den Unternehmen sehr beliebt ist, so mehrere AG-S-Vertreterinnen und Vertreter. Der Migrations-Check ist, wie die meisten Angebote auf der ZAV-Webseite, auch auf Englisch verfügbar.

Good-Practice-Ansatz zu Informationsmöglichkeiten im Internet

Der Migrationscheck im Onlineangebot der ZAV ist zwar an Fachkräfte adressiert, wird aber auch von Unternehmen als sehr hilfreich beschrieben. Hier wird anhand der Herkunft, des Berufsabschlusses und weiterer Kriterien in wenigen Schritten abgeprüft, ob eine Arbeitserlaubnis in Deutschland grundsätzlich erteilt werden kann. Am Ende wird man u. a. an eine zentrale Telefonnummer für weitere Nachfragen verwiesen.

- *Internetauftritt des BAMF⁷⁷:* Hier wurde seitens der interviewten Expertinnen und Experten angenommen, dass die BAMF-Internetseite für Zuwanderinnen und Zuwanderer aus dem Ausland wahrscheinlich schwer auffindbar ist.
- *„Make it in Germany“:* Zum Portal „Make it in Germany“ äußerten mehrere Expertinnen und Experten, dass die dortigen Informationsangebote für Unternehmen noch nicht ausreichend sind. Auch könnte der Bekanntheitsgrad des Portals „Make it in Germany“ noch verbessert werden: In der bereits zitierten repräsentativen Unternehmensbefragung der Bitkom Research gaben nur 20 Prozent der befragten Unternehmensvertreterinnen und -vertreter an, dass ihnen das Portal „Make it in Germany“ bekannt ist (Bitkom Research GmbH 2013:28). Leider gibt es hierzu keine Vergleichswerte anderer Portale. Es ist aber denkbar, dass sich Unternehmen eher von Portalen angesprochen fühlen, die direkt auf die Fachkräftesicherung abzielen. Hier sind insbesondere das „Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung“⁷⁸, welches ebenso wie „Make it in Germany“ vom BMWi betrieben wird, oder das Portal „Fachkräfte für die Region“⁷⁹, welches vom BMAS betrieben wird, zu nennen. Beide Portale liefern ebenso wie „Make it in Germany“ konkrete Praxisempfehlungen für die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte. „Make it in Germany“

bietet ebenso wie die ZAV einen Migrations-Check für Fachkräfte an, dieser ist aber weniger übersichtlich.

Der Hauptkritikpunkt, der von der Mehrheit der in den Expertengesprächen und Fallstudien befragten Akteure benannt wurde, war jedoch, dass es zu viele Internetportale gibt. So sei es für die Zielgruppe und auch für die umsetzenden Akteure schwer, den Überblick zu behalten und die Recherche sei mühselig. Es wurde immer wieder der Wunsch nach einem zentralen Informationsportal geäußert, das alle relevanten Zielgruppen und Themenbereiche in den Grundzügen abdeckt. Auf die Verfügbarkeit und Ausgestaltung derartiger zentraler Portale anderer Länder wird im Zuge des internationalen Vergleichs in Kapitel 6 eingegangen.

Auf Basis dieser Erkenntnisse wird empfohlen, eine Studie zu den vorhandenen Angeboten durchführen zu lassen, um in diesem Zuge mögliche Überschneidungen zwischen den Portalen, den zielgruppenspezifischen Angeboten und Informationslücken aufzuzeigen. Hierbei sollten auch die weiteren Angebote auf Ebene der Bundesländer oder Regionen, wie z. B. der Metropolregion Rhein-Neckar, berücksichtigt werden. Auf Basis dieser Ergebnisse sollten das Informationsangebot des Portals „Make it in Germany“ als die zentrale Webseite für zuwandernde Fachkräfte und Unternehmen ausgebaut werden. Der Bekanntheitsgrad sollte durch Werbemaßnahmen im In- und Ausland gesteigert werden. Bei dem Ausbau sollte die Informationsbereitstellung durch andere Portale und die Abdeckung spezifischer Zielgruppen berücksichtigt und ggf. neu abgestimmt werden. Es müssen nicht alle Inhalte auf „Make it in Germany“ enthalten sein, auch eine übersichtliche Verlinkung zu anderen relevanten Angeboten wäre hilfreich.

Verantwortlich für den Ausbau bzw. die Spezifizierung und die Steigerung des Bekanntheitsgrads des „Make it in Germany“-Portals wäre das BMWi, welches das Portal ins Leben gerufen hat und betreut. In Bezug auf die Bereitstellung zusätzlicher Informationen und die Passgenauigkeit dieser in Hinblick auf unterschiedliche Zielgruppen ist die Abstimmung mit weiteren Akteuren, beispielsweise dem BMBF, dem BAMF und der BA, empfehlenswert. Eine entsprechende Fortführung und Weiterentwicklung des Portals „Make it in Germany“-Portal wurde auch als Maßnahme und Empfehlung im Diskussionspapier zur Weiterentwicklung der AG E.2 definiert.

76 Siehe hierzu http://www.arbeitsagentur.de/nn_29928/Navigation/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/ZAV-Nav.html, Stand 25.11.2013.

77 Siehe hierzu <http://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite-node.html>, Stand 25.11.2013.

78 <http://www.kompetenzzentrum-fachkraeftesicherung.de/ueber-das-kompetenzzentrum-fachkraeftesicherung/>, Stand 25.11.2013.

79 <http://www.fachkraeftebuero.de>, Stand 25.11.2013.

Die aktuell bereitgestellten Informationen des „Make it in Germany“-Portals werden seitens der Expertinnen und Experten noch nicht als ausreichend bezeichnet. Auch ist das Portal momentan noch nicht durchweg bekannt. Andererseits gibt es eine Vielzahl an Informationsportalen zu gleichen oder ähnlichen Themen. Es wird empfohlen, eine Studie zu den vorhandenen Informationsportalen durchführen zu lassen, auf deren Basis „Make it in Germany“ weiter ausgebaut und besser mit den übrigen Angeboten abgestimmt werden kann. Hierfür bedarf es einer Zusammenarbeit des BMWi mit den Verantwortlichen für die weiteren Angebote. Zur Erhöhung des Bekanntheitsgrads von „Make it in Germany“ als zentrales Portal werden Werbemaßnahmen im In- und Ausland empfohlen. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass die relevanten Zielgruppen mit spezifischen Informationen bedient und eine ausreichende Anzahl an Sprachen abgedeckt wird.

5.1.2 Effizienz der Umsetzungsprozesse bei der Erteilung von Visa- und Aufenthaltstiteln

Nach der differenzierten Betrachtung des Informationsstandes und der Informationsmöglichkeiten der einzelnen Akteure soll gezielter auf zielgruppenübergreifende Aspekte der Effizienz im Zuwanderungsprozess eingegangen werden. Die Effizienz hängt davon ab, wie kosten- und zeitintensiv einzelne Prozesse verlaufen. Dies betrifft insbesondere die akteursübergreifende Zusammenarbeit an den Schnittstellen zwischen der Auslandsvertretung, dem BVA, der Ausländerbehörde und der BA. Die Effizienz der Umsetzungsprozesse wird zu einem bestimmten Grad von der Güte des zuvor beschriebenen Informationsstandes der Akteure beeinflusst (siehe Abschnitt 5.1.1).

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse zur Effizienz sind zielgruppenübergreifend gültig. Dabei wird auf die Prozesse der Visabeantragung, die Prozesse in den Ausländerbehörden, die Umsetzung des § 31 AufenthV, die Dokumentenübermittlung zwischen den Verwaltungsbehörden sowie auf den Austausch zwischen den Verwaltungsakteuren eingegangen.

Prozesse bei der Visabeantragung

Insbesondere bei akutem Fachkräftemangel, der in den Fallstudien von mehreren Unternehmensvertreterinnen

und -vertretern benannt wurde, ist nach der Einstellungsentscheidung für eine Fachkraft aus einem Drittstaat eine möglichst schnelle Abwicklung der Einreiseformalitäten wichtig. Bei Drittstaatsangehörigen, die zum Studium, zur Promotion oder für eine Berufsausbildung nach Deutschland zuwandern⁸⁰, ist es entscheidend, dass sie pünktlich zu Beginn des Semesters das Studium aufnehmen oder zu dem laut Vertrag festgelegten Datum die entsprechende berufliche Tätigkeit beginnen können. Dies wirkt sich entsprechend auf den Zeitpunkt der Einreise aus.

Drittstaatsangehörige aus Ländern, für die keine Visumpflicht besteht, können zunächst ohne Visum nach Deutschland einreisen. Bei den übrigen Drittstaatsangehörigen ist das Einreisevisum erforderlich. Zu dessen Beantragung muss, wie bereits eingangs dieses Kapitels erwähnt, zunächst ein Termin in der deutschen Auslandsvertretung oder einer vorgeschalteten Agentur (Visa Application Center) vereinbart werden. Die deutschlandweite Onlinebefragung unter den zugewanderten Fachkräften hat ergeben, dass die durchschnittliche Wartezeit auf einen derartigen Termin bei 3,8 Wochen lag, wobei es hier auch Abweichungen nach oben bis zu einer Wartezeit von knapp sieben Wochen gegeben hat (vgl. Abbildung 51). Differenziert für jene, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit als Angestellte bzw. Angestellter oder zur Arbeitssuche auf Basis von § 18c AufenthG eingereist sind, lag die durchschnittliche Wartezeit bis zu einem Termin sogar bei 6,7 Wochen (Abbildung 51).

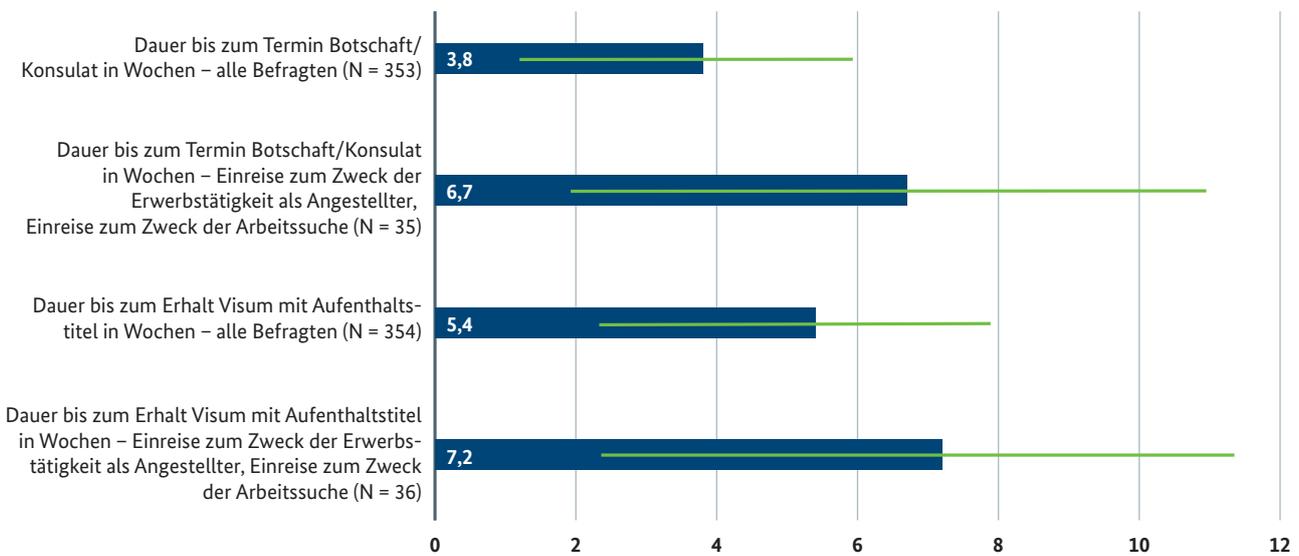
Des Weiteren wurden die Fachkräfte gefragt, wie lange es ab der Einreichung vollständiger Visa-Antragsunterlagen bis zum Erhalt des Visums gedauert hat (vgl. ebenfalls Abbildung 51). Hier ergab sich ein Durchschnittswert von 5,4 Wochen, wobei sich auch hinter diesem Durchschnittswert längere Wartezeiten von bis zu über acht Wochen verbergen. Betrachtet man bei dieser Größe nur die Drittstaatsangehörigen, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit als Angestellte bzw. Angestellter oder mit einem Visum zur Arbeitssuche nach Deutschland eingereist sind, so lag die Wartezeit nach Abgabe der vollständigen Antragsunterlagen mit 7,2 Wochen über dem Durchschnitt aller Befragten.⁸¹

In der Summe der Wartezeit bis zu einem Termin in der Auslandsvertretung und der Dauer zwischen Einreichung der vollständigen Unterlagen und dem Erhalt des Visums ergibt sich im Durchschnitt somit eine Mindestdauer für das Visumsverfahren von 9,2 Wochen (3,8 Wochen + 5,4 Wochen). Für jene mit dem Zuwanderungszweck der

80 Diese Zielgruppen werden in der vorliegenden Studie ebenfalls zum Oberbegriff der ausländischen Fachkräfte hinzugezählt.

81 Der Nationale Normenkontrollrat beziffert die Dauer zwischen Antrag und Erhalt des Visums für Fachkräfte in seinem Bericht zur Einreiseoptimierung von September 2011 mit rund sechs Wochen etwas geringer (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2011:48). Allerdings sind diese Ergebnisse nicht direkt vergleichbar. Der Normenkontrollrat berücksichtigt in der Auswertung nur Visa-Antragsverfahren mit Onlinebeteiligung der BA. Danach wird in der vorliegenden Befragung nicht differenziert. Außerdem sind in der vorliegenden Befragung auch Einreiseverfahren von Zuwanderern zwischen 2005 und 2013 abgefragt worden, im Bericht des Normenkontrollrats wurden nur Verfahren aus dem Jahr 2011 ausgewertet.

Abbildung 51: Dauer bis zu einem Termin zur Visumsbeantragung
(Angaben in Wochen)



Anmerkungen: Die Frage wurde an alle Drittstaatsangehörigen mit Visumpflicht gestellt. Die grünen Balken stellen die jeweiligen Standardabweichungen dar. Standardabweichungen bei Dauer bis zu einem Termin: 4,7 Wochen (alle Befragten) bzw. 8,7 Wochen (Einreise zum Zweck der Erwerbstätigkeit als Angestellter, Einreise zum Zweck der Arbeitssuche); Standardabweichungen bei der Dauer bis zur Visumsvergabe: 5,5 Wochen (alle Befragten) bzw. 9,1 Wochen (Einreise zum Zweck der Erwerbstätigkeit als Angestellter, Einreise zum Zweck der Arbeitssuche).

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

Erwerbstätigkeit liegt dieser Durchschnittswert sogar bei 13,9 Wochen⁸² (Rambøll Management Consulting, 2013). Eine weitere Differenzierung dieser Auswertung nach Drittstaaten oder Staatenregionen ist auf Basis der vorliegenden Daten nicht sinnvoll möglich, da die Fallzahlen pro Land z. T. zu klein sind, um valide Aussagen treffen zu können.

Weiterhin ergab die Onlinebefragung der Fachkräfte, dass bei knapp jeder bzw. jedem fünften befragten Hochqualifizierten oder Qualifizierten mit Berufsabschluss ein Beschäftigungsverhältnis einmal nicht zustande kam, weil der Aufenthaltsstatus noch nicht geklärt war. In den Fallstudien merkten die Unternehmensvertreterinnen und -vertreter an, dass das Visumsverfahren zu lange dauert, wenn eine Stelle schnell besetzt werden soll/muss. Auch in der bereits zitierten repräsentativen Unternehmensbefragung der Bitkom Research GmbH gaben mit 60 Prozent mehr als die Hälfte der befragten Unternehmen an, dass sie sich kürzere Einreiseverfahren für eingestellte ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten wünschen (Bitkom Research GmbH 2013:27).

Die Wartezeiten auf die persönlichen Vorsprachetermine zur Visumsbeantragung werden u. a. auf die Personalausstattung in den deutschen Auslandsvertretungen zurückzuführen sein. Dies wirkt sich nach dem Termin zur Visumsbeantragung auch auf die Bearbeitungszeit des Antrags in der Botschaft aus sowie auf die Wartezeit für den weiteren Termin zur Visumsausgabe.

In einigen Ländern hat man bereits versucht, mit den Visa Application Centern Wartezeiten zu verringern. Auch wurde im Rahmen der Fallstudien berichtet, die Auslandsvertretungen würden bei Personen aus nichtvisapflichtigen Staaten empfehlen, zunächst nach Deutschland einzureisen und sich zur Beantragung und Prüfung des Aufenthaltstitels an die Ausländerbehörde in Deutschland zu wenden. Dann besteht für die Zuwandernden allerdings das Risiko, dass ihnen der gewünschte Aufenthaltstitel nach der Einreise nicht gewährt wird.

Ergänzend wurde in den Fallstudien angegeben, dass einige Auslandsvertretungen zur Beschleunigung ihrer Prozesse bei Visumsanträgen zur Erwerbstätigkeit empfehlen, dass die Arbeitgeberinnen und -geber zuerst eine Vorabprüfung der Arbeitsmarktzulassung bei der ZAV einleiten (vgl. auch Abschnitt 5.1). Dadurch wird der Arbeitsaufwand in den Auslandsvertretungen reduziert, da sie die Entscheidung über die Zustimmungspflicht der ZAV nicht selbst treffen müssen und den Prüfantrag nicht stellen müssen. Wenn jedoch vermehrt auch nicht zustimmungspflichtige Anträge auf Vorabprüfung bei der ZAV gestellt werden, werden die Prüfverfahren hier bei gleichbleibender Personalausstattung länger brauchen. Es käme also quasi nur zu einer Verschiebung der Arbeit und der Bearbeitungsdauern von den Auslandsvertretungen zur ZAV. Bislang wurde das Vorabprüfverfahren in den Fallstudien jedoch mehrheitlich als beschleunigendes Element im Visumsverfahren beschrieben.

82 Bei diesen Werten muss berücksichtigt werden, dass sich die auf Basis des § 31 AufenthV ergebenden Verfahrensänderungen bei der Visumserteilung kaum Einfluss finden konnten, da 85 Prozent der befragten ausländischen Fachkräfte vor dem Jahr 2013 zugewandert sind. 15 Prozent der im Rahmen der Befragung abgedeckten ausländischen Fachkräfte sind im Jahr 2013 zugewandert.

Insgesamt deuten diese Ergebnisse zur Dauer der Visumsverfahren und zu Aktivitäten zur Verlagerung von Arbeitsschritten auf andere Akteure darauf hin, dass es zumindest in einigen Auslandsvertretungen und ggf. in den Visa Application Centern zu wenig Personal gibt, oder aber das Personal nicht überall ausreichend ausgebildet bzw. auf seine Arbeit vorbereitet ist (vgl. zum Informationsstand in den Auslandsvertretungen auch Abschnitt 5.1.1). Daher wird empfohlen, insbesondere in Auslandsvertretungen mit sehr langen Visabearbeitungsdauern, Personalbedarfsmessungen durchzuführen und je nach Ergebnis entsprechende Schritte zur Personalaufstockung oder Fortbildung einzuleiten. Hier ist in erster Linie das AA in der Verantwortung.

Das Visumsverfahren dauert im Schnitt über zwei Monate (3,8 Wochen Wartezeit auf einen Termin in der Auslandsvertretung zuzüglich 5,4 Wochen Dauer zwischen Einreichung der vollständigen Unterlagen und dem Erhalt des Visums). Bei jenen, die als angestellte Erwerbstätige zugewandert sind, dauerte es im Schnitt sogar fast 14 Wochen (6,7 Wochen Wartezeit auf einen Termin in der Auslandsvertretung zuzüglich 7,2 Wochen Dauer zwischen Einreichung der vollständigen Unterlagen und dem Erhalt des Visums). Insbesondere Unternehmen wünschen sich eine schnellere Bearbeitung. Aufgrund der langen Bearbeitungsdauer bei den Visumantragsverfahren wird empfohlen, in den Auslandsvertretungen und ggf. den Visa Application Centern Personalbedarfsmessungen durchzuführen.

Prozesse in den Ausländerbehörden

Aber nicht nur Personalengpässe in den Auslandsvertretungen, auch Engpässe in den Ausländerbehörden in Deutschland tragen zu der langen Dauer bei den Einreiseverfahren bei, denn oftmals müssen die Ausländerbehörden ihre Zustimmung zur Visumserteilung geben. In den Fallstudien und in den Expertengesprächen wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass es in vielen Ausländerbehörden personelle Engpässe gebe. Dies bestätigte sich teilweise auch in den Fallstudien und konnte auch im Rahmen weiterer durch den Gutachter durchgeführten Projekte in Ausländerbehörden beobachtet werden. Um eine optimale Ausgestaltung der Zuwanderungsprozesse zu gewährleisten, wird daher empfohlen, auch in den Ausländerbehörden Personalbedarfsmessungen vorzunehmen. Diese werden z. T. von den entsprechenden Landesbehörden oder Mittelinstanzen (Bezirken etc.) in mehrjährigen Abständen durchgeführt. Das BMI könnte zur Analyse der Situation in den einzelnen Kommunen entsprechende Informationen anfordern und ggf. aktuelle Personalbedarfsmessungen vorantreiben.

In den Erhebungen wurde mehrfach von Personalengpässen auch in den Ausländerbehörden berichtet. Daher wird empfohlen, dass das BMI ggf. bei den Bundesländern vorliegende Personalbedarfsmessungen analysiert oder die Erstellung aktueller Personalbedarfsmessungen vorantreibt bzw. in Auftrag gibt.

Neben der ggf. erforderlichen Zustimmung der Ausländerbehörde zur Einreise stellen die Ausländerbehörden in Deutschland die Aufenthaltstitel aus (vgl. auch Abbildung 44). Die Fallstudien haben gezeigt, dass viele Unternehmen die Fachkräfte im Anschluss an die Einreise bei der Beantragung des Aufenthaltstitels begleiten. Die Betriebe schätzen es besonders, wenn die Ausländerbehörden ein Terminsystem angeboten haben, da auf diese Weise ein kalkulierbarer zeitlicher Aufwand für die Unternehmen entsteht. Ein solches Terminsystem hat sich inzwischen auch in vielen anderen Behörden, z.B. in Meldeämtern und Kommunen, durchgesetzt und sollte im Sinne der Kundenorientierung auch flächendeckend in den Ausländerbehörden eingeführt werden. Auch wird ein solches System, wie in den Fallstudien geschildert, seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörde geschätzt. Es ist ihnen möglich, detailliert auf die individuellen Belange einzugehen und sich hierfür ausreichend Zeit zu nehmen. Dies ist nach Auskunft in den Fallstudien nicht möglich, wenn viele weitere Personen ebenso auf ein persönliches Gespräch warten und die Komplexität der Sachverhalte nicht bekannt ist.

Ein Terminsystem für die Beantragung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln ist für die Fachkräfte, etwaige Begleitpersonen aus dem Unternehmen sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden zeitsparend. Daher wird empfohlen, flächendeckend Terminsysteme in den Ausländerbehörden einzuführen.

Im Sinne einer effizienten Umsetzung auch bei der Verlängerung von Aufenthaltstiteln hat eine interviewte Ausländerbehörde ein automatisches Einladungsmanagement für die Fachkräfte etabliert. Dieses, automatisch über das vorhandene IT-System gesteuerte Verfahren, ermöglicht es, Friktionen zu vermeiden, die andernorts entstehen, weil Ausländerinnen und Ausländer die Verlängerung ihres Aufenthaltstitels zu spät beantragen. Das System versendet automatisch Einladungen für Termine mit einer ausreichend langen Vorlaufzeit (acht Wochen).

Good-Practice-Ansatz zur Effizienzsteigerung bei der Vergabe und Verlängerung von Aufenthaltstiteln

Es gibt elektronische Terminsysteme für Ausländerbehörden, die eine rechtzeitige und automatische Wieder-einladung der ausländischen Fachkräfte ermöglichen. So werden Friktionen und Terminschwierigkeiten kurz vor oder bei Ablauf von Aufenthaltstiteln vermieden.

Anwendung des beschleunigten Einreiseverfahrens nach § 31 AufenthV

Zur Beschleunigung des Visumsverfahrens besteht für qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte ohne relevanten Voraufenthalt in Deutschland seit dem 5. März 2013 unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, ein vereinfachtes Einreiseverfahren anzuwenden, bei dem der Visumsantrag nicht mehr von den Ausländerbehörden geprüft werden muss (§ 31 Abs. 1 Nr. 2 AufenthV) (vgl. auch Abschnitt 3.3). Dieses beschleunigte Visumsverfahren wurde vom Ansatz her in den Fallstudien von den Verwaltungsakteuren mehrheitlich begrüßt. Allerdings wird das Verfahren laut einem BDA-Papier noch nicht flächendeckend eingesetzt (vgl. BDA 2013:2), was sich auch in den Fallstudien bestätigte. Die in den Fallstudien interviewten Akteure berichteten auch, dass in den Fällen, bei denen das beschleunigte Visumsverfahren bereits eingesetzt wurde, sich die betreffenden Prozesse in der Praxis noch nicht optimal eingespielt haben.

Ein Aspekt, der einer Beschleunigung des Visumsverfahrens bei Anwendung des § 31 AufenthV zum Teil noch entgegensteht, ist eine mehrfach berichtete unzureichende Dokumentation des Prüfverfahrens vor der Visumserteilung. Die Zuwandernden erhalten zwar wie vorgesehen ohne Einbeziehung der Ausländerbehörde ihr Einreisevisum. Wenn sie dann aber nach der Einreise in der Ausländerbehörde ihren Aufenthaltstitel beantragen wollen, ist aus den Akten z. T. nicht ersichtlich, welche Prüfungen tatsächlich stattgefunden haben, die Unterlagen sind oft nicht vollständig oder die angewendeten Rechtsgrundlagen nicht ersichtlich, so insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter aus den Ausländerbehörden und der ZAV. In diesen Fällen müssen die Ausländerbehörden oder die ZAV die Prozesse nachrecherchieren und neu prüfen. Dadurch wird die Erteilung des Aufenthaltstitels i. d. R. verzögert. Um diesem Umstand entgegen zu wirken, wird in den Formularen, welche die Auslandsvertretungen in der Regel elektronisch ausfüllen, empfohlen, mehr „Pflichtfelder“ unterzubringen. Entsprechend könnten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auslandsvertretungen ein Einreisevisum nur ausstellen, wenn die Angaben in den Pflichtfeldern konsistent und vollständig sind. Gleichzeitig sollte diese Maßnahme jedoch auch mit den bereits in 5.1.1 geforderten Verbesserungen des Fachwissenstandes in den Auslandsvertretungen betrachtet werden.

Das beschleunigte Visumsverfahren nach § 31 AufenthV, bei dem die Ausländerbehörden nicht mehr in die Prüfung einbezogen werden müssen, wird von den betroffenen Akteuren grundsätzlich begrüßt, aber noch nicht flächendeckend angewendet. Wenn es angewendet wird, entstehen zum Teil Probleme durch unvollständige Dokumentationen seitens der Auslandsvertretungen. Daher wird empfohlen, die entsprechenden Formulare mit mehr „Pflichtfeldern“ zu versehen.

Auch wurde in den Fallstudien berichtet, dass die Anwendung des beschleunigten Visumsverfahrens in der Praxis zu Unsicherheiten führen kann, wenn parallel zum Visum für Erwerbstätige für deren Familienangehörige Visumsanträge auf Familiennachzug gestellt werden. Bei den Visumsanträgen für den Familiennachzug muss die Ausländerbehörde in jedem Fall die Prüfung übernehmen. Es kann dabei vorkommen, dass die Prüfanträge für die Familie in der Ausländerbehörde bereits vorliegen, aber keine Informationen zum Visumsantrag des erwerbstätigen Familienmitgliedes, deren Verfahren über § 31 AufenthV abgewickelt wird. Hierdurch wird eine zeitnahe Bearbeitung der Visumsanträge der Familienangehörigen deutlich erschwert. Dies wird von den Zuwandernden nach den Angaben aus den Fallstudien sehr bemängelt und steht dem Ansatz einer Willkommenskultur entgegen. Um dieser Problematik entgegenzuwirken, müsste bei der Beantragung des Visums der Fachkraft direkt erfasst werden, ob der Familiennachzug innerhalb einer bestimmten Frist beantragt werden soll. Ist dies der Fall, wird ein reibungsloser Ablauf der parallelen Antragsverfahren nur möglich sein, wenn die Ausländerbehörde auch über das betreffende Verfahren nach § 31 AufenthV der Fachkraft im Detail informiert wird, und zwar mit dem Hinweis, dass der Familiennachzug zeitnah ansteht.

Schwierigkeiten treten beim beschleunigten Visumsverfahren nach § 31 AufenthV insbesondere dann auf, wenn zeitnah der Familiennachzug beantragt wird, bei dem die Ausländerbehörden immer eingeschaltet werden. Hier wird empfohlen, bei der Visumsbeantragung der Fachkräfte den geplanten Zeitpunkt für den Familiennachzug abzufragen und die Ausländerbehörde bei einem zeitnahen Familiennachzug standardmäßig auch über den Antrag der Fachkraft zu informieren, selbst wenn keine Zustimmung der Ausländerbehörde erforderlich ist.

Eine zentrale praktische Herausforderung bei der Umsetzung des beschleunigten Visumsverfahrens bestand zum Zeitpunkt der Erhebungen in der Feststellung des sogenannten relevanten Voraufenthalts, da es hier gemäß den Erfahrungen aus den Fallstudien offenbar Definitionsschwierigkeiten seitens der Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden gab. Im Zweifel wurde über den relevanten Voraufenthalt in der Praxis das beschleunigte Verfahren

zur Visumserteilung nicht angewendet und die Ausländerbehörde wird weiterhin in das Prüfverfahren einbezogen. Auch die BDA weist in ihrem Positionspapier zur Zuwanderung ausländischer Fachkräfte auf Schwierigkeiten bei der Bestimmung der relevanten Voraufenthalte hin (BDA 2013:4). Hier bedarf es für die Akteure in der Praxis eines klareren Kriterienkatalogs zur Frage der relevanten Voraufenthalte. Während der Entstehung des Berichts hat das BMI hier bereits nachjustiert. Inwiefern die Definition des relevanten Voraufenthalts in der Praxis dadurch klarer geworden ist, konnte im Rahmen der vorliegenden Studie leider nicht mehr betrachtet werden.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen bestanden in den Auslandsvertretungen Unsicherheiten darüber, wann ein relevanter Voraufenthalt im Sinne des § 31 AufenthV vorliegt. Hierfür ist ein eindeutiger Kriterienkatalog erforderlich.

Vorabprüfverfahren der Ausländerbehörden nach § 31 Abs. 3 AufenthV

Die Frage, ob ein relevanter Voraufenthalt in Deutschland vorliegt, ist auch ausschlaggebend dafür, ob Unternehmen eine weitere Möglichkeit der Beschleunigung des Einreiseverfahrens ihrer Fachkräfte nutzen können. Nach § 31 Abs. 3 AufenthV kann eine Vorabverfahren zur Erteilung eines Aufenthaltstitels vor der Visumsbeantragung beantragt werden.

Beim Vorabverfahren kann die Ausländerbehörde bei Anträgen auf die Blaue Karte EU oder Aufenthaltstitel für die Ausübung eines nichtakademischen Mangelberufs die Erteilung eines Aufenthaltstitels bereits prüfen bevor der Visumsantrag bei der Auslandsvertretung gestellt wird. Hierfür wird ein vollständig ausgefüllter Antrag (möglichst in doppelter Ausfertigung) bei der Ausländerbehörde eingereicht. Das Verfahren bietet nur einen Vorteil, sofern die Ausländerbehörde dem Visumsantrag überhaupt zustimmen muss.

Das Vorabverfahren zur Erteilung eines Aufenthaltstitels wurde an mehreren Fallstudienorten häufig angewendet und führt nach den Aussagen aus den Ausländerbehörden und den Unternehmen zu einer spürbaren Beschleunigung des Einreiseprozesses. So wird das Einreiseverfahren dadurch beschleunigt, dass die Ausländerbehörden bereits die relevanten Dokumente und Nachweise vorliegen haben, und somit noch vor der elektronischen Übersendung der Unterlagen von der Auslandsvertretung mit der Bearbeitung des Antrags beginnen können.

Ein weiterer Vorteil des Vorabverfahrens besteht darin, dass durch die persönliche Übergabe der relevanten Dokumente durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber direkt auf feh-

lende Unterlagen hingewiesen und relevante Einzelfragen vor Ort geklärt werden können. Gerade dadurch, dass dieses Verfahren zu einer erheblichen Beschleunigung führt, sollte es vermehrt von den Unternehmen in Anspruch genommen werden. Es zeigte sich in der Praxis, dass das Verfahren gerade größeren Unternehmen, die vermehrt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Drittstaaten rekrutieren, das Vorabverfahren bekannt ist. Kleinere und mittelständische Unternehmen (KMU) hingegen kennen die Möglichkeit des Vorabverfahrens laut der befragten Ausländerbehörden nicht immer. Gerade bei KMU ist die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte aufgrund mangelnder finanzieller und personeller Ressourcen jedoch besonders schwierig. Aus diesem Grund wird empfohlen das Vorabverfahren bei KMU besser bekannt zu machen. Hier können unter anderem die Kammern und Arbeitgeberverbände, aber auch die Ausländerbehörden, einen Beitrag leisten.

Die Nutzung der Vorabprüfung zur Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 31 Abs. 3 AufenthV führt zu einer Beschleunigung des Verfahrens. Daher sollte es flächendeckend umgesetzt werden. Wichtig ist die Informationsverbreitung über die Möglichkeit dieses Prozesses auch bei KMU. Es wird empfohlen, dass Kammern, Arbeitgeberverbände und auch die Ausländerbehörden vor Ort die Betriebe über das Angebot des Vorabverfahrens und dessen Vorteile informieren, z. B. über Flyer oder Informationen auf ihren Webseiten.

Kritisiert wurde das Vorabverfahren von den in den Fallstudien befragten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern allein aufgrund der bereits grundsätzlich bemängelten fehlenden Transparenz der Verfahren, die bereits in Abschnitt 5.1.3 noch genauer beschrieben wird.

Dokumentenübermittlung zwischen den Verwaltungsakteuren

Potenzial zur Beschleunigung wird aber auch im regulären Visumsverfahren jenseits der Verfahren nach § 31 AufenthV gesehen. Dies betrifft insbesondere die Übermittlung der relevanten Unterlagen zwischen den Auslandsvertretungen und den Ausländerbehörden. Wenn in der Auslandsvertretung ein Visumsantrag gestellt wird, erhält die für die Prüfung zuständige Ausländerbehörde in der Regel am nächsten Tag per E-Mail eine Vorabinformation zu diesem Antrag. Darin werden erste Informationen zur betreffenden Person, z. B. der Name, genannt. Erste Prüfungsanträge an die Sicherheitsbehörden können damit bereits angestoßen werden. Alle ergänzenden Unterlagen zum Visumsantrag, wie z. B. der Arbeitsvertrag oder beglaubigte Zeugnisse, können aktuell noch nicht elektronisch über das BVA übermittelt werden. Sie werden auf dem Postweg nachgeschickt, was in der Regel mehrere Tage in Anspruch nimmt.

Die postalisch übermittelten Dokumente müssen dann in der Ausländerbehörde eingescannt und abgelegt werden, bis die eigentlich Prüfung beginnen kann.

Ergänzend sei erwähnt, dass die Übermittlung der Prüfanträge und der Prüfbescheide von den Ausländerbehörden an und von der ZAV problemlos über ein Onlineportal erfolgt, das gemeinsam von der BA und dem BVA entwickelt wurde. Sobald die ZAV aber bei einem beschleunigten Visumsverfahren nach § 31 AufenthV direkt von der Auslandsvertretung einbezogen wird, ist wieder nur eine Übermittlung per Fax möglich. Dies führt in der ZAV zu einem hohen Zeitaufwand. Auch die BDA hat dies bereits im Mai 2013 beklagt (vgl. BDA 2013:4).

In Anbetracht der geschilderten Aufwände und Zeitverluste bei der Übermittlung der Visumsanträge und der entsprechenden Anlagen, wird empfohlen, ein vollständiges elektronisches Aktensystem für die Einreiseverfahren zu etablieren. Dies wird sicherlich nicht zeitnah, sondern erst in der mittleren Frist realisierbar sein und mit erheblichen finanziellen und personellen Ressourcen verbunden sein. Dennoch sollten die Arbeiten hierzu schnell begonnen werden, da von solch einem System alle beteiligten Akteure profitieren würden. Aus diesem Grund kann das elektronische Aktensystem auch nur ein Gemeinschaftsprojekt des BMI, des AA, des BVA, der BA und gegebenenfalls der Bundesländer sein. Im Übrigen hat auch bereits der Nationale Normenkontrollrat empfohlen, die Aktenführung in allen Ausländerbehörden auf elektronische Akten umzustellen, „damit eine problemlose und schnelle elektronische Übermittlung ohne Medienbrüche ermöglicht wird“ (Normenkontrollrat 2011:190).

Das Visumsverfahren wird auch durch die fehlende Möglichkeit zur elektronischen Aktenübermittlung und -einsicht gebremst. Daher wird mittelfristig die Einführung eines elektronischen Aktensystems, auf das alle beteiligten Verwaltungsakteure Zugriff haben, empfohlen. Das elektronische Aktensystem müsste auch die Ablage und den Versand von Anhängen ermöglichen, damit diese nicht mehr per Post oder per Fax verschickt werden müssen.

Vorschlag eines Fast-Track-Verfahrens

Auch bei Umsetzung der bis hierher vorgeschlagenen Maßnahmen zur Beschleunigung des Visumsverfahrens wird es weiterhin Bearbeitungszeiten geben, die nicht immer mit den Anforderungen der Unternehmen vereinbar sein werden. Um besonders eilige Einstellungen zu ermöglichen, wurde in den Expertengesprächen darüber hinaus vorgeschlagen, ein sogenanntes Fast-Track-Visumsverfahren für Fachkräfte einzuführen. Ein solches Verfahren wird beispielsweise in den Niederlanden angeboten (siehe Anhang

III). Dort werden bei Beantragung des Fast-Track-Verfahrens höhere Bearbeitungsgebühren verlangt, aber es wird eine schnellere Bearbeitung des Antrags garantiert. In den Fallstudien wurde berichtet, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zum Teil die Einstellung verweigern, sofern der elektronische Aufenthaltstitel noch nicht vorliegt, aus Angst gegen die aufenthaltsrechtlichen Vorgaben zu verstoßen.

Für besonders dringende Einstellungsverfahren werden Unternehmen trotz der bislang vorgeschlagenen Maßnahmen Probleme mit den Bearbeitungsdauern der Visumsverfahren haben. Daher wird empfohlen, zusätzlich ein sogenanntes Fast-Track-Verfahren gegen höhere Bearbeitungsgebühren einzuführen, wie es beispielsweise bereits in den Niederlanden umgesetzt wird.

Institutionenübergreifender Austausch

Unabhängig von der Art des Visumsverfahrens, müssen sich die Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden, die ZAV und der AG-S im Verwaltungsprozess regelmäßig gegenseitig zuarbeiten. Je besser die jeweiligen Zuarbeiten sind, desto effizienter kann der Prozess ablaufen. In den Fallstudien wurden diese Zuarbeiten teilweise als nicht optimal bezeichnet. Diesbezüglich wurde akteursübergreifend angeregt, dass ein zielgerichteter Austausch zwischen den unterschiedlichen involvierten Akteuren zur effizienteren Bearbeitung der Zuwanderungsverfahren beitragen kann oder könnte, sofern er noch nicht etabliert ist. Dieser Austausch sollte möglichst auch auf Sachbearbeiterbene stattfinden, damit auch auf der bearbeitenden Ebene ein besseres Verständnis für die Prozesse und Herausforderungen bei den anderen Institutionen entstehen kann.

Zum institutionenübergreifenden Austausch zur Verbesserung der Zusammenarbeit an den Schnittstellen konnten zahlreiche gute Praxisbeispiele gefunden werden, bspw. zwischen der ZAV und Ausländerbehörden, zwischen Arbeitsagenturen und Ausländerbehörden oder zwischen Betrieben und der ZAV. Schwieriger ist es bei derartigen Austauschen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auslandsvertretungen einzubeziehen. Dies wird jedoch als wichtig angesehen, weil sie vielfach das erste Glied in der Kette der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren sind. Doch auch hier gab es bereits zwischen ausgewählten Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden mehrtägige Hospitationen in den jeweils anderen Organisationen (vgl. Abschnitt 5.1.1).

Good-Practice-Ansatz zum interinstitutionellen Austausch an den Schnittstellen zwischen den Verwaltungseinheiten

Durch den Austausch zwischen den am Visumsprozess beteiligten Akteuren auch auf Ebene der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter wurde an mehreren Fallstudienorten besseres Verständnis für die Arbeit und die Herausforderungen der anderen Institutionen geschaffen, z. B. zwischen Ausländerbehörde und ZAV. So können die eigenen Zuarbeiten optimiert und Arbeitsprozesse an den Schnittstellen verbessert werden.

Austausch zwischen Akteuren ohne direkte Zusammenarbeit im Verwaltungsprozess

Neben dem Austausch zwischen den Verwaltungseinheiten, die beim Einreiseverfahren und bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln direkt zusammenarbeiten, wurde in den Fallstudien akteursübergreifend auch geäußert, dass man sich einen stärkeren Austausch auch mit den Akteuren wünscht, die für die Zielgruppe der ausländischen Fachkräfte relevant sind, mit denen aber im Verwaltungsprozess nicht direkt zusammengearbeitet wird. Dies wäre hilfreich, um den Fachkräften und Unternehmen Erstauskünfte geben zu können und an die richtigen Stellen verweisen zu können. Z. B. wünschten sich mehrere AG-S-Vertreterinnen und Vertreter einen Austausch mit den Ausländerbehörden, um die Anforderungen für die Einstellung von Fachkräften aus Drittstaaten besser nachvollziehen und den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern bessere Vorabschätzungen geben zu können. Auch wünschten sich mehrere Vertreterinnen und Vertreter von Ausländerbehörden einen Austausch mit den IQ-Netzwerken, um in Fragen der Anerkennung sprachfähiger zu sein. An einem besuchten Standort hatte das IQ-Netzwerk bereits eine Informationsveranstaltung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden durchgeführt, was von diesen als sehr hilfreich beschrieben wurde.

Good-Practice-Ansatz zum Austausch auch zwischen den Institutionen, die im Verwaltungsprozess nicht direkt zusammenarbeiten

An einem Standort aus den Fallstudien hat das IQ-Netzwerk eine Informationsveranstaltung für die Ausländerbehörde organisiert. So konnten deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausreichend informiert werden, um ausländischen Fachkräften wichtige Erstauskünfte zu erteilen und sie an die entsprechenden Stellen zu verweisen.

Auf Basis dieser Ergebnisse wird empfohlen, dass der Austausch zwischen den Institutionen, die am Zuwanderungsprozess beteiligt sind, insgesamt verstärkt werden sollte. Dies gilt einerseits für Akteure, die im Verwaltungsprozess

direkt zusammenarbeiten. Andererseits bietet auch der Austausch der Akteure, die keine direkten Schnittstellen im Verwaltungsprozess haben, Potenziale zur Effizienzsteigerung.

Die Effizienz der Zusammenarbeit zwischen den am Einreiseverfahren beteiligten Verwaltungsakteuren hängt von der Güte der Zuarbeiten und dem gegenseitigen Verständnis für die Arbeit der jeweils anderen Institutionen ab. Hier gibt es in der Praxis noch Optimierungspotenzial. Um die Effizienz der Prozesse im Zuwanderungsverfahren zu erhöhen, werden regelmäßige Austausche der Institutionen auch auf Sachbearbeiterebene empfohlen.

5.1.3 Transparenz der Umsetzungsprozesse bei der Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln

Bei der Analyse der Transparenz geht es um die Frage, wie gut die verwaltungsinternen Prozesse bei der Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten für die Verwaltungsakteure, aber insbesondere für die Unternehmen und Fachkräfte, nachvollziehbar und nachverfolgbar sind. Im Sinne der Kundenorientierung spielt die Transparenz bei der Visumserteilung und der Erteilung von Aufenthaltstiteln eine zentrale Rolle. Dies gilt vor allem, wenn Fachkräfte möglichst schnell eingestellt werden sollen oder Studierende und Promovierende pünktlich zum Semesterbeginn einreisen wollen. Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich jeweils auf mehrere der im Rahmen der Studie betrachteten Zielgruppen.

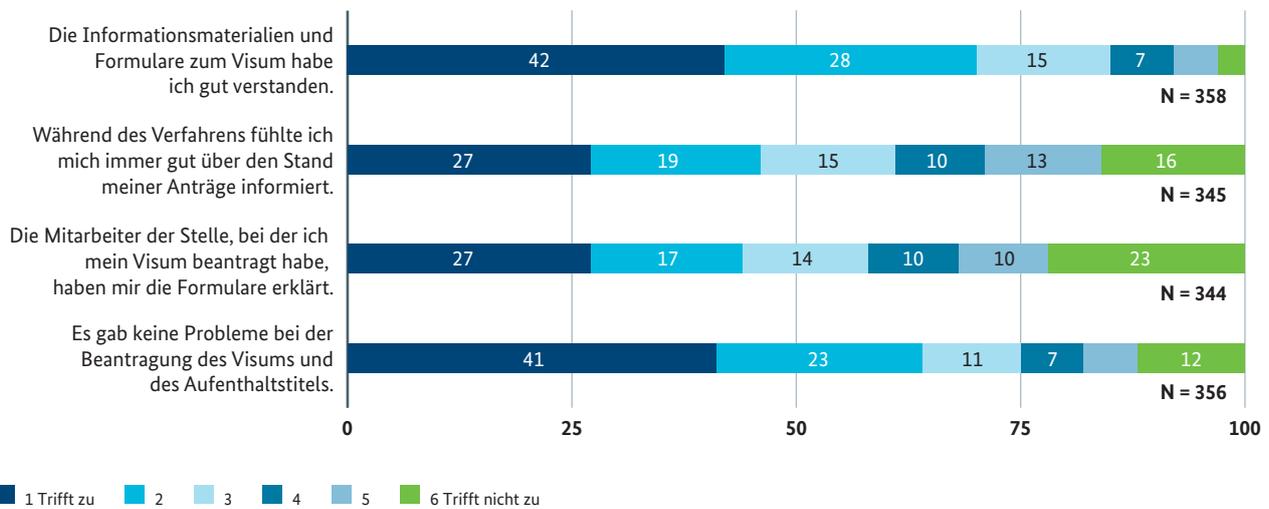
Zunächst wird die Transparenz des Visumsverfahrens und der Prozesse in den Ausländerbehörden aus Sicht der befragten Fachkräfte dargestellt. Anschließend werden Aspekte zum Umgang mit vorgefundenen Intransparenzen erörtert, bevor auf die Problematik regional uneinheitlicher Rechtsauslegungen sowie auf Intransparenzen im Zusammenhang mit beglaubigten Übersetzungen eingegangen wird.

Transparenz des Visumsverfahrens aus Sicht der Fachkräfte

Die folgende Abbildung 52 zeigt zunächst, wie transparent die Fachkräfte der deutschlandweiten Onlinebefragung den Prozess der Visabeantragung wahrgenommen haben.

Die zur Transparenz des Visumsverfahrens abgefragten Aspekte wurden jeweils von mindestens der Hälfte (58 bis 85 Prozent) der Befragten als eher zutreffend bewertet (vgl. Abbildung 52). Transparenzdefizite sind jedoch erkennbar: 16 Prozent der befragten Fachkräfte widersprachen der Aussage, dass sie während des Visumsverfahrens immer gut über den Stand der Anträge informiert waren. Fast ein Viertel

Abbildung 52: Bewertung der Transparenz bei der Visumsbeantragung aus Sicht der Fachkräfte
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde an alle Drittstaatsangehörigen mit Visumspflicht gestellt. Bei den grafischen Darstellungen wurden aus Platzgründen nicht immer geschlechtsspezifische Ausführungen dargestellt.

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013

(23 Prozent) widersprach der Aussage, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Visastelle die Formulare erklärt haben, sehr eindeutig. Eine Erklärung der Formulare war ggf. jedoch nicht unbedingt erforderlich, denn der erste Balken der Abbildung zeigt, dass die Befragten die Formulare und Informationen zum Visum ganz überwiegend (85 Prozent) gut oder eher gut verstanden haben. Drei Viertel (75 Prozent) der befragten Fachkräfte gab an, dass es keine oder eher keine Probleme bei der Beantragung des Visums und des Aufenthaltstitels gab. Sofern es Probleme bei den Verfahren gab, wurden bei der Visumsbeantragung vor allem Intransparenz des Verfahrens sowie eine schlechte Erreichbarkeit der Auslandsvertretungen genannt.

Die Visumsbeantragung verläuft aus Sicht der Fachkräfte überwiegend ohne Probleme, jedoch werden Transparenzdefizite zum Verfahren festgestellt.

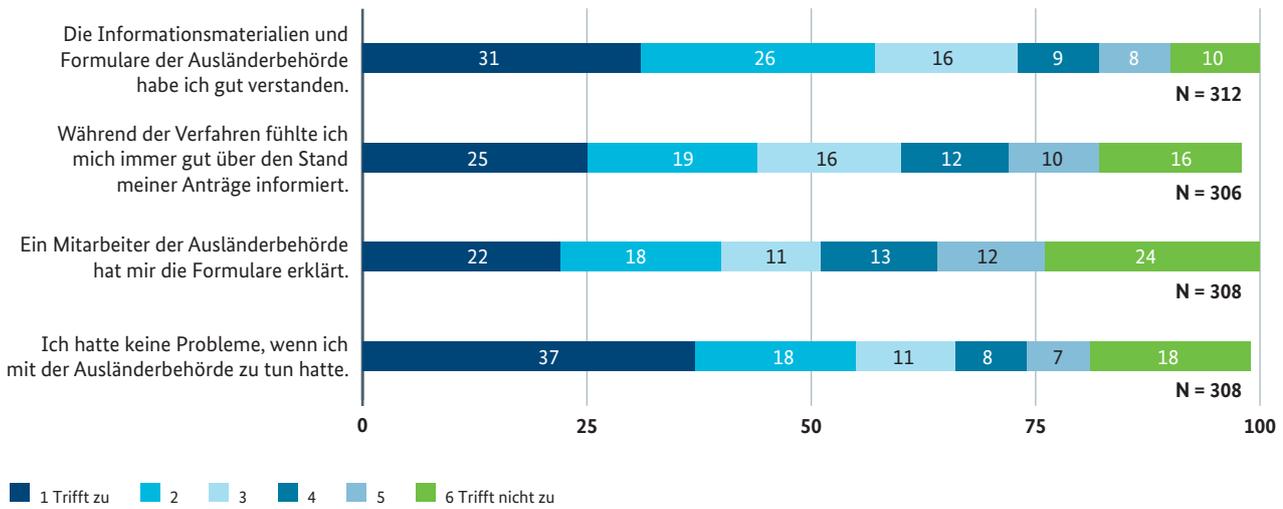
Transparenz der Prozesse in den Ausländerbehörden aus Sicht der Fachkräfte

Sofern Drittstaatsangehörige visumfrei einreisen können oder sich bereits in Deutschland aufhalten, muss der Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit bzw. zum Studium bei den deutschen Ausländerbehörden beantragt werden. Sofern Aufenthaltstitel auslaufen, müssen diese bei den Ausländerbehörden verlängert werden. Abbildung 53 zeigt, wie transparent diese Verfahren zur Beantragung bzw. Verlängerung von Aufenthaltstiteln aus Sicht der Fachkräfte sind.

Auch die hier zur Transparenz abgefragten Aspekte werden jeweils von mindestens der Hälfte der Befragten (51 bis 73 Prozent) als zutreffend oder eher zutreffend bewertet. Jedoch gibt es auch hier 16 Prozent, die angaben, dass sie sich während der Verfahren überhaupt nicht gut über den Stand der Anträge informiert fühlten, was ebenfalls auf Optimierungspotenziale hinsichtlich der Transparenz der Verfahren hinweist. Bei zwei Dritteln der Befragten (66 Prozent) gab es keine oder eher keine Probleme, wenn sie mit der Ausländerbehörde zu tun hatten. Damit laufen die Verfahren bei den Ausländerbehörden etwas seltener reibungslos ab als bei der Visumsbeantragung bei den Auslandsvertretungen (vgl. Abbildung 52; hier hatten 75 Prozent keine oder eher keine Probleme). Sofern es bei der Beantragung oder Verlängerung von Aufenthaltstiteln in den Ausländerbehörden Probleme gab, wurden in den offenen Nennungen der Onlinebefragung zum einen Unfreundlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ebenso wie Sprachprobleme genannt (siehe hierzu auch den folgenden Abschnitt zur Willkommenskultur 5.1.4). Daneben wurden jedoch immer wieder auch die Intransparenz und nicht nachvollziehbare Entscheidungen erwähnt.

Die Beantragung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln bei den Ausländerbehörden verläuft aus Sicht der Fachkräfte bei 55 Prozent reibungslos oder eher reibungslos. Als Probleme werden neben Unfreundlichkeit und Sprachproblemen auch hier Intransparenz und nicht nachvollziehbare Entscheidungen genannt.

Abbildung 53: Bewertung der Transparenz bei der Beantragung und Verlängerung des Aufenthaltstitels aus Sicht der Fachkräfte
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde allen Drittstaatsangehörigen mit und ohne Visumpflicht gestellt.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Umgang mit Intransparenz

Wie inzwischen mehrfach geschildert, gehören zum Visumsverfahren und bei Beantragung von Aufenthaltstiteln für bereits eingereiste Fachkräfte viele verwaltungsinterne Prozesse. An diesen Prozessen sind die Unternehmen und Fachkräfte in der Regel in der Rolle des Zulieferers beteiligt und erhalten keine automatische Information dazu, an welcher Stelle ihre Anträge zu welchem Zeitpunkt liegen. Dieser Umstand wurde in den Fallstudien mehrfach kritisiert. Den ausländischen Fachkräften und den einstellenden Unternehmen bleibt keine andere Möglichkeit als abzuwarten. Währenddessen haben sie meist keine Information dazu, wie lange das Verfahren dauern wird oder wo potenzielle Probleme bei der Bearbeitung liegen. Arbeitgeberinnen und -geber wenden sich nach den Aussagen aus den Fallstudien während der Wartezeit oft an die jeweiligen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bei der Ausländerbehörde, beim AG-S oder bei der ZAV. Sofern die angesprochene Behörde den Fall zum Zeitpunkt der Nachfrage der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers nicht mehr bearbeitet, wird in der Praxis versucht, den Stand des Antrags bei den anderen Institutionen zu erfragen. Dies gelingt aber oft nur begrenzt, z. B. weil Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bei den anderen Institutionen fehlen oder nicht erreichbar sind, so die Interviewpartnerinnen und -partner. Auch ist es den ausländischen Fachkräften und Betrieben nicht möglich, den Bearbeitungsstand direkt bei der Auslandsvertretung zu erfragen. Des Weiteren ist es den Antragstellenden nicht möglich, die Namen der Bearbeiterinnen und Bearbeiter in Erfahrung zu bringen, um etwaige Rückfragen zu stellen. Seitens der Fachkräfte und Betriebe wird dies nach Aussage in den Fallstudien und Expertengesprächen als sehr intransparent wahrgenommen.

Um dieser Unsicherheit während der laufenden Verfahren entgegenzuwirken, könnte ein elektronisches Nachverfolgungssystem etabliert werden. Auch die BDA sowie bereits der Bericht des Nationalen Normenkontrollrats zur Einreiseoptimierung (Nationaler Normenkontrollrat 2011:190) haben bereits ein derartiges System gefordert. Der Normenkontrollrat beruft sich bei seiner Empfehlung auch auf eine Unternehmensbefragung (BDA 2013:5).

Das elektronische Nachverfolgungssystem sollte es ermöglichen, dass Unternehmen und Fachkräfte jederzeit einsehen können, welche Stelle gerade für den Antrag zuständig ist. Aus Sicht der Gutachterinnen und Gutachter sollte das Nachverfolgungssystem technisch an das elektronische Aktensystem gekoppelt sein, welches bereits in Abschnitt 5.1.2 zur Beschleunigung der Prozesse bei der Prüfung von Anträgen auf Visa und Aufenthaltstitel empfohlen wurde. Entsprechend sollten ein elektronisches Nachverfolgungssystem und elektronisches Aktensystem als mittelfristiges Gesamtprojekt gedacht werden. Wie bereits aufgeführt wird hierfür eine Kooperation des BMI, des AA, des BVA und der BA und gegebenenfalls der Bundesländer erforderlich sein.

Wie bereits von der BDA und dem Nationalen Normenkontrollrat festgestellt, beklagten auch fast alle Akteure aus den Fallstudien sowie die interviewten Expertinnen und Experten die Intransparenz der Verfahren bei der Visumsbeantragung und der Beantragung von Aufenthaltstiteln. Daher wird erneut empfohlen, ein elektronisches Nachverfolgungssystem zu etablieren. Dieses sollte technisch an das bereits vorgeschlagene elektronische Aktensystem gekoppelt sein.

Um die Unsicherheit über die Dauer des Prüfverfahrens zu reduzieren, haben sich im Rahmen des Modellprojekts AKZESS Sachsen ausgewählte Ausländerbehörden eine Selbstverpflichtung zur Einhaltung einer bestimmten Bearbeitungszeit auferlegt. Diese wurde bei vier Wochen festgelegt und wird auf der Internetseite der Behörde kommuniziert. In der Praxis konnte diese Vorgabe in den meisten Fällen tatsächlich eingehalten werden. Mit dieser Angabe kann Betrieben und Fachkräften eine größere Planungssicherheit angeboten werden.

Good-Practice-Ansatz zur Transparenzerhöhung

Im Rahmen des Modellprojekts AKZESS in Sachsen haben sich ausgewählte Ausländerbehörden auf eine Bearbeitungszeit von maximal vier Wochen selbst verpflichtet und konnten diese Vorgabe überwiegend einhalten.

Ein ähnliches Verfahren wird auch in Dänemark für bestimmte Aufenthaltstitel umgesetzt. Hier werden Service-Ziele zur Bearbeitungszeit festgelegt und es wird online publiziert, in wie vielen Fällen diese Service-Ziele tatsächlich eingehalten werden (siehe hierzu auch die Darstellungen zum dänischen Zuwanderungssystem im internationalen Vergleich in Abschnitt 6.2). Auch die BDA fordert klarere Angaben, wie lange die Erteilungen von Visa und Aufenthaltstitel voraussichtlich in Anspruch nehmen (BDA 2013:4).

Angaben zur voraussichtlichen Dauer der Einreiseverfahren oder der Verfahren zur Erteilung der Aufenthaltstitel erhöhen die Transparenz für die Unternehmen und Fachkräfte erheblich. Daher wird empfohlen, dass die Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden ihre durchschnittlichen Bearbeitungsdauern offen kommunizieren, z. B. auf ihren Internetseiten. Hierfür müssten die durchschnittlichen Bearbeitungsdauern möglichst differenziert nach Zielgruppen festgestellt werden, sofern sie noch nicht vorliegen. Um Anreize zu einer überdurchschnittlich schnellen Bearbeitung zu setzen, könnte das AA für die Auslandsvertretungen sowie die Landesministerien für die Ausländerbehörden Service-Ziele vorgeben. Diese sollten sich an den vorliegenden durchschnittlichen Bearbeitungszeiten orientieren, um die Service-Ziele nicht zu hoch zu stecken und die Verwaltungseinheiten damit zu überfordern.

Aktuell haben Unternehmen und Fachkräfte i. d. R. keine Planungssicherheit, wie lange die Visumsverfahren und die Verfahren zur Beantragung der Aufenthaltstitel dauern. Daher wird empfohlen, dass Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen ihre durchschnittlichen Bearbeitungsdauern differenziert nach den wichtigsten Zielgruppen kommunizieren. Ergänzende Service-Ziele seitens des AA bzw. der Länder könnten zu einer Beschleunigung der Bearbeitungszeiten beitragen.

Regional unterschiedliche Rechtsauslegung

Jenseits der zum Teil schwer kalkulierbaren Dauer der Verfahren, wurde in den Fallstudien und den Expertengesprächen außerdem berichtet, dass es vorkommen kann, dass es zwischen den Ausländerbehörden zu unterschiedliche Rechtsauslegungen kommt. Dies kann zum einen in der Konstellation bestimmter Einzelfälle, in leicht abweichenden Vorgaben auf Länderebene oder an fehlenden Umsetzungsbeispielen bei Präzedenzfällen liegen. Für die Entscheidungsempfängerinnen und -empfänger ist es dann nicht nachvollziehbar, warum bestimmte Anträge in einigen Kommunen bewilligt werden, in anderen aber nicht, so mehrere Interviewpartnerinnen und -partner. Es wurden klarere und einheitlichere Regelungen für die Entscheidungen der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Ausländerbehörden gefördert, da es sich um die Umsetzung von Bundesrecht handelt.

Die Rechtsauslegung der Ausländerbehörden erscheint aus Sicht der Unternehmen und Fachkräfte nicht immer einheitlich zu sein. Es wird deshalb empfohlen, klarere Regeln zur Rechtsumsetzung durch die Bundesebene vorzugeben, um regionale Unterschiede in der Umsetzung zu vermeiden.

Ein etwas pragmatischerer Ansatz zur Vereinheitlichung der Rechtsauslegung ist der regelmäßige Austausch unter verschiedenen Ausländerbehörden. Dieser wurde bereits zum Zweck der Informationsbeschaffung genannt (vgl. Abschnitt 5.1.1).

Transparenzerfordernis zu beglaubigten Übersetzungen

Ein letzter Aspekt, der im Sinne einer transparenteren Rechtsumsetzung zielgruppenübergreifend relevant ist, ist das in den Fallstudien beschriebene Informationsdefizit zu den Möglichkeiten und Anforderungen von beglaubigten Übersetzungen. Beglaubigte Übersetzungen sind bei fast allen Visaformen bzw. in Deutschland zu beantragenden Aufenthaltstiteln relevant. Jedoch herrscht hier bei den Zuwandernden und den einstellenden Unternehmen jeweils große Unsicherheit, was die genauen Anforderungen für diese Übersetzungen sind und bei welchen Stellen sie entsprechend erstellt werden. Es wurde ein besseres Informationsangebot in den Auslandsvertretungen und den Ausländerbehörden hierzu gewünscht. Dabei besteht jedoch die Herausforderung, dass die Behörden keine Werbung für bestimmte Anbieterinnen und Anbieter machen dürfen. Aufgrund von Unsicherheiten seitens der Unternehmen und Fachkräfte zu Anforderungen würden zumindest eindeutige Informationen zu den Mindestanforderungen an die Übersetzungen und die Übersetzerinnen und Übersetzer helfen, ebenso der Hinweis, wo nach entsprechenden Anbieterinnen und Anbietern gesucht werden kann.

Aufgrund von Unsicherheiten zu Anforderungen und Anbieterinnen und Anbietern von adäquaten beglaubigten Übersetzungen werden hierzu Informationsangebote in den Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden gewünscht.

5.1.4 Erlebte Willkommenskultur

Hinsichtlich der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte steht Deutschland im globalen Wettbewerb mit anderen Staaten. Entsprechend wird die Zuwanderungsentscheidung der Fachkräfte davon abhängen, wie einfach und attraktiv die Zuwanderung nach Deutschland ist. Dabei setzen einerseits der rechtliche Rahmen für die Zuwanderung aber auch das Angebot an adäquaten Beschäftigungsverhältnissen oder Studienplätzen relevante Rahmenbedingungen. Für die Zuwanderungsentscheidung spielt daneben aber insbesondere eine Rolle, wie willkommen die Fachkräfte und ihre Familien hierzulande sind.

Es gibt keine allgemeingültige Definition des Begriffs Willkommenskultur. Der Begriff musste daher im Rahmen der vorliegenden Studie und der dafür durchgeführten Erhebungen operationalisiert werden. Zum Thema Willkommenskultur wurden in den für die vorliegende Studie durchgeführten Erhebungen folgende Aspekte abgefragt:

- Freundlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Behörden und Institutionen, mit denen die zuwandernden Fachkräfte in Kontakt stehen,
- Angebote in englischer oder weiteren Sprachen als Beratungs- und Formularsprachen,
- Relevanz deutscher Sprachkenntnisse im Betrieb, der Universität bzw. Hochschule und im Alltag allgemein,
- Unterstützungsangebote für neu ankommende ausländische Fachkräfte,

- Einschätzung der Fachkräfte dazu, wie gut sie sich im Betrieb, der Universität bzw. Hochschule und in Deutschland allgemein aufgenommen fühlen.

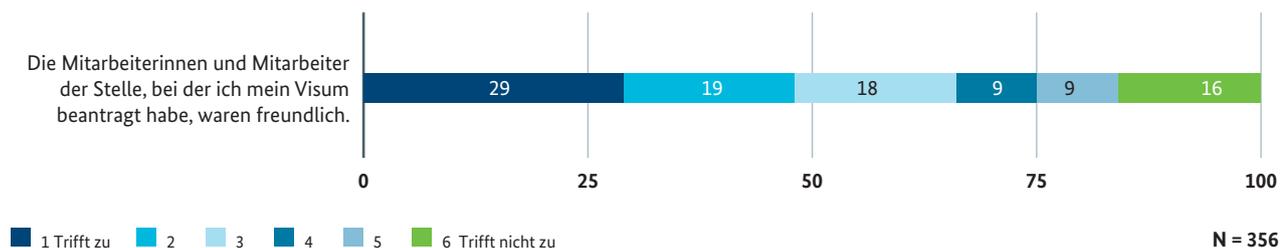
Nachfolgend werden die Ergebnisse zur gemessenen erlebten Willkommenskultur in den Visastellen, den Ausländerbehörden, weiteren deutschen Behörden sowie im Betrieb, der Universität bzw. Hochschule und in Deutschland allgemein dargestellt. Die Schaffung der nötigen „Willkommenskultur“ signalisiert einen Paradigmenwechsel in Deutschland (vgl. Siegert, Buscher und Ohliger 2013:3).

Willkommenskultur in den Auslandsvertretungen

Sofern Fachkräfte aus Drittstaaten einreisen, für die eine Visapflicht gilt, müssen sie das Einreisevisum bei der deutschen Auslandsvertretung in ihrem Heimatstaat beantragen. Im Sinne der Messung der Willkommenskultur in den Auslandsvertretungen wurde in der deutschlandweiten Onlinebefragung unter bereits zugewanderten Fachkräften aus Drittstaaten mit Visumpflicht abgefragt, inwiefern es zutrifft, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Visastelle freundlich waren (vgl. Abbildung 54). Knapp zwei Drittel (66 Prozent) der Befragten gaben an, dass dies sehr oder eher zutreffend war (Bewertung der Aussage auf einem Niveau von 1, 2 oder 3). Umgekehrt gab das übrige Drittel der Befragten an, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Visastellen eher nicht freundlich waren (Zustimmung zur dargestellten Aussage nur auf einem Niveau von 4, 5 oder 6).

Angesichts der Tatsache, dass die Auslandsvertretungen die erste Anlaufstation der Fachkräfte im Ausland sind, sollte hier im Sinne der Serviceorientierung auf ein flächendeckend freundliches Auftreten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Auslandsvertretungen hingewirkt werden. Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels wird empfohlen, dass die Visumsantragstellerinnen und -antragsteller nicht nur freundlich behandelt werden, sondern dass dort auch proaktiv auf die Möglichkeiten der Zuwanderung

Abbildung 54: Freundlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Auslandsvertretungen aus Sicht zugewanderter Fachkräfte
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde allen Drittstaatsangehörigen mit Visumpflicht gestellt.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramboll Management Consulting, 2013.

nach Deutschland hingewiesen wird. Diese Aufgaben fallen dem AA zu. Die Auslandsvertretung sollte aktiv auf den Fachkräftemangel in Deutschland hinweisen und entsprechende Empfehlungen erteilen bzw. Möglichkeiten aufzeigen.

Ein Drittel der Fachkräfte aus Drittstaaten mit Visumpflicht beurteilte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Auslandsvertretungen als eher oder sehr unfreundlich. Hier wird empfohlen dass das AA aktiv darauf hinwirkt, eine stärkere Kundenorientierung in den Auslandsvertretungen zu etablieren. Auch sollte in den Auslandsvertretungen proaktiv auf die Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte hingewiesen und zu diesen beraten werden.

Willkommenskultur in den Ausländerbehörden

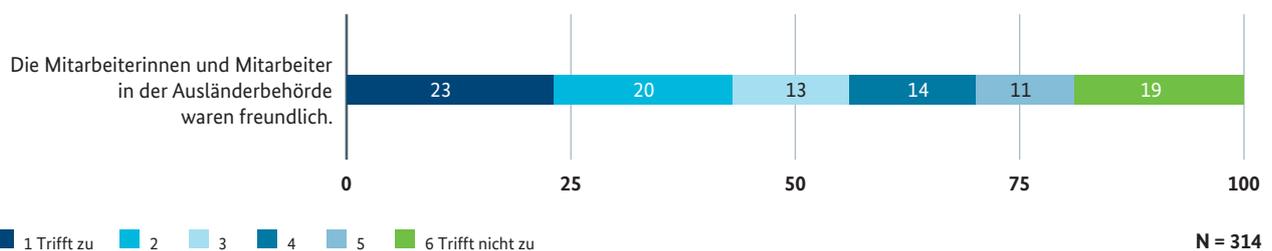
Mit der Ausländerbehörde haben alle drittstaatsangehörigen Fachkräfte in jedem Falle zu tun, da sie nach der Einreise hier ihren Aufenthaltstitel beantragen, abholen und ggf. verlängern müssen. Wie willkommen sich die Fachkräfte hier fühlen, wird zum einen durch die Freundlichkeit des Personals in den Ausländerbehörden bestimmt. Die deutschlandweite Onlinebefragung unter Fachkräften aus Drittstaaten hat gezeigt, dass es hier noch Potenzial nach oben gibt (vgl. Abbildung 55). Nur etwas mehr als die Hälfte (56 Prozent) der Befragten beurteilte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden als freundlich oder eher freundlich (Zustimmung zu abgefragten Aussagen auf dem Niveau von 1, 2 oder bis 3). Fast jede bzw. jeder fünfte Befragte (19 Prozent) erlebte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden sinngemäß als

äußerst unfreundlich. Dabei ist zu beachten, dass es sich bei den Befragten um ausgebildete Fachkräfte, Studien- oder Ausbildungsinteressierte handelt und nicht etwa um von einer Abschiebung bedrohte Personen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden werden insgesamt auch etwas unfreundlicher bewertet als jene in den Auslandsvertretungen. Entsprechend besteht in den Ausländerbehörden noch dringenderer Handlungsbedarf.

In den offenen Nennungen der Onlinebefragung sowie in einigen Expertengesprächen und Fallstudieninterviews wurde ergänzend angemerkt, dass der Gedanke einer Willkommenskultur in der Mentalität einiger Ausländerbehörden zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht angekommen ist. Dies wurde vereinzelt auch von den Gutachterinnen und Gutachtern in den Gesprächen in den Ausländerbehörden so erlebt.

Zur Etablierung der Willkommenskultur gibt es in der Praxis aktuell ein großes Modellprojekt. Das BAMF fördert seit Oktober 2013 mit Unterstützung von zehn Bundesländern das zweijährige Projekt „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“. Dabei werden landesweit zehn Ausländerbehörden durch zwei Projektträger⁸⁴ in den Bereichen Organisationsentwicklung, Personalentwicklung und Netzwerkarbeit beraten und unterstützt.⁸⁵ Weitere Ausländerbehörden, die bereits erfolgreiche Ansätze zur Etablierung einer Willkommenskultur umgesetzt haben, sind ebenfalls in das Projekt einbezogen. Während der zweijährigen Projektlaufzeit sollen standortübergreifend Praxisansätze, die im Projekt entwickelt und erprobt werden, gesammelt und für weitere Ausländerbehörden aufbereitet werden.⁸⁶

Abbildung 55: Freundlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde allen Drittstaatsangehörigen mit und ohne Visumpflicht gestellt.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

- 84 Projektträger sind die Rambøll Management Consulting GmbH sowie die imap GmbH – Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung.
- 85 Folgende Ausländerbehörden nehmen teil: Bietigheim-Bissingen in Baden-Württemberg, Deggendorf in Bayern, Potsdam in Brandenburg, Wetteraukreis in Hessen, Essen in Nordrhein-Westfalen, Mainz in Rheinland-Pfalz, Chemnitz in Sachsen, Magdeburg in Sachsen-Anhalt, Kiel in Schleswig-Holstein und Weimar in Thüringen.
- 86 Siehe zu dem Projekt auch <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/20130325-0008-pressemitteilung-runder-tisch-aufnahmegesellschaft.html>, Stand 25.11.2013.

Good-Practice-Ansatz zur Willkommenskultur in den Ausländerbehörden

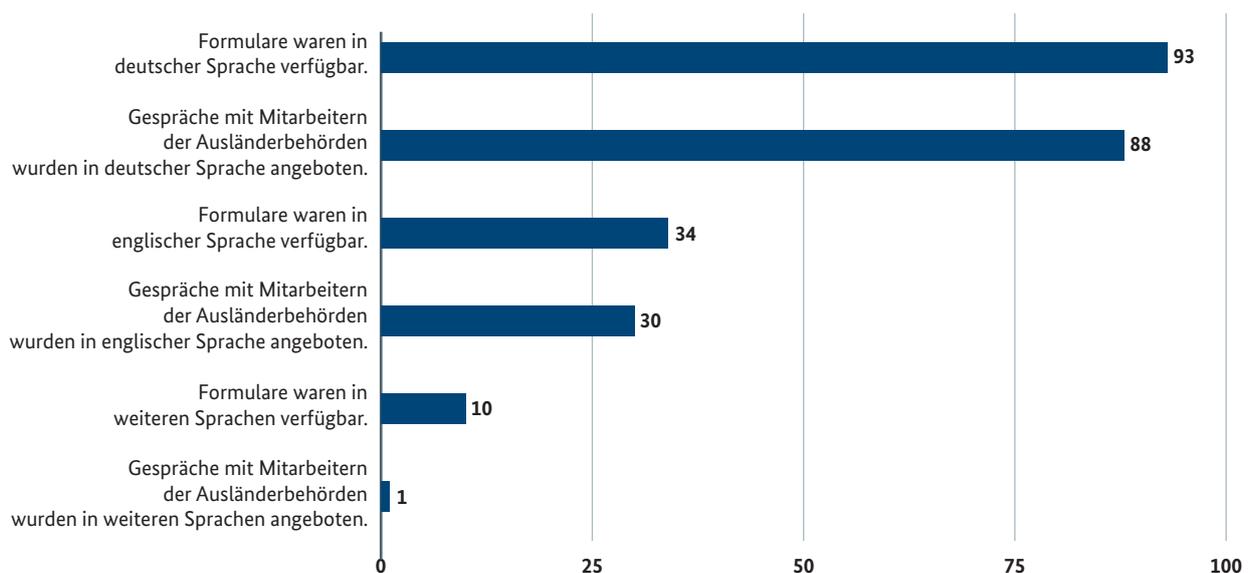
Im Rahmen des Modellprojekts „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“ des BAMF werden zehn Ausländerbehörden über zwei Jahre lang auf ihrem „Transformationsprozess“ begleitet.

In den Ausländerbehörden ist meist noch keine Willkommenskultur etabliert, jede fünfte Fachkraft erlebte die dortigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als sehr unfreundlich. Daher wird empfohlen, dass BMI und Bundesländer darauf hinwirken, dass die Erfahrungen aus dem BAMF-Modellprojekt „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“ in die Breite getragen und vor Ort umgesetzt werden.

Im Sinne einer Willkommenskultur würden die Prozesse in den Ausländerbehörden für die ausländischen Fachkräfte aus Drittstaaten auch dadurch vereinfacht, dass sowohl die Gespräche als auch die auszufüllenden Formulare auf Englisch oder in weiteren Sprachen angeboten würden. Dies ist jedoch nach den Ergebnissen der durchgeführten Befragung nicht flächendeckend gegeben (siehe Abbildung 56). Vom Angebot englischer Beratungsgespräche und Formulare berichtete nur etwa jede dritte befragte Fachkraft (30 Prozent bzw. 34 Prozent). Andere Formulare Sprachen wurden bei zehn Prozent der Befragten angeboten, andere Beratungssprachen als Englisch wurden kaum angeboten (ein Prozent).

Weil oftmals keine andere Sprache als Deutsch in den Ausländerbehörden angeboten wird, entstehen in der Praxis häufig Verständigungsprobleme, was sich sowohl in den Fallstudien wie u. a. auch in einer Studie der Universität Bayreuth bestätigte (Barié-Wimmer und Müller-Jacquier 2013). Daher wünschen sich ausländische Fachkräfte, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden zumindest auch Englisch sprechen und dass Formulare auch in anderen Sprachen verfügbar sind. Dies wurde in den offenen Nennungen aus der Onlinebefragung und den Fallstudien deutlich. Offiziell ist die Amtssprache in den Ausländerbehörden jedoch weiterhin deutsch, was in der Praxis aber zu erheblichen Problemen führt. Oft sprechen die Antragstellenden kein Deutsch, verstehen nicht ausreichend Deutsch, um die Verwaltungsangelegenheiten zu klären. Daher wird empfohlen, dass die Ausländerbehörden geeignete und finanzierbare Ansätze etablieren, die es ermöglichen, mit der Mehrsprachigkeit der Kundinnen und Kunden umzugehen. Hierunter fallen Aktivitäten wie Sprachkurse, der Aufbau lokaler Dolmetscherpools, Einstellung von Menschen mit Migrationshintergrund. Sofern Angebote für den Fremdspracherwerb der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörde geschaffen werden, ist darauf zu achten, dass nicht nur verwaltungsspezifische Sprachkurse, sondern im Sinne einer Willkommenskultur auch Konversationskurse angeboten werden. Die Förderung der Mehrsprachigkeit sollte auch von oberster politischer Ebene (BMI) gewollt und unterstützt werden.

Abbildung 56: Angebot verschiedener Sprachen in Ausländerbehörden
(Angaben in Prozent)



Anmerkungen: Diese Fragen wurden allen Drittstaatsangehörigen mit und ohne Visumpflicht gestellt. Mehrfachnennungen waren möglich. Die Prozentangaben werden wie folgt gelesen: „93 Prozent der Befragten gaben an, dass ihnen Formulare in deutscher Sprache angeboten wurden“.

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

Fachkräfte aus Drittstaaten wünschen sich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ausländerbehörden bessere Fremdsprachenkenntnisse. Daher wird empfohlen, dass die Ausländerbehörden durch geeignete Maßnahmen die Mehrsprachigkeit fördern. Dies kann z. B. durch Sprachkurse, den Aufbau eines Sprachmittlerpools oder die verstärkte Einstellung von Migrantinnen und Migranten erfolgen. Die Mehrsprachigkeit in den Ausländerbehörden sollte ergänzend vom BMI offiziell unterstützt werden.

In den im Rahmen der Fallstudien interviewten Ausländerbehörden konnten zum Angebot weiterer Beratungssprachen neben der deutschen Sprache zumindest einige gute Ansätze identifiziert werden. In mehreren interviewten Ausländerbehörden wurde zwar ebenfalls explizit darauf hingewiesen, dass die Amtssprache in deutschen Behörden Deutsch ist. Entsprechend ist, zumindest wenn es um rechtliche Belange geht, Deutsch zu sprechen. Sofern die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jedoch auch etwas Englisch oder andere Sprachen sprechen können, werden diese Sprachen in fast allen befragten Behörden in der Gesprächssituation mit den Ausländerinnen und Ausländern behelfsweise eingesetzt, so die Vertreterinnen und Vertreter aus den befragten Ausländerbehörden. Ansonsten werden die Ausländerinnen und Ausländer in der Regel gebeten, eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher zu den Terminen mitzubringen.

Aus einer Ausländerbehörde wurde berichtet, dass bei Sprachproblemen zur Not auf dem Gang gefragt würde, ob jemand der Wartenden spontan übersetzen könne. Dies ist zwar eine pragmatische Lösung, die aber unter datenschutzrechtlichen Aspekten zu überdenken ist. Eine andere befragte Ausländerbehörde berücksichtigt bei der Auswahl neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter etwaige Migrationshintergründe und Sprachkenntnisse. So kann diese Ausländerbehörde inzwischen fast alle im Tagesgeschäft relevanten Sprachen mit ihrem Personal abdecken. Die Sprachkenntnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können freiwillig im Intranet hinterlegt werden und es kann kurzfristig auf verschiedene Sprachkenntnisse zurückgegriffen werden.

Good-Practice-Ansätze zu Beratungssprachen in den Ausländerbehörden

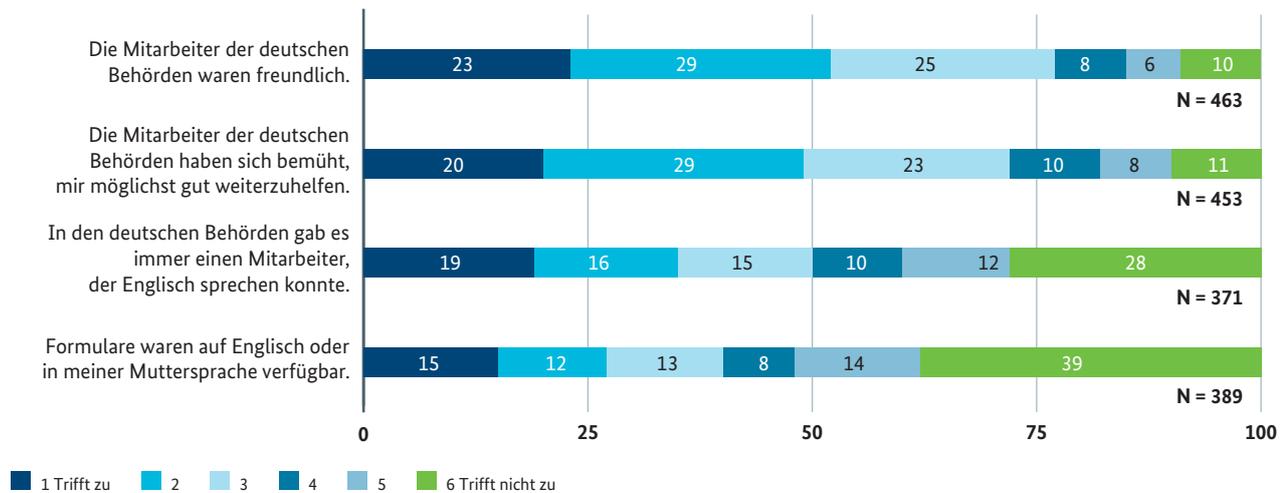
In einer befragten Ausländerbehörde werden die Sprachkenntnisse bei Neueinstellungen explizit als Kriterium berücksichtigt. So können dort inzwischen sehr viele Beratungssprachen angeboten werden. Auch erfasst die Behörde die vorhandenen Sprachkenntnisse des Personals im Intranet, um Transparenz unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dazu herzustellen, wer welche Sprachen spricht.

Wie die Abbildung 56 gezeigt hat, werden relevante Formulare und Informationen bei den Ausländerbehörden eher selten in anderen Sprachen als Deutsch angeboten: Englische Formulare wurden bei 34 Prozent der Befragten aus der Onlinebefragung angeboten, anderssprachige Formulare nur bei zehn Prozent. Nach der Information aus den Fallstudien stellt das BAMF ausgewählte Formulare auf Englisch zentral zur Verfügung. Dies sind allerdings Formulare, deren Übersetzung auf Antrag gesetzlich gemäß § 77 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 3 AufenthG festgeschrieben ist. Dabei handelt es sich nur um die Entscheidungsformeln, Rechtsbehelfsbelehrungen sowie Merkblätter zum Erlösch des Aufenthaltstitels, zur Entscheidung über einen Antrag auf Befristung des Aufenthaltstitels, zur unerlaubten Einreise, zur freiwilligen Ausreise und zur Abschiebungsandrohung. De facto werden also die Dokumente und Formulare zur Ausreise zentral übersetzt, die zum Erhalt oder zur Verlängerung bzw. Änderung des Aufenthaltstitels nicht. Dies ist sicherlich auf die gesetzlichen Regelungen zurückzuführen. Im Sinne der Willkommenskultur wären aber auch mehrsprachige Formulare zur Einreise wünschenswert, welche einen großen Mehrwert für die Zielgruppe bieten.

Einige der im Rahmen der Fallstudien befragten Ausländerbehörden haben diese Lücke mit eigenen englischen oder anderssprachigen Formularen geschlossen. Diese mussten sie jedoch eigenständig erstellen oder haben sie extern bei einem Verlag eingekauft. Damit flächendeckend mehrsprachige Formulare in den Ausländerbehörden angeboten werden können, wird seitens einiger Ausländerbehörden empfohlen, dass das BAMF oder die Innenministerkonferenz der Bundesländer die Vorlagen zentral bereitstellt. Alternativ können nach Ansicht der Gutachterinnen und Gutachter hier auch die Bundesländer tätig werden, da sie die Fachaufsicht über die Ausländerbehörden haben. Dann sollten die mehrsprachigen Formulare jedoch vorab über die Innenministerkonferenz abgestimmt werden, um allzu große Abweichungen in den Formularen zwischen den Bundesländern zu vermeiden. Es sollte bei der Etablierung nicht das erste Ziel sein, möglichst viele Sprachen anzubieten. Aus Sicht der Gutachterinnen und Gutachter ist es zunächst wichtiger, überhaupt anderssprachige Formulare anzubieten und jeweils aktuell zu halten. Dabei ist ein Fortschritt bereits geschaffen, wenn nur für die häufigsten in der Praxis relevanten Sprachen Formulare zentral zur Verfügung gestellt werden.

Formulare der Ausländerbehörden werden noch nicht flächendeckend in Englisch oder anderen Sprachen angeboten. Daher wird empfohlen zu prüfen, ob mehrsprachige Formulare zunächst für häufig relevante Sprachen zentral bereitgestellt und aktuell gehalten werden können. Hierbei müssen die Kompetenzen des Bundes zur einheitlichen Gestaltung der Antragsformulare im Verwaltungsverfahren berücksichtigt werden.

Abbildung 57: Erfahrung zugewanderter Fachkräfte mit deutschen Behörden
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Fragen wurden sowohl EU- als auch Drittstaatsangehörigen mit und ohne Visumpflicht gestellt.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramboll Management Consulting, 2013.

Abschließend kann festgehalten werden, dass Aspekte, wie lange Wartezeiten in den Ausländerbehörden oder ungünstige Öffnungszeiten im Sinne einer Willkommenskultur ebenfalls vermieden werden sollten. Hier gibt es in einigen Ausländerbehörden noch Optimierungsbedarf, wie unter anderem die Studie der Universität Bayreuth bestätigt (Barié-Wimmer und Müller-Jacquier 2013).

Willkommenskultur in weiteren deutschen Behörden

Zur Bewertung der Willkommenskultur wurden die ausländischen Fachkräfte in der Onlinebefragung auch nach ihren Erfahrungen in weiteren deutschen Behörden gefragt (vgl. Abbildung 57). Unter den übrigen Behörden sind insbesondere die Einwohnermeldeämter relevant, bei denen sich alle ausländischen Fachkräfte anmelden müssen. Daneben ist bei den Finanzämtern eine Steueridentifikationsnummer zu beantragen, Fachkräfte aus der EU haben ggf. mit der Arbeitsagentur zu tun, Fachkräfte mit Kindern u. a. mit den Jugendämtern oder den Schulämtern. Die Erfahrungen mit Stellen zur Anerkennung ausländischer beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse können hier ebenfalls mitbewertet worden sein.⁸⁷ Im Vergleich zu den Erfahrungen mit der Ausländerbehörde wurden hier alle und nicht nur drittstaatsangehörige Fachkräfte befragt.

Die Abbildung 57 zeigt, dass auch im Kontakt mit weiteren Behörden Formulare oft nicht auf Englisch oder in anderen Sprachen verfügbar waren (unterster Balken). Dies macht es den Fachkräften insbesondere zu Beginn des Aufenthalts in Deutschland schwer. Denn selbst wenn sie etwas Deutsch können, reicht dies oftmals nicht aus, um das Formular-

deutsch zu verstehen. Etwas häufiger als anderssprachige Formulare gab es in den übrigen Behörden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zumindest Englisch sprechen konnten. Allerdings gaben immer noch 28 Prozent der Befragten an, dass es bei weiteren Behördenkontakten keine Ansprechpartnerin oder keinen Ansprechpartner gab, die oder der Englisch sprechen konnte.

In den Fallstudien zeigte sich kein einheitliches Bild zur Frage der Willkommenskultur in den weiteren Behörden. An einem Ort, an dem ein Welcome Center eingerichtet wurde, welches Beratungs- und Lotsenfunktionen für ausländische Fachkräfte übernimmt, berichtete die interviewte Fachkraft von sehr guten Englischkenntnissen und sehr freundlicher Beratung. Alle bei den Fallstudien befragten Fachkräfte hatten jedoch Unterstützung bei den Behördengängen, sei es durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber, aus dem privaten Bereich oder durch eine Relocation- oder Personalvermittlungsagentur. Viele haben umgekehrt angegeben, dass die Behördengänge ohne diese Unterstützung und ohne Deutschkenntnisse nicht zu bewältigen sind.

Ein fehlendes Angebot englischer oder anderssprachiger Beratung und Formulare zeigt sich auch in weiteren Behörden. Ohne Unterstützung oder eigene Deutschkenntnisse ist es fast unmöglich, die relevanten Behördengänge zu erledigen.

Trotz der vielerorts fehlenden Mehrsprachigkeit in den übrigen Behörden stimmten über drei Viertel (77 Prozent) der Fachkräfte aus der Onlinebefragung der Aussage zu oder eher zu, dass die Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter freundlich waren (vgl. Abbildung 57, Zustimmung

⁸⁷ Allerdings haben nur 25 Befragte einen formalen Antrag auf Anerkennung der beruflichen Qualifikation oder des beruflichen Abschlusses aus dem Ausland gestellt.

zu der Aussage auf dem Niveau von 1, 2 oder 3). Auch wurde den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern überwiegend attestiert, dass sie sich bemüht hätten, den ausländischen Fachkräften möglichst gut weiterzuhelfen. Auffällig ist, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den weiteren Behörden deutlich freundlicher bewertet werden als jene aus den Ausländerbehörden (siehe oben).⁸⁸ Dies gilt insbesondere bei einer separaten Betrachtung der Drittstaatsangehörigen (nicht abgebildet).⁸⁹ Dies kann als ein weiteres Signal dafür gesehen werden, dass die Willkommenskultur in den Ausländerbehörden sich noch nicht ausreichend etabliert hat.

Im Vergleich zu den Ausländerbehörden fühlen sich die ausländischen Fachkräfte in den übrigen Behörden freundlicher behandelt.

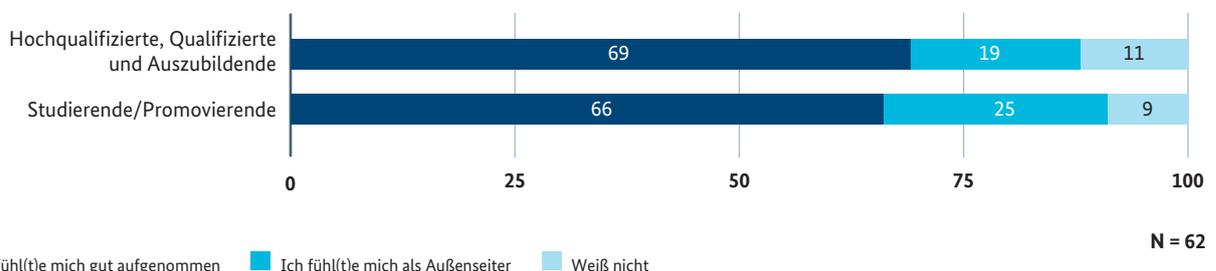
Willkommenskultur in den Unternehmen, der Universität bzw. Hochschule und Deutschland allgemein

In der Onlinebefragung der Fachkräfte wurde auch gefragt, ob diese sich im Betrieb oder in der Universität bzw. Hoch-

schule eher gut aufgenommen oder eher als Außenseiter fühlen (vgl. Abbildung 58). Im Ergebnis fühlten sich die Fachkräfte jeweils zu mindestens zwei Dritteln (69 bzw. 66 Prozent) gut aufgenommen. Die Willkommenskultur im Arbeits- und Universitäts- bzw. Hochschulalltag scheint in Deutschland recht gut zu sein. Leider liegen keine Vergleichswerte für deutsche oder deutschstämmige Befragte vor, auch diese können sich im Betrieb oder in der Universität bzw. Hochschule wie Außenseiter fühlen. Auch wurde bestätigt, dass Deutschkenntnisse in den Augen der meisten Fachkräfte der Schlüssel sind, um in einem deutschen Betrieb zu Recht zu kommen (vgl. Abbildung 59).

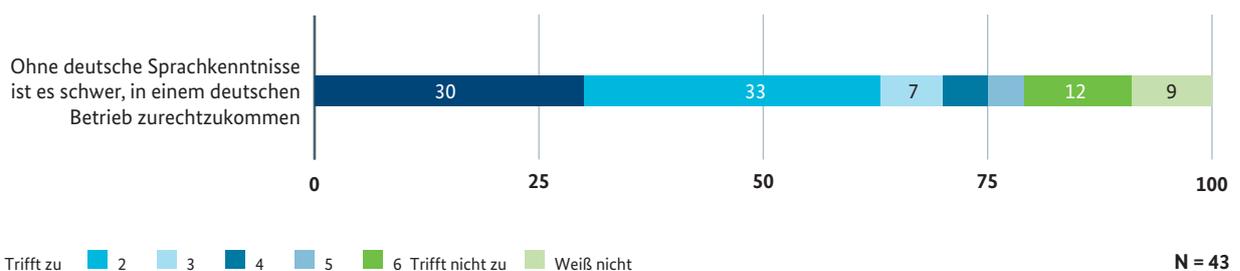
Mehrere Befragte aus der Onlinebefragung und aus den Fallstudien merkten darüber hinaus an, dass es auch jenseits der Arbeit oder der Universität bzw. Hochschule fast unmöglich ist, nur mit Englisch zu Recht zu kommen. Miet- und Energieverträge etc. gibt es nach den Erfahrungen der Befragten nur auf Deutsch, ebenso die Antragsformulare für Versicherungen oder ein Bankkonto. Auch können insbesondere ältere Vermieterinnen und Vermieter von Wohnraum häufig kein Englisch, sodass man es auf dem Wohnungsmarkt als Ausländerin bzw. Ausländer z.T. sehr schwer hat.

Abbildung 58: Integration im Unternehmen und an der Universität bzw. Hochschule aus Sicht der zugewanderten Fachkräfte
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde an alle EU- und Drittstaatsangehörigen mit und ohne Visumpflicht gestellt.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

Abbildung 59: Sprachanforderungen in deutschen Unternehmen aus Sicht der zugewanderten Fachkräfte
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde allen EU- und Drittstaatsangehörigen mit und ohne Visumpflicht gestellt, die zum Zweck einer angestellten Erwerbstätigkeit nach Deutschland zugewandert sind.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

88 Dieses Ergebnis ist auch nicht dadurch verzerrt, dass zur Freundlichkeit der weiteren Behörden alle ausländischen Fachkräfte befragt wurden, zu Freundlichkeit der Ausländerbehörden aber nur diejenigen aus Drittstaaten.

89 Separate Betrachtung ist an dieser Stelle sinnvoll, da die EU-Staatsangehörigen in der Regel nicht mit den Ausländerbehörden zu tun haben.

Einige der im Rahmen der Fallstudien interviewten Fachkräfte wünschten sich in diesem Zusammenhang explizit, dass mehr Deutschkurse angeboten werden. „Wenn Deutschland ernsthaftes Interesse an ausländischen Fachkräften hätte, müssten diese Kurse flächendeckend und möglichst kostenfrei angeboten werden“, so eine Stimme aus den Fallstudien. Derartige Aussagen lassen darauf schließen, dass das Angebot der bundesweiten Integrationskurse⁹⁰, die auf das Sprachniveau B1 führen, bei den Fachkräften noch nicht flächendeckend bekannt ist oder es hier zu Finanzierungsproblemen kommt. Zumindest Fachkräfte mit einem Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit nach § 18 AufenthG haben einen gesetzlichen Anspruch auf die Teilnahme an diesen Kursen. Akademikerinnen und Akademiker, die mit einer Blauen Karte EU (§ 19a AufenthG) oder als Forscherinnen und Forscher über § 20 AufenthG nach Deutschland zuwandern, haben diesen gesetzlichen Anspruch auf einen Integrationskurs nicht, können aber zugelassen werden. Im Sinne einer Verbesserung der Willkommenskultur wird daher empfohlen, dass die Ausländerbehörden bei den Fachkräften, die Zugang zu den BAMF-Integrationskursen haben, verstärkt auf diese Angebote und die Zugangswege hinweisen. Dies gilt auch für die Angebote des ESF-BAMF-Programms zur berufsbezogenen Sprachförderung

Inwieweit die Integrationskurse den Voraussetzungen und Bedürfnissen der ausländischen Fachkräfte entsprechen, wurde im Rahmen dieser Studie nicht vertieft untersucht. Grundsätzlich stellt sich mit Blick auf den Spracherwerb die Frage, inwieweit die Integrationskurse, die auf das Sprachniveau B1 führen, für den Spracherwerb ausreichend sind. Aktuell gibt es daher bereits verschiedene Initiativen, um den Spracherwerb von ausländischen Fachkräften zu fördern. So hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Jahr 2013 das Modellprogramm „Ankommen in Alltag und Beruf“ gefördert. In dem Modellprogramm erproben elf deutschlandweit ausgewählte Träger, wie die bestehende Förderlandschaft im Bereich Integration von Fachkräften mit Migrationshintergrund weiterentwickelt werden kann. Einen wichtigen Baustein stellt dabei der Spracherwerb über das Niveau B1 hinaus dar.⁹¹

Mehr Angebote für Sprachkurse werden seitens der Fachkräfte gewünscht. Daher wird empfohlen, dass die Ausländerbehörden bei ausländischen Fachkräften, die Zugang zu den BAMF-Integrationskursen oder zum ESF-BAMF-Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung haben, verstärkt auf diese Angebote und mögliche Zugangswege hinweisen.

Im Rahmen der Fallstudien sowie bei den offenen Nennungen der Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass selbst Akademikerinnen und Akademiker Hilfe und Informationen zu sehr lebenspraktischen Aspekten brauchen. Beispielhafte Themen, bei denen Unsicherheiten genannt wurden, sind Mülltrennung, Verkehrsregeln, Wohn- und Wohnnebenkosten, Gesetze oder kulturelle Gepflogenheiten. In diesem Zusammenhang wurde auch der Wunsch nach einer mehrsprachigen Informationsbroschüre, die auch lebenspraktische Fragen beantwortet, geäußert. In einigen Ausländerbehörden in Deutschland gibt es derartige Broschüren oder Willkommenspakete bereits, jedoch nicht flächendeckend. Auch auf dem Portal „Make it in Germany“ gibt es unter der Rubrik „Leben“ zu vielen lebenspraktischen Bereichen wie Gesundheit, Versicherungen, Wohnungssuche etc. viele Hinweise.⁹² Auch bietet die englische Version der ZAV-Seite zu ausgewählten Alltagsfragen Informationen an.⁹³ Daneben bietet insbesondere das BAMF umfangreiche Informationen auch zu lebenspraktischen Fragen. U. a. stellt das BAMF die rund 130-seitige Broschüre „Willkommen in Deutschland“ online zum Download zur Verfügung. Diese ist neben Deutsch in sechs weiteren Sprachen verfügbar.⁹⁴

Die genannten Angebote sind jedoch angesichts der Aussagen aus den Fallstudien und der Onlinebefragung noch nicht ausreichend bekannt. Auch zeigt sich bei den Onlineangeboten, dass viele Angebote parallel verfügbar sind, die nicht aufeinander abgestimmt sind. Damit möglichst alle zuwandernden Fachkräfte aus Drittstaaten einen einfachen und möglichst umfassenden Zugang zu den nötigen Aspekten des Lebensalltags in Deutschland erhalten, wird empfohlen, dass die umfassende BAMF-Broschüre „Willkommen in Deutschland“ sowohl bei den Auslandsvertretungen als

90 Die Durchführung dieser Kurse wird in der Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (IntV) geregelt. Die allgemeinen Integrationskurse bestehen aus einem Sprachkurs (600 Stunden) und einem Orientierungskurs zum Leben in Deutschland (60 Stunden). Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen Ausländerinnen und Ausländern, die einen Anspruch auf einen Integrationskurs haben (§ 44 AufenthG), und solchen, die verpflichtet teilnehmen (§ 44a AufenthG). Daneben können weitere Personen zugelassen werden, sofern kein Verbot der Teilnahme besteht (§ 5 IntV). Siehe zu näheren Informationen zu den Integrationskursen auch <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/Integrationskurse/InhaltAblauf/inhaltablauf-node.html>, Stand 25.11.2013.

91 Rambøll Management Consulting führt die wissenschaftliche Begleitung des Modellprogramms durch. Mit Ergebnissen ist im Frühjahr 2014 zu rechnen.

92 Siehe dazu <http://www.make-it-in-germany.com/leben/>, Stand 25.11.2013.

93 Siehe dazu http://www.arbeitsagentur.de/nn_581124/Navigation/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/arbeiten-in-deutschland/EN/leben-EN/leben-nav.html, Stand 25.11.2013.

94 Die Broschüre ist abrufbar unter <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/willkommen-in-deutschland.html> (Stand 06.12.2013). Zu den weiteren Willkommensangeboten auf der BAMF-Webseite siehe <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/willkommen-node.html>, Stand 06.12.2013

auch bei den Ausländerbehörden allen Zuwandernden zur Verfügung gestellt wird.

Selbst Akademikerinnen und Akademiker wünschen sich mehr Informationen zu lebenspraktischen Aspekten. Die hierzu vorhanden Onlineangebote auf den verschiedenen Portalen sind noch nicht bekannt genug. Daher wird empfohlen, die umfangreiche BAMF-Broschüre „Willkommen in Deutschland“ standardmäßig in Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden auszugeben.

In den Fallstudien konnten gute Beispiele identifiziert werden, wie Betriebe selbst oder mit Unterstützung beauftragter Dritter den ausländischen Fachkräften beim Ankommen in Deutschland geholfen haben. Mehrere der interviewten Fachkräfte wurden bei den Behördengängen begleitet und beurteilten dies als sehr hilfreich bis unerlässlich. Einige der interviewten Unternehmen haben die Fachkräfte durch eigene Angestellte auch jenseits der Behördengänge bei den praktischen Herausforderungen unterstützt (Erstunterbringung, Wohnungssuche, Kontoeröffnung, Krankenversicherung etc.).

Darüber hinaus haben mehrere der befragten Unternehmen Sprachkurse oder interkulturelle Kurse für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und z. T. auch für deren Angehörige organisiert. Es hat sich gezeigt, dass eine umfangreiche Unterstützung der ausländischen Fachkräfte nicht unbedingt eine Frage der Unternehmensgröße ist. Ein kleineres Unternehmen mit etwa 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit derartigen Angeboten hat diese Aktivitäten – wie zu erwarten – allerdings als deutlich größere Investition beschrieben, als die größeren Unternehmen.

Ein ähnlich umfangreiches Unterstützungsangebot wurde an einem weiteren besuchten Standort realisiert. Hier wurde durch das Unternehmen ein sogenannter International Club für die ausländischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingerichtet. Dazu gehört auch ein fachliches Mentoring-System für die Neuankömmlinge. Am selben Standort wird in Kooperation mit der Kommune versucht, möglichst auch eine Beschäftigung für die Partnerinnen und Partner der eingestellten Fachkräfte zu finden („Job for two“). Insbesondere in Bezug auf den letztgenannten Aspekt wurde seitens der Betriebe in den Fallstudien noch Verbesserungsbedarf identifiziert: nach Auskunft der Gesprächspartnerinnen und -partner in den Betrieben ist hier bisher nicht erschlossenes Potenzial zu erkennen, da die Partnerinnen und Partner der ausländischen Fachkräfte in der Regel ein vergleichbares Qualifikationsniveau aufweisen und entsprechend interessant für deutsche Arbeitgeberinnen und -geber sind.

Good-Practice-Ansätze zum leichteren Ankommen in Deutschland

Unternehmen begleiten die neuankommenden Fachkräfte teilweise bei den ersten lebenspraktischen Aufgaben, wie z. B. Behördengängen, Wohnungssuche, Kontoeröffnung, Abschluss von Versicherungen etc. Auch haben die Unternehmen aus den Fallstudien zum Teil Kosten für Sprachkurse und interkulturelle Kurse, z. T. auch für die Partnerinnen und Partner der Fachkräfte übernommen. An einem Fallstudienort wurde ein International Club für alle ausländischen Fachkräfte eingerichtet. Neben allgemeinen Kennenlern- und Austauschmöglichkeiten bietet dieser auch ein fachliches Mentoring-System für neue ausländische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

5.2 Umsetzung der Regelungen zur Zuwanderung für Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung

Während EU-Fachkräfte mit Berufsabschluss im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit bereits Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt hatten, wurden die Arbeitsmöglichkeiten für Fachkräfte mit Berufsabschluss aus Drittstaaten erst mit der neuen Beschäftigungsverordnung, die am 1. Juli 2013 in Kraft getreten ist, deutlich erweitert (vgl. Abschnitt 3.3.1).

Wie erwähnt ist die Beschäftigungsverordnung erst während der Laufzeit dieser Studie in Kraft getreten. Auch die erste Positivliste der BA ist erst im Juli 2013 erschienen (BA 2013d). Daher können die Wirkungen dieser Rechtsänderung noch nicht abschließend abgeschätzt werden. Es zeigte sich auch in den Fallstudien die Situation, dass zur Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften mit Berufsabschluss bislang nur wenig Umsetzungserfahrung vorhanden war. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass mit der deutschlandweiten Onlinebefragung nur vergleichsweise wenige Erwerbstätige mit ausländischem Berufsabschluss erreicht wurden (n=11). Differenzierte Aussagen sind bei dieser kleinen Fallzahl nicht möglich, es werden daher nachfolgend nur erste Tendenzaussagen auf Basis der Onlinebefragung getroffen. Auch für die Fallstudien ist es in den ausgewählten Regionen nicht gelungen, Fachkräfte aus Drittstaaten mit einer ausländischen Berufsausbildung einzubeziehen. Dennoch konnten im Rahmen der Erhebungen erste Herausforderungen bei der Umsetzung des neuen Handlungsspielraums festgestellt werden.

Neben der Zuwanderungsmöglichkeit über die Positivliste besteht darüber hinaus die Möglichkeit, für eine Tätigkeit, die einen Berufsabschluss erfordert, in Einzelfällen aus Drittstaaten zuzuwandern, sofern an der „Beschäftigung ein öffentliches, insbesondere ein regionales, wirtschaftliches oder arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht“ (§ 18 Absatz 4 AufenthG Satz 2). Auch diese Fälle wurden in der

Analyse berücksichtigt. Hier ist die Arbeitsmarktzulassung jedoch nur nach einer Vorrangprüfung durch die BA erteilbar, wenn keine bevorrechtigten deutschen oder EU-Fachkräfte vorhanden sind.

Nachfolgend wird zunächst auf die Frage eingegangen, wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ausländischem Berufsabschluss und deutsche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aktuell zusammenfinden (Abschnitt 5.2.1). Anschließend wird auf den Informationsstand und die Informationsmöglichkeiten zu den spezifischen Zuwanderungsmöglichkeiten für nichtakademische Fachkräfte eingegangen (Abschnitt 5.2.2), bevor im Praxis-Check in Abschnitt 5.2.3 die Umsetzung insbesondere der Verwaltungsschritte bei der Zuwanderung dieser Zielgruppe beleuchtet wird. Am Ende werden in Abschnitt 5.2.4 die Beweggründe von qualifizierten Fachkräften mit nichtakademischem Berufsabschluss für die Zuwanderung nach Deutschland und ihren Verbleib erörtert.

5.2.1 Matching zwischen Fachkräften aus Drittstaaten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und Unternehmen

Damit die neuen, weniger restriktiven rechtlichen Regelungen zur Einstellung von ausländischen Fachkräften mit Berufsabschluss zur Anwendung kommen können, müssen deutsche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und die entsprechend ausgebildeten ausländischen Fachkräfte im Rahmen des Matching-Prozesses zueinander finden. Die wenigen Fälle aus der Onlinebefragung haben hier kein einheitliches Bild ergeben. Arbeitsverhältnisse kamen z. B. über den Kontakt zu deutschen Betrieben und Organisationen, die im Ausland tätig waren, über sonstige private Kontakte, über Internetportale oder die Arbeitsverwaltung im Heimatland zustande. Eine Einordnung, welche Suchwege besonders erfolgreich sind, ist auf Basis der Onlinebefragung aufgrund der kleinen Fallzahlen nicht möglich.

KMU orientieren sich bei der Suche nach Personal mit Berufsabschluss zurzeit noch eher im EU-Raum. Über die Suchstrategien der ausländischen Fachkräfte mit Berufsabschluss sind auf Basis der vorliegenden Daten keine eindeutigen Schlüsse herleitbar.

Insgesamt ist es nach den Aussagen aus den Expertengesprächen aktuell vor allem für KMU noch schwierig, in Kontakt zu Personal mit Berufsabschluss aus dem Ausland, insbesondere aus Drittstaaten, zu kommen. Hier könnten aus Sicht einiger Akteure die AHK behilflich sein. Wie

bereits in Abschnitt 5.1.1 näher ausgeführt, sehen diese die Rekrutierung von Personal für in Deutschland tätige Unternehmen jedoch weniger als ihre Aufgabe an. Ggf. kann aber hier der Internationale Personalservice der ZAV, der im Bereich der transnationalen Vermittlung und Stellenbesetzung tätig ist, in Zukunft noch einen größeren Beitrag leisten.

5.2.2 Informationsstand und Informationsmöglichkeiten

Nur wenn die rechtlichen Regelungen zu den Zuwanderungsmöglichkeiten für nichtakademische Fachkräfte in den Betrieben und bei den Fachkräften bekannt sind, können sie zielgerichtet genutzt werden. Zumindest in den größeren Betrieben scheint die neue Beschäftigungsverordnung schon ein Begriff zu sein, sofern für diese die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte in Frage kommt. In der bereits zitierten repräsentativen Unternehmensbefragung der Bitkom Research GmbH gaben 80 Prozent der Unternehmensvertreterinnen und -vertreter an, ihnen sei die Beschäftigungsverordnung bekannt (Bitkom Research GmbH 2013:28)⁹⁵.

In den Fallstudien bei den verschiedenen umsetzenden Verwaltungsakteuren entstand allerdings der Eindruck, dass die neue Rechtslage nicht in ihrem gesamten Ausmaß einheitlich gut bekannt war. Die Frage, unter welchen Bedingungen Drittstaatsangehörige mit ausländischem Berufsabschluss aktuell in Deutschland arbeiten können, wurde z. T. unterschiedlich beantwortet. Insbesondere gab es abweichende Angaben dazu, ob und wie Drittstaatsangehörige mit Berufsabschlüssen, die nicht auf der Positivliste stehen, denn in Deutschland arbeiten können. Einige Interviewpartnerinnen und -partner gaben an, diese Personen können gar nicht in Deutschland arbeiten. Dies ist jedoch in Einzelfällen auf Basis von Ermessensentscheidungen möglich (§ 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG) oder im Rahmen von Vermittlungsabsprachen der BA mit ausländischen Arbeitsverwaltungen. Diese unterschiedlich tiefe Wissensbasis hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass die Akteure die neue Rechtslage bislang vergleichsweise selten anwenden mussten. Es gibt aber aus Sicht der Gutachterinnen und Gutachter auch noch Verbesserungsbedarf in den vorhandenen Kommunikationsmaterialien hierzu.

Bei größeren Unternehmen, die sich bereits mit Fachkräftegewinnung aus dem Ausland auseinandergesetzt haben, ist die Beschäftigungsverordnung überwiegend ein Begriff. Bei den Akteuren in der Verwaltung gibt es teilweise noch Unsicherheiten zu den rechtlichen Zuwanderungsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige mit einer Berufsausbildung aus dem Ausland.

95 Es wurden 102 Unternehmen mit 50 oder mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die sich in den zwölf Monaten vor der Befragung mit der Einstellung ausländischer Fachkräfte beschäftigt hatten, telefonisch befragt. Basis war eine geschichtete Zufallsstichprobe.

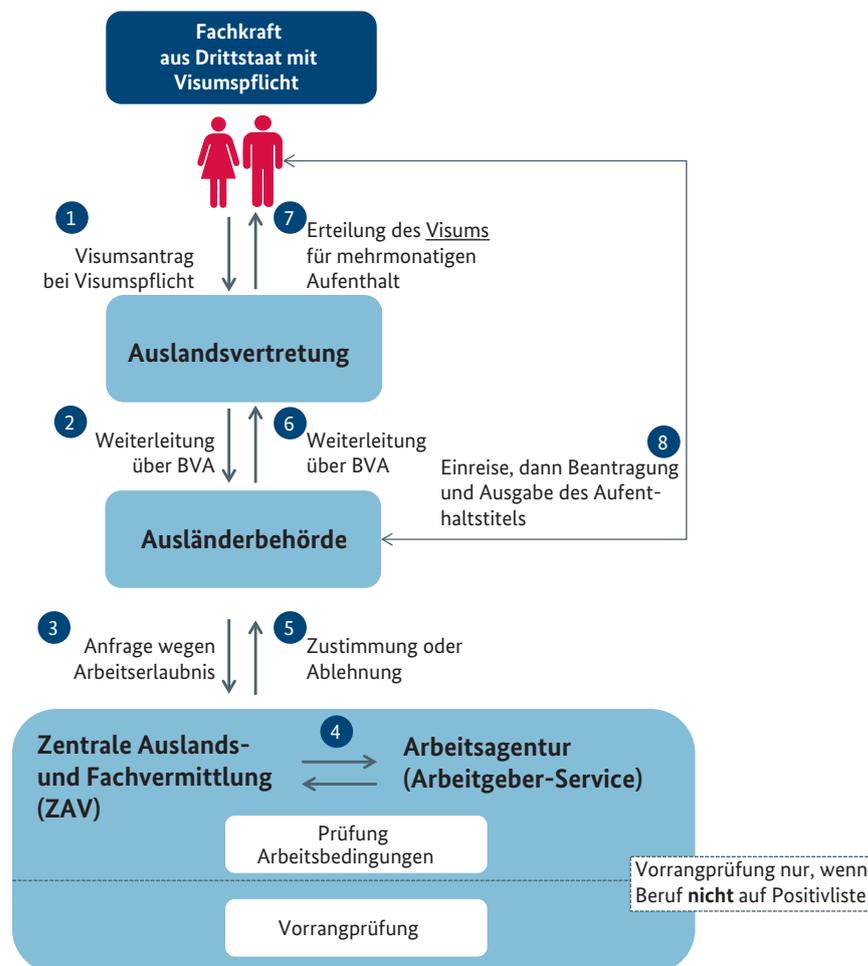
5.2.3 Praxischeck für Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung

Wie bei allen Drittstaatsangehörigen aus Ländern mit Visumpflicht, müssen auch die Fachkräfte mit ausländischem nichtakademischem Berufsabschluss zunächst bei der Auslandsvertretung im Heimatland ein Visum beantragen (vgl. Schritt 1 in Abbildung 60)⁹⁶. Nachfolgend wird anhand der Abbildung konkreter auf die einzelnen Verwaltungsschritte und bisherigen Umsetzungserkenntnisse bei der Zuwanderung dieser Zielgruppe eingegangen.

Bei der Visumsbeantragung ist es durchaus üblich, drei vollständig ausgefüllte unterzeichnete Anträge jeweils mit sämtlichen beizufügenden Unterlagen bei der deutschen

Auslandsvertretung einzureichen. Im Regelfall wird anschließend die Ausländerbehörde zur Prüfung eingebunden (Schritt 2 in Abbildung 60), die Auslandsvertretung schickt den Antrag über das BVA weiter. Auf die dabei auftretenden Friktionen aufgrund dessen, dass mit dem elektronischen Übermittlungssystem keine Anlagen versendet werden können, wurde bereits in Abschnitt 5.1.2 bei der Effizienzbetrachtung eingegangen. Die Ausländerbehörde leitet den Visumsantrag zum Zweck der Erwerbstätigkeit in einem Ausbildungsberuf in der Regel an die ZAV weiter (Schritt 3 in Abbildung 60), die hier in jedem Fall eine Prüfung der Arbeitsbedingungen, ggf. auch eine Vorrangprüfung durchführen muss (= Prüfung, ob es bevorrechtigte deutsche oder EU-Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gibt⁹⁷).

Abbildung 60: Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung des Aufenthaltstitels für Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung



Quelle: Eigene Darstellung Rambøll Management Consulting GmbH.

96 Drittstaatsangehörige aus Staaten ohne Visumpflicht können ohne Visum einreisen, müssen ihren Aufenthaltstitel dann aber mit den entsprechenden Unterlagen bei der lokalen Ausländerbehörde beantragen.

97 Drittstaatsangehörige aus Staaten ohne Visumpflicht können ohne Visum einreisen, müssen ihren Aufenthaltstitel dann aber mit den entsprechenden Unterlagen bei der lokalen Ausländerbehörde beantragen.

Weiterleitung des Prüfauftrags von Ausländerbehörden an die ZAV

Für die Weiterleitung des Prüfauftrags an die ZAV sollen die Ausländerbehörden ein onlinebasiertes Zustimmungsverfahren nutzen, welches seit dem 1. August 2008 von dem BVA und der BA den Ausländerbehörden als Service zur Verfügung gestellt wird. Bei den onlinebasierten Zustimmungsanfragen können auch Anlagen übermittelt werden. Zum Verfahren hat die ZAV auf ihrer Webseite umfassend informiert. Nach Angaben der BA werden im März 2012 jedoch nur rund 40 Prozent aller Zustimmungsverfahren elektronisch übermittelt (BA 2012b). Es ist davon auszugehen, dass sich diese Quote inzwischen erhöht hat. In den Fallstudien wurde jedenfalls sowohl seitens der Ausländerbehörden als auch seitens der ZAV weitgehend das elektronische Übermittlungsverfahren verwendet. Die technische Übermittlung wurde als reibungslos bezeichnet. Sofern die Weiterleitung an die ZAV noch nicht über das Onlineverfahren erfolgt, hat die ZAV einheitliche Formulare zur Übermittlung der Zustimmungsanfragen auf ihrer Webseite eingestellt. Im März 2012 kritisierte die ZAV jedoch, dass nicht alle Ausländerbehörden dieses Formular verwenden, das Verfahren sich hierdurch aber beschleunigen ließe (BA 2012c:3).

Good-Practice-Ansatz zur Einbindung der ZAV über ein Onlineverfahren

Ein gut funktionierendes Verfahren zur elektronischen Übermittlung der Anträge zur Prüfung der Arbeitsmarktzulassung gibt es bereits zwischen der ZAV und den Ausländerbehörden.

Vorabprüfung der Arbeitsmarktzulassung durch die ZAV

Die beschriebene Übermittlung der Zustimmungsanfrage an die ZAV durch die Ausländerbehörden ist nicht in jedem Fall erforderlich. Einerseits kann die Zustimmungsanfrage ausbleiben, wenn die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber bereits ein Vorabprüfverfahren zur Arbeitsmarktzulassung (§ 36 Absatz 2 BeschV) für die vakante Stelle bei der ZAV beantragt hat und ein entsprechender positiver Bescheid bei der Visumsbeantragung bereits vorgelegt wurde. Die Vorabprüfung kann auch anonym, also ohne Nennung des Namens einer potenziellen Arbeitnehmerin bzw. eines potenziellen Arbeitnehmers, erfolgen. Ein entsprechender Bescheid hat sechs Monate Gültigkeit. Nach den Angaben aus den Fallstudien ist dieses Vorabprüfverfahren bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sehr beliebt, insbesondere große Unternehmen würden es oft einsetzen, da es zur Beschleunigung der Einreise neu eingestellter ausländischer Fachkräfte beitragen würde. Die Formulare zur Vor-

abprüfung sind zudem einfach auf der Website der ZAV zu finden und auszufüllen. Vereinzelt wurde Kritik seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dahingehend geäußert, dass das Verfahren nach Abgabe des Antrags auf Vorabprüfung etwas intransparent ist. Man wisse dann nicht, wie lange die Prüfung dauern würde. Daher wird empfohlen, auch hier die voraussichtliche Bearbeitungszeit klarer zu kommunizieren (vgl. auch Abschnitt 5.1.3).

Das Vorabprüfung der Arbeitsmarktzulassung ist bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern grundsätzlich sehr beliebt, mit ihr kann das Visumsverfahren für Erwerbstätige in Ausbildungsberufen beschleunigt werden. Jedoch beklagten einige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, dass das Verfahren nach Abgabe der Anträge vielfach intransparent ist. Daher wird empfohlen, dass die ZAV die voraussichtliche Bearbeitungszeit der Vorabprüfverfahren kommuniziert.

Weitere Konstellationen der Einbindung der ZAV

Neben der Übermittlung der Zustimmungsanfrage von der Ausländerbehörde an die ZAV kann die Übermittlung auch direkt von der Auslandsvertretung erfolgen, wenn das beschleunigte Visumsverfahren nach § 31 AufenthV angewendet wird. Dies ist bei Fachkräften mit Berufsabschluss möglich, sofern der Beruf auf der Positivliste steht.

Sowohl Auslandsvertretung wie auch Ausländerbehörde können jedoch von der Weiterleitung einer Zustimmungsanfrage an die ZAV absehen, wenn bereits in der Auslandsvertretung oder der Ausländerbehörde festgestellt wird, dass im Visumsantrag keine Rechtsgrundlage des AufenthG oder der BeschV erfüllt ist. Dann können diese Stellen den Visumsantrag zum Zweck der Beschäftigung in einem Ausbildungsberuf ihrerseits bereits ablehnen (BA 2012c:4). Nach den Erfahrungen aus den Fallstudien wird jedoch eher die umgekehrte Verfahrensvariante gewählt: Die ZAV würde vielfach im Rahmen der Amtshilfe nach § 72 Absatz 7 AufenthG einbezogen. D. h. Auslandsvertretungen oder Ausländerbehörden sind sich unsicher, ob die Tatbestände für ein Visum zur Erwerbstätigkeit vorliegen und lassen diese über die Amtshilfe bei der ZAV prüfen. Dies deutet auf z. T. vorhandene Unsicherheiten in den Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden zur Rechtslage hin.⁹⁸ Im Verfahren der Amtshilfe muss die ZAV u. a. auch prüfen, inwiefern die geplante Beschäftigung bspw. adäquat zum Berufsabschluss ist. Durch die Amtshilfeverfahren würde bei der ZAV sowie bei den Ausländerbehörden, und auch bei den Arbeitsagenturen, die bei weiterem Rechercheaufwand zu den konkreten Arbeitsverhältnissen einzubeziehen sind, z. T. enormer Arbeitsaufwand entstehen.

⁹⁸ Siehe dazu auch die Ausführungen weiter unten in diesem Abschnitt.

Im Rahmen der Amtshilfe nach § 72 Absatz 7 AufenthG wird die ZAV insbesondere von Auslandsvertretungen gebeten zu prüfen, ob überhaupt die Voraussetzungen für ein Visum zur Erwerbstätigkeit vorliegen. Dies deutet auf z. T. vorliegende Unsicherheiten in den Auslandsvertretungen hin.

Zustimmungsfiktion

Unabhängig von der einreichenden Stelle der Zustimmungsanfrage bei der ZAV gilt eine sogenannte Zustimmungsfiktion nach § 36 Absatz 2 BeschV für die Bearbeitung des Zustimmungsverfahrens. Wenn nach zwei Wochen keine Rückmeldung der ZAV erfolgt ist, gilt die Zustimmung als erteilt (vgl. auch Abschnitt 5.1). Die Frist kann ausgesetzt werden, wenn die Rückmeldung der ZAV erfolgt, dass auf Basis der vorhandenen Unterlagen noch keine Entscheidung getroffen werden kann.

In den Fallstudien zeigt sich, dass die Zustimmungsfiktion eher selten zum Tragen kommt. Wenn also Unterlagen unvollständig sind, wird meist eine Fristverlängerung erwirkt, wenn die Unterlagen vollständig sind, wird der Bescheid auch schon früher erteilt. Die Zustimmungsfiktion hat in der Praxis daher wohl vor allem die Wirkung, dass zumindest die Vollständigkeit der Unterlagen innerhalb der Zweiwochenfrist geprüft und die Anforderung fehlender Unterlagen eingeleitet wird. Damit trägt die Fiktion zumindest in dem Sinne zu einer Verfahrensbeschleunigung bei, dass sie einen zeitlichen Orientierungspunkt für die gewünschte, maximale Bearbeitungsdauer setzt.

Die Zustimmungsfiktion beschleunigt das Verfahren in der Praxis insofern, als die Vollständigkeit der Unterlagen und die Anforderung weiterer Unterlagen innerhalb von zwei Wochen bei der ZAV erfolgt und einen zeitlichen Orientierungspunkt für die Bearbeitungsdauer setzt.

Prüfverfahren innerhalb der BA bei Ausbildungsberufen der Positivliste

Die Prüfverfahren, die prinzipiell in den zwei Wochen stattfinden sollen, unterscheiden sich etwas, je nachdem, ob der Beruf auf der Positivliste steht oder nicht. Bei den Berufen der Positivliste muss die ZAV prüfen, ob

- die Stelle in der JOBBÖRSE der BA auffindbar ist und ob

- die vorgesehenen Arbeitsbedingungen nicht ungünstiger sind, als für vergleichbare deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (BA 2013e).

Mit der Suche der Stelle in der JOBBÖRSE wird gewährleistet, dass die notwendige Transparenz auf dem Arbeitsmarkt sichergestellt wird. Für die Prüfung der Arbeitsbedingungen wird in der Regel der AG-S der für den Betrieb zuständigen Arbeitsagentur eingeschaltet. Dieser hat eine Rückmeldefrist von 48 Stunden an die ZAV, sofern nicht vorher angezeigt wurde, dass die Unterlagen unvollständig sind. Wenn die Stelle von der ZAV nicht in der JOBBÖRSE auffindbar ist, wird der AG-S zugleich damit beauftragt, die Stelle im Fachverfahren VerBIS⁹⁹ vor Ort zu suchen.

Die Beauftragung des AG-S durch die ZAV erfolgt immer über das BA-interne Fachverfahren ZuWG. Das Fachverfahren wird prinzipiell als gut bewertet, es gab jedoch zwei Kritikpunkte in den Fallstudien. Erstens müssen Anhänge und ergänzende Unterlagen oft per Fax oder E-Mail nachgereicht werden. Zweitens ist das System nach Arbeitnehmernamen und nicht nach Arbeitgebernamen sortiert. Die AG-S-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter sind aber nach Arbeitgebernamen sortiert. Diese beiden Aspekte führten dazu, dass es bei der Bearbeitung unnötige Zeitverluste gebe.

Bei Berufen der Positivliste muss die Stelle zum Zustimmungszeitpunkt ausgeschrieben sein. Darüber hinaus prüft i. d. R. der AG-S die Beschäftigungsbedingungen. Das technische Fachverfahren zur Einschaltung des AG-S durch die ZAV weist noch kleine Schwächen auf.

Je nach Organisation des lokalen AG-S bearbeiten entweder die für die betreffende Arbeitgeberin oder für den betreffenden Arbeitgeber zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Zustimmungsverfahren, oder es gibt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die speziell für die Zustimmungsverfahren zuständig sind. Die Fallstudienresultate deuten darauf hin, dass eine Spezialisierung beim AG-S auf die Zustimmungsverfahren insbesondere in großen Einheiten nützlich ist. Dies liegt unter anderem daran, dass die AG-S-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Kern andere Aufgaben als die Zustimmungsverfahren haben. Auch wird die Leistung des AG-S nicht anhand der bearbeiteten Zustimmungsverfahren gemessen, sondern am Ausmaß der erfolgreichen Stellenbesetzungen. Daher kann eine Spezialisierung von AG-S-Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf die Zustimmungsverfahren zu Verfahrensbeschleunigungen beitragen.

99 VerBIS steht für Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem. Darin werden alle wichtigen Kundendaten der BA verarbeitet und auch Matchingabfragen zwischen Arbeitslosen und gemeldeten Stellen durchgeführt.

Good-Practice-Ansatz zum Zustimmungsverfahren des lokalen AG-S

In einigen größeren Arbeitsagenturen gibt es beim AG-S Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die auf die Zustimmungsverfahren spezialisiert sind. Hier wird Wissen konzentriert. Die übrigen AG-S-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter werden nicht mit diesen z. T. sehr zeitaufwändigen Aufgaben jenseits der eigentlichen Zielsetzungen des AG-S belastet.

Wie bereits erwähnt, wird für die Prüfung der Arbeitsbedingungen i. d. R. der lokale AG-S eingebunden. In den Fallstudien hat sich jedoch gezeigt, dass zur Vorarbeit oftmals weitere Recherchen des AG-S bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern erforderlich sind, um die Stellungnahme überhaupt durchführen zu können.¹⁰⁰ So müssten nach Aussage der Gesprächspartnerinnen und -partner z. T. Nachweise über Qualifikationen oder Anerkennungen nachgefordert werden oder die Stellenbeschreibungen werden als nicht ausreichend detailliert beschrieben. Insbesondere bei der Prüfung der Gehälter müssten die Tätigkeiten klar dargelegt sein. Diese Recherchen bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern werden als sehr zeitaufwändig wahrgenommen. Selbst wenn man den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Fristen für die Nachlieferung der fehlenden Informationen setzt, sind die 48-Stunden-Rückmeldefristen an die ZAV nach Aussage der Gesprächspartnerinnen und -partner meist nicht einzuhalten, wenn Rückfragen an die Arbeitgeber gestellt werden müssen.

Wenn Details zur Arbeitsstelle verständlich und nachvollziehbar sind, spielt die Prüfung des vorgesehenen Entgelts in der Praxis die größte Rolle. Nach den Fallstudien wird hierfür überwiegend im Internet in Tarifverträgen oder nach ortsüblichen Löhnen oder Durchschnittslöhnen in bestimmten Tätigkeiten recherchiert. Diese Recherche wurde insbesondere von Arbeitsagenturen mit Anfragen zu sehr heterogenen Berufsbildern als sehr zeitaufwändig beschrieben. Tarifverträge sind nach Angabe in den Fallstudien z. T. schwer auffindbar, auch wurde die Zuordnung von Berufen zu Tarifverträgen als nicht immer einfach beschrieben.

In einzelnen AG-S wird die Recherchezeit zur Prüfung der Lohnhöhe dadurch reduziert, dass die Lohnbewertung nur auf Basis der Erfahrungen der AG-S-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, die i. d. R. für bestimmte Branchen zuständig sind, erfolgt. Alternativ werden bekannte andere Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die ähnliche Stellen besetzen, dazu befragt, wie die entsprechenden Arbeitsverhältnisse vergütet werden.

Bei der Prüfung der Arbeitsbedingungen fallen beim AG-S aufgrund unvollständiger oder unklarer Angaben oftmals Nachrecherchen bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern an. Bezüglich Prüfung der Lohnhöhe muss oft im Internet nach Tarifverträgen etc. recherchiert werden.

Wenn sich bei der Bewertung der Lohnhöhe herausstellt, dass eine zu geringe Vergütung vorgesehen ist, sind die Verfahren in der Praxis nach den Ergebnissen der Fallstudien nicht ganz einheitlich. Überwiegend wurde angegeben, dass in diesen Fällen Rücksprache mit den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern gehalten wird. Diesen wird dann die Möglichkeit gegeben, den vorgesehenen Lohn zu erhöhen. Oftmals sind die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu einer Lohnerhöhung bereit und die Prüfung kann positiv beschieden werden. Wenn die ursprünglich angegebene Lohnhöhe deutlich unter der adäquaten oder tariflich vorgeschriebenen Lohnhöhe liegt, wird die Zustimmung u. U. mit der Auflage erteilt, dass der Zoll die später tatsächlich gezahlte Lohnhöhe überprüft. Der Zoll hat hierfür ebenfalls Zugriff auf einen kleinen Teil des BA-Fachverfahrens ZuwG, über welches ZAV und AG-S kommunizieren.

Eine andere Variante des Umgangs mit zu geringen vorgesehenen Löhnen ist es, die Zustimmung direkt zu verweigern, ohne den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern die Möglichkeit der Lohnanpassung zu geben. An einem interviewten Agenturstandort wurde dieses Vorgehen zum offiziellen Verfahren erhoben. Grund hierfür war, wie bereits erwähnt, dass der AG-S im Kern andere Aufgaben hat und auch nicht an der Zahl der positiv beschiedenen Zustimmungsverfahren gemessen wird. Bei der Verweigerung der Zustimmung können die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Widerspruch einlegen. Dies erfolgt nach den Angaben aus der Fallstudie jedoch eher selten. Alternativ können die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einen neuen Antrag stellen.

Sofern der vorgesehene Lohn zu gering ist, wird den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern i. d. R. vom AG-S eine Anpassung des Lohns ermöglicht, allerdings nicht flächendeckend.

Prüfverfahren innerhalb der BA bei Ausbildungsberufen jenseits der Positivliste

Sofern es sich um einen Ausbildungsberuf jenseits der Positivliste handelt und der oder die Zuwanderungsinteressierte nicht unter eine Vermittlungsabsprache der BA fällt, besteht noch die Möglichkeit, nach § 18 Abs. 4 S. 2 AufenthG zuzuwandern. Hierfür ist von der ZAV die Vorrang-

¹⁰⁰ Die Informationen könnten grundsätzlich auch von der ZAV eingeholt werden, jedoch ist BA-intern festgelegt worden, dass diese Aufgaben den lokalen AG-S zufällt.

prüfung durchzuführen. Für die Vorrangprüfung bindet die ZAV i. d. R. ebenfalls den lokalen AG-S für eine Stellungnahme ein. Die Beauftragung des AG-S erfolgt wieder über das bereits genannte BA-Fachverfahren ZuWG. Ggf. erforderliche weitere Details zur Beschreibung der betreffenden Stelle erfragt der AG-S, wie auch bei der Prüfung der Arbeitsbedingungen, bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern.¹⁰¹ Zur praktischen Umsetzung der Vorrangprüfung zeigten sich in den Fallstudien vier unterschiedliche Ansätze.

1. *Für die zu prüfende Stelle wird vom AG-S im BA-Fachverfahren VerBIS ein Suchlauf nach geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern durchgeführt:*

Sofern keine Bewerberinnen und Bewerber für die Stelle gefunden werden, wird die Zustimmung direkt erteilt. Werden Bewerberinnen und Bewerber gefunden, wird ggf. Rücksprache mit den verantwortlichen bewerberorientierten Vermittlungsfachkräften gehalten. So wird geprüft, ob die Bewerberinnen und Bewerber sich tatsächlich für die Stelle eignen, oder es können Unklarheiten aus dem Matching-Ergebnis besprochen werden.¹⁰²

Sofern nach dem Suchlauf in VerBIS Bewerberinnen und Bewerber gefunden werden konnten, wird die zu prüfende Stelle i. d. R. ausgeschrieben bzw. die verantwortlichen bewerberorientierten Fachkräfte der Agentur/des Jobcenters werden über die Stelle informiert. Erst wenn auch danach die Stelle nicht zu besetzen ist, wird die Vorrangprüfung positiv entschieden. Allerdings gilt es, schnell eine Entscheidung zur Vorrangprüfung zu treffen, z. B. nach einer Woche.

2. *Entscheidung auf Basis des Erfahrungswissens der AG-S-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter:*

Da die AG-S-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter i. d. R. für bestimmte Branchen zuständig sind, erleben sie tagtäglich, bei welchen Stellen deutsche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Besetzungsprobleme haben. Aufgrund dieses Wissens werden die Vorrangprüfungen z. T. ohne weitere Prüfungen entschieden.

3. *Interne Vorgabe, dass bei keinem Beruf aus einer bestimmten Berufsgruppe eine Vorrangprüfung durchgeführt wird:*

In einer Fallstudienregion gibt es nach den Erfahrungen des AG-S in allen Berufen einer bestimmten Berufsgruppe Besetzungsprobleme und zwar auch in Berufen, die nicht auf der bundesweiten Positivliste stehen. Zur Beschleunigung des Verfahrens der Vorrangprüfung wurde in der lokalen Agentur festgelegt, dass für alle Berufe dieser Berufsgruppe keine Vorrangprüfung zu erfolgen hat.

4. *Positivliste für Arbeitsagenturbezirke:*

An zwei Fallstudienorten werden halbjährlich für die jeweiligen Agenturbezirke eigene Positivlisten mit Mangelberufen erstellt. Diese basieren sowohl auf statistischen Daten (Verhältnis von Arbeitslosen nach Berufen zu offenen Stellen nach Berufen) als auch auf den Erfahrungen des AG-S in Rücksprache mit den bewerberorientierten Fachkräften aus der Agentur. Diese regionalen Positivlisten wurden auch um die tariflichen oder ortsüblichen Gehälter in den Berufen ergänzt. Dadurch, dass die regionalen Positivlisten auch den für den Agenturbezirk zuständigen ZAV-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern vorliegen, wird viel Zeit eingespart, denn: Wenn die ZAV ein Prüfverfahren für einen Beruf bekommt, der auf der regionalen Positivliste steht und das Gehalt ebenfalls angemessen ist, wird die lokale Arbeitsagentur gar nicht mehr eingebunden, die ZAV kann die Zustimmung sofort erteilen. Auch die interviewten ZAV-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter lobten die Positivlisten auf Agenturebene im Sinne der Verfahrensbeschleunigung sehr.

101 Wobei eine Vorrangprüfung kaum ohne eine gleichzeitige Prüfung der Arbeitsbedingungen stattfindet. Umgekehrter Fall trifft deutlich häufiger zu, was sich insbesondere aus dem Rechtsrahmen ergibt.

102 Bei dem Bewerbersuchlauf in VerBIS werden Arbeitssuchende, die bei den Arbeitsagenturen betreut werden (SGB III), berücksichtigt. Arbeitssuchende, die in den Jobcentern betreut werden (SGB II), werden berücksichtigt, wenn das Jobcenter als gemeinsame Einrichtung aus BA und Kommune betrieben wird. Rund ein Viertel der Jobcenter wird in alleiniger kommunaler Trägerschaft umgesetzt. Diese Jobcenter verwenden das Fachverfahren VerBIS nicht, es gibt an diesen Orten grundsätzlich keine verknüpfte Bewerberdatenbank der Arbeitsagentur und der Jobcenter. An den meisten betreffenden Fallstudienorten werden bei der Vorrangprüfung die kommunalen Jobcenter per E-Mail um Stellungnahme dazu gebeten, ob es in ihrem Bewerberpool jemanden für die zu prüfende Stelle gibt. Es gab aber auch ein Fallstudienbeispiel, in dem zwischen Agentur und kommunalem Jobcenter keine Verfahrenseinigung erzielt werden konnte; hier werden die Bewerberinnen und Bewerber der Jobcenter nicht bei der Vorrangprüfung berücksichtigt.

Good-Practice-Ansatz zur Vorrangprüfung:

Einige Arbeitsagenturen haben eigene Positivlisten mit regionalen Mangelberufen erstellt, auf denen auch die tariflichen oder ortsüblichen/durchschnittlichen Gehälter je Beruf vermerkt sind. Hiermit kann die ZAV ggf. eigenständig über die Zustimmung zur Vorrangprüfung entscheiden und der lokale AG-S muss gar nicht mehr eingebunden werden.

Nach den beschriebenen Prüfverfahren werden bei Zuwandernden aus visumpflichtigen Staaten die Bescheide von der ZAV über die Ausländerbehörden bzw. beim beschleunigten Einreiseverfahren nach § 31 AufenthV direkt von der ZAV an die Auslandsvertretungen übermittelt. Bei einem positiven Bescheid stellen die Auslandsvertretungen das Einreisevisum aus, mit dem die zuwandernden Fachkräfte mit Berufsabschluss den Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit in dem Beruf beantragen können (vgl. auch Schritte 5 bis 8 in Abbildung 60).

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass die Prüf-anträge bei visumsfrei eingereisten Drittstaatsangehörigen von der Ausländerbehörde bei der ZAV eingereicht werden, sofern nicht bereits die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber einen positiven Bescheid aus einer Vorabprüfung für die Beantragung des Aufenthaltstitels in der Ausländerbehörde vorlegen kann.

5.2.4 Beweggründe für die Zuwanderung und den Verbleib in Deutschland

In der Onlinebefragung zugewanderter Fachkräfte wurde u. a. auch abgefragt, warum sich bereits zugewanderte Fachkräfte mit nichtakademischem Berufsabschluss dazu entschieden haben, nach Deutschland zu ziehen. Dabei wurden verschiedene Antwortmöglichkeiten vorgegeben. Es konnten Antworten von 19 Befragten ausgewertet werden, aufgrund der kleinen Fallzahl können nur Tendenzen festgestellt werden.

Die drei am häufigsten genannten Gründe für den Zuzug nach Deutschland waren die folgenden:

1. Weil ich in Deutschland besser leben kann als in meinem Herkunftsland (zehn Befragte stimmten der Aussage zu).
2. Weil die Arbeitsbedingungen in Deutschland besser sind als in meinem Herkunftsland (9 Befragte stimmten dieser Aussage zu).
3. Weil ich in Deutschland bessere Chancen auf einen festen Job habe als in meinem Herkunftsland (9 Befragte stimmten dieser Aussage zu).

Folgende Zitate aus der Onlinebefragung (siehe Abbildung 61) verdeutlichen darüber hinaus, welche Beweggründe die nichtakademischen Fachkräfte haben, Deutschland als Zuwanderungsland weiterzuempfehlen.

Abbildung 61: Zitate aus der Onlinebefragung zugewanderter Fachkräfte zur Weiterempfehlungsabsicht Deutschlands als Zuwanderungsland

„I would recommend moving to Germany because there are more work opportunities. I like the feeling of being recognized for my work, even when you are not experience in some topics.“

„Germany offers many valuable opportunities for young professionals who are willing to take on new challenges in their careers. The quality in the processes is very high and the country situation is very good in social and economic aspects.“

„Working hours and conditions are the nicest thing for me in Germany. I find the people respectful and polite.“

„It is peaceful with a stable economy. The public transportation is good and convenient. Good quality of life.“

Insgesamt zeigt sich also, dass die im internationalen Vergleich guten Arbeits- und Lebensbedingungen für die Zuwandernden bei der Zuwanderungsentscheidung für Deutschland besonders wichtig waren.

Die guten Arbeits- und Lebensbedingungen in Deutschland sind für die Zuwandernden mit nichtakademischem Berufsabschluss für die Zuwanderungsentscheidung am wichtigsten.

5.3 Umsetzung der Regelungen zur Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss

Die Hochqualifizierten bzw. die ausländischen Fachkräfte mit einem akademischen Abschluss wurden mit der Einführung der Hochqualifizierten-Richtlinie im Jahre 2012 als besonders wichtige Zielgruppe ins Auge gefasst. Wie in Kapitel 3 bereits aufgeführt, hat insbesondere die Blaue Karte EU die Zuwanderungsbedingungen für diese Zielgruppe vereinfacht (vgl. Abschnitt 3.3).

Aus Sicht der Unternehmen ist der rechtliche Rahmen, insbesondere die Blaue Karte EU, ausreichend, um Deutschland Hochqualifizierten attraktiv zu machen und Hochqualifizierte aus dem Ausland zu rekrutieren (siehe auch Abschnitt 4.2). Dennoch zeigen sich nach wie vor Herausforderungen bei der Umsetzung des Rechtsrahmens.

Im Folgenden wird mithilfe der durchgeführten Fallstudien sowie der deutschlandweiten Onlinebefragung zugewandter Fachkräfte und der Expertengespräche aufgeführt, welche zielgruppenspezifischen Herausforderungen bei der Umsetzung des Zuwanderungsverfahrens für Hochqualifizierte bestehen. Im nächsten Abschnitt wird auf den Matchingprozess zwischen Unternehmen und akademischen Fachkräften eingegangen (vgl. Abschnitt 5.3.1). Im Anschluss wird auf den Informationsstand und die Informationsmöglichkeiten dieser Zielgruppe und der weiteren eingebundenen Akteure (vgl. Abschnitt 5.3.2) und auf die verwaltungstechnische Abwicklung des Einreiseprozesses in der Praxis (Abschnitt 5.3.3) eingegangen. Im anschließenden Abschnitt 5.3.4 werden die im Rahmen der Studie identifizierten Umsetzungserfahrungen mit dem neuen Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche nach § 18c AufenthG erörtert. Schließlich werden in Abschnitt 5.3.5 die Beweggründe von Hochqualifizierten für die Zuwanderung nach Deutschland und ihren Verbleib dargelegt.

5.3.1 Matching zwischen Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss und Unternehmen

Für die Beantragung einer Blauen Karte EU ist ein dem akademischen Abschluss angemessenes Beschäftigungsver-

hältnis in Deutschland die Grundvoraussetzung. Hierfür müssen die ausländischen akademischen Fachkräfte wissen, wie sie eine Arbeitsstelle in Deutschland finden können. Nach den Ergebnissen der Onlinebefragung und der Fallstudien waren die Befragten mit akademischem Abschluss recht gut über die Suchmöglichkeiten nach einer Arbeitsstelle in Deutschland sowie über die relevanten Arbeitsvermittlungsinstitutionen informiert. Es zeigte sich, dass die hochqualifizierten Fachkräfte ihren Arbeitsplatz am häufigsten über Job-Portale im Internet, über private Kontakte oder sonstige weitere Kanäle gefunden haben.

Im Rahmen der Fallstudien zeigte sich, dass die Rekrutierung ausländischer akademischer Fachkräfte bereits in mehreren Unternehmen eine umgesetzte Strategie neben anderen ist, um den bereits vorhandenen Fachkräfteengpässen entgegenzuwirken. Seitens der Unternehmen werden zahlreiche verschiedene Suchwege genutzt. Die Suche erfolgt meist über die Unternehmen selbst, einzelne Unternehmen nutzten auch externe Personalservice-Agenturen.

Sofern die Betriebe die Anwerbung ausländischer akademischer Fachkräfte selbst organisieren, wurden hier insbesondere nationale und internationale Jobbörsen im Internet genutzt. Daneben haben sich Kooperationen mit deutschen Universitäten bzw. Hochschulen bewährt, die entsprechende Studienfächer anbieten. Hier werden z. B. Anzeigen in den Vorlesungsverzeichnissen geschaltet oder es werden den ausländischen Studierenden gezielt Praktika während des Studiums in Deutschland angeboten. Insbesondere das gegenseitige Kennenlernen im Rahmen von Praktika ist ein vergleichsweise unkomplizierter Weg, passendes Personal zu finden und Studierende frühzeitig für einen Verbleib in Deutschland zu gewinnen. Die Personen sind bereits in Deutschland, es können beidseitige Erwartungen kommuniziert werden, bevor es zu einer Festeinstellung kommt, so die Angaben in den Fallstudien (siehe hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 5.5.3).

Good-Practice-Ansatz zur Rekrutierung ausländischer akademischer Fachkräfte

Zur Rekrutierung von hochqualifizierten ausländischen Fachkräften kooperieren Unternehmen mit deutschen Universitäten bzw. Hochschulen, die entsprechende Studiengänge anbieten. Dabei haben sich u. a. Praktikumsangebote für ausländische Studierende deutscher Universitäten bzw. Hochschulen bewährt, um diese frühzeitig für einen Verbleib in Deutschland zu gewinnen.

Auch wurde berichtet, dass sich Unternehmen mit Fachkräfteengpässen mit der Bitte um Vermittlungsunterstützung an den lokalen AG-S der Arbeitsagenturen wenden. Diese leiten die Anfragen i. d. R. an den Internationalen Personalservice der ZAV weiter, welcher für die Vermittlung ausländischer Fachkräfte nach Deutschland zuständig

ist. Daneben beteiligten sich die Betriebe auch an Jobmessen im Ausland. Vertreterinnen und Vertreter eines im Rahmen der Fallstudien interviewten Unternehmens nannten die Teilnahme an einer Jobmesse in Spanien sehr hilfreich. Für das Unternehmen hat dies nur einen geringen Organisationsaufwand bedeutet und es konnten gute Rekrutierungsergebnisse erzielt werden. Dieses Beispiel bestätigt jedoch, dass derartige Jobmessen aktuell noch überwiegend im europäischen Ausland stattfinden. Die Einschaltung der BA (ZAV) zur Personalsuche und die Beteiligung an Jobmessen im Ausland werden grundsätzlich nicht nur für akademische Fachkräfte, sondern auch für Fachkräfte mit Berufsabschluss angewendet.

Unternehmen suchen neben den Kooperationen mit deutschen Universitäten bzw. Hochschulen auch über die BA (ZAV) und Jobmessen im Ausland nach ausländischen, akademischen Fachkräften. In den besuchten Unternehmen war die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte eine von mehreren Strategien, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Um die Blaue Karte EU zu erhalten, muss die Beschäftigung entsprechend der Mindestgehaltsgrenzen der Blauen Karte EU entlohnt werden (im Jahr 2014 sind dies 47.600 Euro Bruttojahresgehalt bzw. 37.128 Euro Bruttojahresgehalt in Mangelberufen). Die Mindestgehaltsgrenze soll Lohndumping verhindern, aber umgekehrt kein Hindernis zur Einstellung akademischer Fachkräfte aus Drittstaaten darstellen.

In der Praxis stellt sich die Frage, ob die gewählten Gehaltsgrenzen mit den Entlohnungsvorstellungen der Unternehmen vereinbar sind oder wie schwierig es für ausländische Akademikerinnen und Akademiker umgekehrt ist, eine entsprechend vergütete Anstellung zu finden. In der Onlinebefragung zugewanderter Fachkräfte lagen hierzu Antworten von 16 Befragten vor, die zum Befragungszeitpunkt im Herbst 2013 Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU waren. Diese bewerteten es überwiegend als einfach oder eher einfach, einen Job mit einer entspre-

chenden Entlohnung zu finden. Drei der 16 Befragten arbeiteten bereits vor Beantragung der Blauen Karte EU in einem Beschäftigungsverhältnis mit ausreichender Entlohnung und haben ihre vorherigen Aufenthaltstitel in eine Blaue Karte EU umändern lassen. Aufgrund der kleinen Fallzahl sind hier nur Tendenzaussagen möglich, die sich aber überwiegend so in den Fallstudien und Expertengesprächen bestätigten.

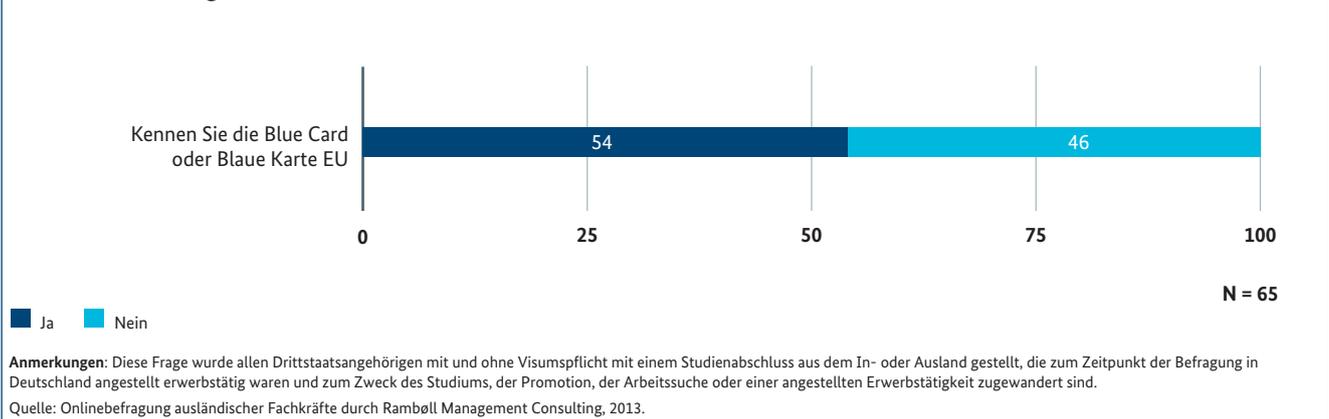
Insgesamt betrachtet wurde die Gehaltsschwelle der Blauen Karte EU sowohl von den im Rahmen der Studie befragten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, als auch von den ausländischen Fachkräften in den Fallstudien überwiegend als angemessen bewertet. Auch die befragten Expertinnen und Experten betonten, dass die Gehaltsgrenze adäquat ist, um die anvisierte Zielgruppe rekrutieren zu können. Nur bei Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteigern wurden die Gehaltsgrenzen im Rahmen der Fallstudien vereinzelt als zu hoch eingeschätzt.

Die Mindestgehaltsgrenzen der Blauen Karte EU wurden seitens der Fachkräfte aus Drittstaaten in den Fallstudien überwiegend als angemessen beurteilt, Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU bewerteten es überwiegend als einfach, eine entsprechend entlohnte Anstellung zu finden.

5.3.2 Informationsstand und Informationsmöglichkeiten

In der Onlinebefragung konnte zunächst festgestellt werden, dass die Blaue Karte EU nur bei etwas mehr als der Hälfte (54 Prozent) der befragten Fachkräfte aus Drittstaaten, die einen akademischen Abschluss aus dem In- oder Ausland hatten und zum Befragungszeitpunkt in Deutschland als Angestellte arbeiteten, bekannt war (vgl. Abbildung 62). Bei den Befragten handelt es sich ausschließlich um ausländische Fachkräfte, die sich bereits in Deutschland aufhalten, so dass keine Aussage darüber getätigt werden kann, wie bekannt die Blaue Karte EU im Ausland selbst ist.

Abbildung 62: Bekanntheitsgrad der Blauen Karte EU aus Sicht zugewanderter Fachkräfte
(Angaben in Prozent)



Vor dem Hintergrund, dass es sich bei den Befragten um ausländische Fachkräfte handelt, die bereits nach Deutschland zugewandert sind, ist davon auszugehen, dass die Blaue Karte EU in Drittstaaten noch weniger bekannt ist. Auch die Expertengespräche sowie die Fallstudien bestätigten, dass der Bekanntheitsgrad der Blauen Karte EU weiter erhöht werden könnte. Nur wenige Hochqualifizierte bewerben sich spezifisch wegen der Blauen Karte EU in Deutschland, so die Aussagen. Vielmehr erfahren die Fachkräfte erst nach der Arbeitszusage bei der Visabeantragung von den Vorteilen und Möglichkeiten der Blauen Karte EU. Auch Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sind die Vorteile der Blauen Karte EU nicht immer bekannt, wie Beispiele aus den Fallstudien bestätigten.

Zuletzt wurde auch der Detailgrad der verbreiteten Informationen über die Vorzüge der Blauen Karte EU in den Fallstudien als verbesserungswürdig angesehen. So werden nach den Angaben aus den Fallstudien nach wie vor viele Rückfragen zu der Höhe und Definition der Gehaltsgrenze der Blauen Karte EU bei den Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden oder den lokalen AG-S in den Arbeitsagenturen gestellt. Auch die Spezifikation der Mangelberufe ist den ausländischen Fachkräften sowie den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in Deutschland oftmals nicht bekannt.

In der Praxis sind die Details zu den Anforderungen und Vorteilen der Blauen Karte EU bei Fachkräften und Unternehmen z. T. noch nicht ausreichend bekannt. Daher werden hier weitere gezielte Informationskampagnen empfohlen. Diese können seitens der Bundesministerien aber auch durch Kammern und Arbeitgeberverbände umgesetzt werden.

5.3.3 Praxischeck für Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss

In Abschnitt 5.1 sind bereits die grundsätzlichen Verfahrensschritte benannt worden, die allgemein für die Zuwanderung einer ausländischen Fachkraft aus einem Drittstaat relevant sind. Im Folgenden ist kurz das Verfahren für die Beantragung der Blauen Karte EU umschrieben. Dabei werden zielgruppenspezifische Auffälligkeiten und Besonderheiten herausgestellt, die bei den durchgeführten Fallstudien, der deutschlandweiten Onlinebefragung mit bereits zugewanderten ausländischen Fachkräften und in den Expertengesprächen identifiziert werden konnten.

Wie bereits im Abschnitt 5.1. zur übergreifenden Umsetzung des Zuwanderungsverfahrens beschrieben, ist auch der Antrag zur Blauen Karte EU bei der deutschen Auslandsvertretung von der angeworbenen Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer zu stellen (Schritt 1 in Abbildung 63).¹⁰³ Wie auch bei den Fachkräften mit Berufsabschluss wird anschließend die Ausländerbehörde zur Prüfung eingebunden (Schritt 2 in Abbildung 63), die Auslandsvertretung schickt den Antrag über das BVA weiter (Schritt 2 in Abbildung 63).

Die Einführung der Blauen Karte EU hat folgende Vereinfachung im Verwaltungsverfahren herbeigeführt: Die Zustimmung der BA bzw. der ZAV ist nicht mehr erforderlich, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer Blauen Karte EU vorliegen und die Mindestgehaltsschwelle von zwei Dritteln der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung erreicht wird. Im Jahr 2014 liegt diese Gehaltsgrenze bei 47.600 Euro Bruttogehalt.¹⁰⁴ Bei einem Antrag für die Blaue Karte EU für eine Arbeitsstelle ab dieser Gehaltsgrenze ist neben der Auslandsvertretung nur noch die Ausländerbehörde zu beteiligen; bei Anwendung des beschleunigten Einreiseverfahrens nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 AufenthV ist bei reibungsloser Umsetzung sogar nur noch die Auslandsvertretung selbst in die Antragstellung involviert.

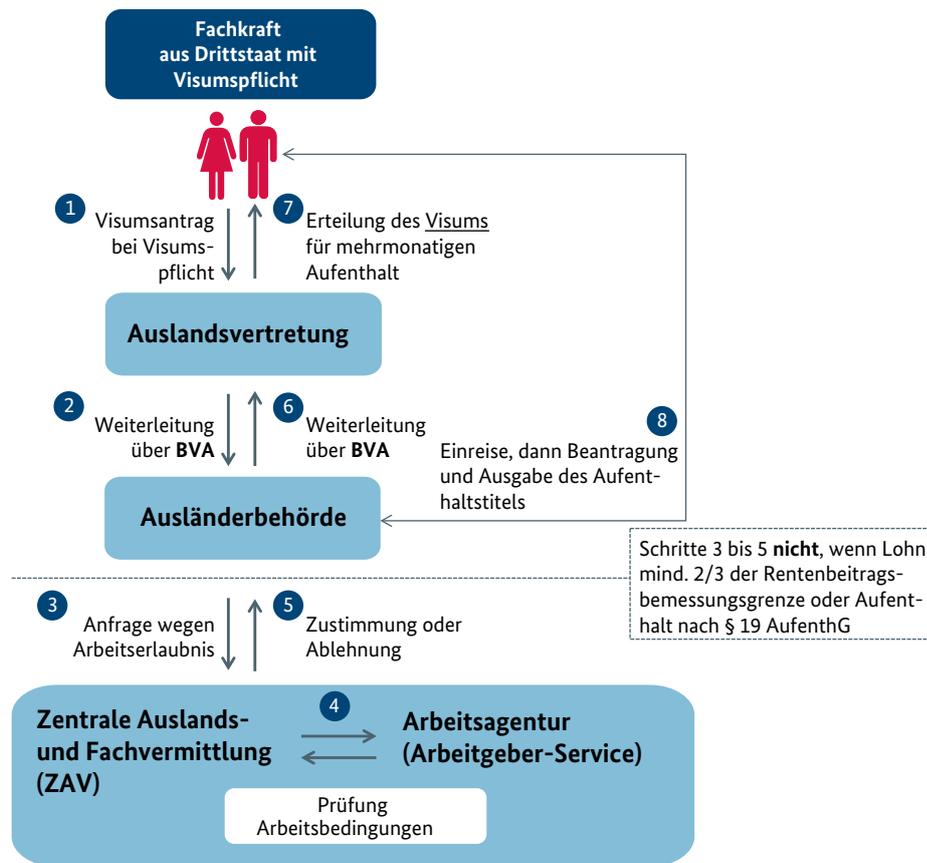
Auch hochqualifizierte Fachkräfte, die unter der Mindestgehaltsschwelle von 47.600 Euro Bruttogehalt (Jahr 2014)¹⁰⁵ einen Beruf in Deutschland ausüben möchten, können die Blaue Karte EU beantragen. Diese müssen allerdings einen in Deutschland definierten Mangelberuf ausüben. Die Gehaltsgrenze beträgt hier mindestens 52 Prozent der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (im Jahre 2014 sind dies 37.128 Euro). In diesen Fällen ist die Ausländerbehörde nach wie vor verpflichtet, bei der für den Beschäftigungsbetrieb zuständigen ZAV anzufragen, ob die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt wird. Von der ZAV wird dann bei Bewerberinnen und Bewerbern für Mangelberufe und ausländischen Hochschulabschlüssen geprüft, ob die mit der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer vertraglich vereinbarten Arbeitsbedingungen denen vergleichbarer inländischer Beschäftigter entsprechen (vgl. Schritte 3 bis 5 in Abbildung 63). Dieser Vorgang entspricht der Prüfung der Arbeitsbedingungen, deren praktische Umsetzung bereits in Abschnitt 5.2.2 beschrieben wurde und sich im Wesentlichen nicht von den Prüfungen für Fachkräfte mit Berufsabschluss unterscheidet. Auch bei der Prüfung der Arbeitsbedingungen für Hoch-

103 Es sei denn die ausländische Fachkraft befindet sich bereits in Deutschland. In diesen Fällen kann der Antrag direkt bei der Ausländerbehörde am Wohnort gestellt werden.

104 Auch für die Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Lehrpersonen und wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in herausgehobener Position bedarf die Ausländerbehörde nicht der Zustimmung der BA bzw. der ZAV.

105 Im Jahr 2014 beträgt die Gehaltsgrenze 47.600 Euro Bruttogehalt/in den Mangelberufen 37.128 Euro

Abbildung 63: Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung des Aufenthaltstitels für Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss



Quelle: Eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

qualifizierte gilt die Zustimmungsfiktion, soweit die ZAV nicht innerhalb von zwei Wochen eine Rückmeldung erteilt. Eine Vorrangprüfung, ob es bevorrechtigte deutsche oder europäische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gibt, ist bei der Blauen Karte EU in einem Mangelberuf in Kombination mit der geringeren Gehaltsgrenze (2014: 37.128 Euro) nicht mehr vorgesehen.

Der vollständige oder teilweise Wegfall des Zustimmungserfordernisses der BA bzw. der ZAV führte in der Praxis bereits zur Beschleunigung der Verfahren. Eine Unternehmensvertreterin bezeichnete die Blaue Karte EU auch „den Durchbruch“ im Rahmen der Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte aus Drittstaaten.

Durch die Vereinfachung des Prüfverfahrens bei der Blauen Karte EU konnte der Einreiseprozess bei Hochqualifizierten bereits beschleunigt werden, dies wurde insbesondere von Unternehmensseite begrüßt.

Da insbesondere im hochqualifizierten Bereich bei den interviewten Unternehmen bereits Fachkräfteengpässe vorlagen, ist hier ein schnelles Einreiseverfahren besonders wichtig. So berichteten die befragten Unternehmen, aber auch die Ausländerbehörden, insbesondere im Zusammenhang mit der Einreise Hochqualifizierter, besonders häufig

von der Nutzung der Vorabprüfung zur Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 31 Abs. 3 AufenthV durch die Ausländerbehörden (vgl. Kapitel 3). Das Verfahren war bei den Unternehmen sehr beliebt, da es zu einer starken Beschleunigung führte und die Ausländerbehörde die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber direkt auf fehlende oder unvollständige Antragsdokumente hinweisen kann.

Die Vorabprüfung der Erteilung eines Aufenthaltstitels durch die Ausländerbehörden ist insbesondere im Zusammenhang mit der Einstellung Hochqualifizierter bei den Unternehmen besonders beliebt, da sie zu einer starken Verfahrensbeschleunigung beiträgt (vgl. auch Abschnitt 5.2.1).

Insgesamt betrachtet hat sich das Verfahren für die Zuwanderung Hochqualifizierter durch den grundsätzlichen Wegfall der Vorrangprüfung und durch die nur noch in Mangelberufen und in Fällen der geringeren Gehaltsgrenze durchzuführenden Prüfung der Arbeitsbedingungen nach den Aussagen aus den Fallstudien erheblich vereinfacht und beschleunigt. Besonders die Betriebe begrüßten diese Verfahrensbeschleunigung.

Abbildung 64: Zitate aus der Onlinebefragung zugewanderter Fachkräfte zur Blauen Karte EU

Als Engineer (Informatik) sind die Voraussetzungen echt einfach. Man hat danach eine vierjährige Aufenthaltserlaubnis und kann nach 21 Monaten eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis bekommen.“

„I think it is a very good way to bring in diversity in highly-skilled professions.“

„It is a 4-year visa which is convenient that I don't have to extend every year. It is easier to get a permanent residency afterwards.“

„Offers good prospect for engineering professionals to obtain permanent residence in short time, with full respect to family needs.“

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management, 2013.

Auch aus Sicht der Fachkräfte werden die Voraussetzungen für die Erteilung der Blauen Karte EU als sehr attraktiv bewertet. Zwar lagen hierzu in der Onlinebefragung nur Antworten von 16 Inhaberinnen und Inhabern einer Blauen Karte EU vor. Diese bewerteten die Blaue Karte EU jedoch als sehr oder eher attraktiv. In den offenen Nennungen aus der Onlinebefragung wurde insbesondere die Möglichkeit positiv hervorgehoben, dass bereits nach 33 Monaten Erwerbstätigkeit in dem Blaue-Karte-EU-Job, bzw. bei ausreichenden deutschen Sprachkenntnissen (Niveau B1) bereits nach 21 Monaten, eine Niederlassungserlaubnis beantragt werden kann. Ebenfalls positiv hervorgehoben wurden von den Fachkräften die Möglichkeit des Familiennachzugs und die Möglichkeit, dass mitzugewanderte Ehepartnerinnen und Ehepartner ebenfalls einer Berufstätigkeit in Deutschland nachgehen können. Das Zuwanderungsverfahren bei der Blauen Karte EU wurde von den Befragten aus der Onlinebefragung, aber auch von jenen aus den Fallstudien, zum großen Teil als einfach eingeschätzt. Folgende Zitate aus der Onlinebefragung verdeutlichen noch einmal die positive Sichtweise der befragten Fachkräfte auf die Blaue Karte EU.

Die Blaue Karte EU wurde von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie den ausländischen Hochqualifizierten, denen die Regelungen bekannt waren, insgesamt sehr positiv bewertet.

Dennoch wird bei der Umsetzung der Blauen Karte EU Verbesserungspotenzial gesehen. Um die Vorteile der Blauen Karte EU voll auszuschöpfen, ist es laut eines Strategiepapiers der BDA wichtig, mögliche Unsicherheiten der umsetzenden Akteure im Hinblick auf die Umsetzung der Antragstellung der Blauen Karte EU zu beseitigen (BDA

2013:7). In den Fallstudien konnte dieser Aspekt nicht bestätigt werden, sodass es sich hierbei eventuell um eine Sachlage handelt, die den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Ausländerbehörden kurz nach Einführung der Rechtsänderungen noch unbekannt war.

Nichtsdestotrotz konnte auch in den Fallstudien festgestellt werden, dass es auch in den Ausländerbehörden z.T. noch Unsicherheiten bei der Umsetzung der Blauen Karte EU gibt, insbesondere bei der Bearbeitung komplexer Einzelfälle. Um die auf der Regelungsebene vorhandene hohe Attraktivität der Blauen Karte in der Praxis voll zur Geltung kommen zu lassen, wird daher empfohlen, bei den ohnehin angeregten Schulungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden (vgl. Abschnitt 5.1.2) besonderes Augenmerk auf die Blaue Karte EU zu richten.

Bei der Umsetzung der Blauen Karte EU treten in Einzelfällen nach wie vor Fragen und Klärungsbedarfe auf Seiten der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Ausländerbehörden auf. Um die Blaue Karte EU effizient umzusetzen, werden demnach weitere Schulungsangebote für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Ausländerbehörden über die geänderte Rechtslage der Blauen Karte EU empfohlen.

Wie bereits im Abschnitt 5.1.3 beschrieben, ist eine einheitliche Umsetzung des Zuwanderungsverfahrens laut Auswertung der Fallstudien nicht immer gegeben. Auch bei der Bearbeitung der Blauen Karte EU konnte festgestellt werden, dass die Ausländerbehörden gerade bei spezifischen Einzelfällen bundesweit nicht immer einheitlich entscheiden. Weiterhin unterscheiden sich auch die Prüfungsintensitäten nach Bewilligung einer Blauen Karte EU. In einigen

der untersuchten Ausländerbehörden werden Gehaltsnachweise der ausländischen Fachkräfte nach Arbeitsbeginn in Deutschland geprüft. Diese Prüfungen werden jedoch nicht in allen Ausländerbehörden vorgenommen. Entsprechend gilt auch für die Blaue Karte EU, die in Abschnitt 5.1.3 dargestellte Forderung, transparentere und verständliche Regelungen und eine zielgerichtete Informationsverbreitung zur Rechtsumsetzung seitens der Bundesebene sicherzustellen.

5.3.4 Umsetzungserfahrungen mit dem neuen Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche für Akademikerinnen und Akademiker aus Drittstaaten nach § 18c AufenthG

Wie bereits in Kapitel 3 zu den rechtlichen Rahmenbedingungen aufgeführt, wurde mit dem § 18c AufenthG ein neuer Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche für akademische Fachkräfte aus Drittstaaten eingeführt. Dieser ermöglicht es, innerhalb einer Zeitspanne von sechs Monaten in Deutschland nach einem Arbeitsplatz zu suchen.

Die Beantragung dieses Aufenthaltstitels wird von der ausländischen Fachkraft mit einem Hochschulabschluss bei der entsprechenden Auslandsvertretung im Herkunftsland gestellt. Für die Erteilung des Visums muss nachgewiesen werden,

- dass ein deutscher oder in Deutschland anerkannter Hochschulabschluss vorliegt und
- dass der Lebensunterhalt der ausländischen Fachkraft im Zeitraum von sechs Monaten in Deutschland gesichert ist.

Darüber hinaus müssen die Antragstellerinnen und -steller ein Motivationsschreiben beifügen, das möglichst konkrete Angaben zur zeitlichen Planung des Aufenthaltes, zu den interessierenden Arbeitsbereichen und zu den Unternehmen enthält, bei denen eine Bewerbung stattfinden soll (vgl. z. B. Auslandsvertretung der Bundesrepublik Deutschland in der Volksrepublik China 2013).

In der Praxis stellte sich allerdings heraus, dass die Anzahl der Anträge auf einen Aufenthaltstitel nach § 18c AufenthG nach wie vor sehr gering ist. Laut der befragten Auslandsvertretungen sowie der geführten Expertengespräche fiel die bisherige Nachfrage nach einem Visum zur Arbeitssuche geringer aus als erwartet. Laut eigenen Angaben der Auslandsvertretungen und Expertinnen und Experten wird dies auf zwei Gründe zurückgeführt. Zum einen ist das Visum zur Arbeitssuche bei der Zielgruppe nach wie vor selten bekannt. Dies führt dazu, dass weiterhin für Einreisen nach Deutschland zur Arbeitssuche ein Touristen- bzw. Schengen-Visum beantragt wird, anstatt einen Antrag für ein Visum nach § 18c AufenthG zu stellen.

Zum anderen wird es oftmals als schwierig für die arbeitssuchende Hochqualifizierte oder den arbeitssuchenden Hochqualifizierten beschrieben, die erforderlichen Nachweise zur Sicherung des Lebensunterhaltes für den Zeitraum von sechs Monaten zu erbringen. Da man für die Beantragung eines Touristen- bzw. Schengen-Visums keine Finanzierungsnachweise erbringen muss, wird dieses nach Auskunft der Expertinnen und Experten oftmals weiterhin als Alternative gewählt. Nach Erteilung eines Touristen- bzw. Schengen-Visums ist es den Auslandsvertretungen folglich nicht mehr möglich zu erfassen, ob die ausländische Fachkraft während des Deutschlandaufenthaltes eine Arbeit sucht und bei potenziellen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern vorstellig wird. Auch die durchgeführte Onlinebefragung zugewanderter Fachkräfte zeigte, dass etwa jede zweite Fachkraft, die den Aufenthaltstitel nach § 18c AufenthG genutzt hat, es eher als schwierig empfunden hat, den Nachweis der Sicherung des Lebensunterhaltes zu erbringen. Dieses Ergebnis beruht allerdings auf einer Fallzahl von nur zehn Befragten und ist daher als Tendenzaussage zu interpretieren.

Schließlich ist davon auszugehen, dass der Mehraufwand, der durch das geforderte Motivationsschreiben entsteht, ein weiterer Grund für die geringe Inanspruchnahme des Aufenthaltstitels nach § 18c AufenthG ist. Auch hier ist ein Touristen- bzw. Schengen-Visum deutlich einfacher zu erhalten, wenn auch nicht für einen gleichlangen Zeitraum.

Der Aufenthaltstitel nach § 18c AufenthG zur Arbeitssuche für Akademikerinnen und Akademiker ist oftmals noch unbekannt. Weiterhin gelten der Finanzierungsnachweis zur Sicherung des Lebensunterhaltes für den Zeitraum von sechs Monaten sowie das geforderte Motivationsschreiben als weitere Hürden bei der Beantragung dieses Aufenthaltstitels.

5.3.5 Beweggründe für die Zuwanderung und den Verbleib in Deutschland

Auch die Hochqualifizierten zugewanderten Fachkräfte wurden in der Onlinebefragung gefragt, warum sie sich dazu entschieden haben, nach Deutschland zu ziehen. Es konnten Antworten von 65 Befragten ausgewertet werden. Am häufigsten wurden folgende vier Gründe genannt (Mehrfachnennungen möglich):

1. Weil die Arbeitsbedingungen in Deutschland besser sind als in meinem Herkunftsland (27 Befragte stimmten dieser Aussage zu).
2. Weil ich ein gutes Jobangebot in Deutschland gefunden habe (20 Befragte stimmten dieser Aussage zu).

Abbildung 65: Absicht der befragten ausländischen Fachkräfte mit einem Hochschulabschluss, Deutschland als Zuwanderungsland weiterzuempfehlen
(Angaben in Prozent)

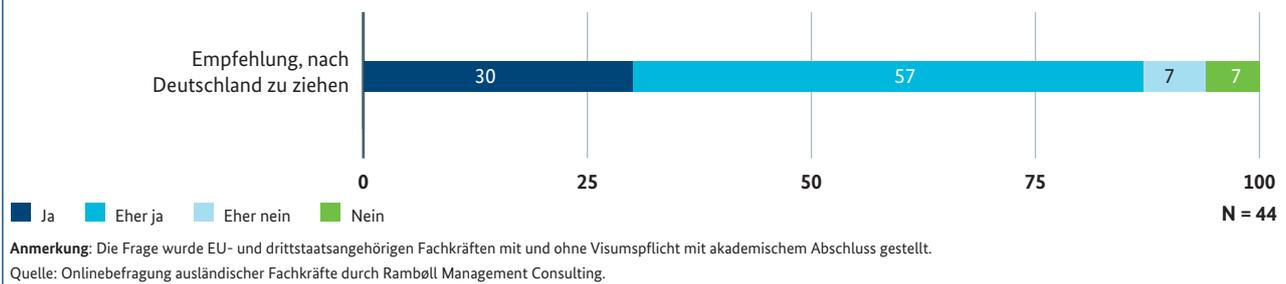


Abbildung 66: Bleibeabsichten der befragten ausländischen Fachkräfte mit akademischem Abschluss
(Angaben in Prozent)



3. Weil mir Deutschland bei früheren Besuchen gut gefallen hat (18 Befragte stimmten dieser Aussage zu).
4. Weil ich in Deutschland besser leben kann als in meinem Herkunftsland (ebenfalls 18 Befragte stimmten dieser Aussage zu).

Im Vergleich zu den Zuwanderungsgründen bei den nicht-akademischen Fachkräften scheinen die Arbeitsbedingungen und das Vorliegen eines guten Jobangebots bei den Hochqualifizierten etwas wichtiger zu sein. Auffallend sind die häufigen Nennungen bei der Aussage, dass den hochqualifizierten Fachkräften Deutschland bereits bei früheren Besuchen gut gefallen hat. Dies könnte damit zusammenhängen, dass Hochqualifizierte häufiger zuvor nach Deutschland gereist sind oder vielleicht ganz bewusst Reisen unternehmen, um sich potenzielle Zuwanderungsländer anzuschauen.

Die guten Arbeitsbedingungen in Deutschland und gute Jobangebote sind für Hochqualifizierte die wichtigsten Beweggründe für die Zuwanderung nach Deutschland.

Auch hat die Onlinebefragung ergeben, dass die ganz überwiegende Mehrheit (87 Prozent) der Hochqualifizierten Freunden, Bekannten und Familienangehörigen in der Heimat eindeutig oder eher empfehlen würde, nach Deutschland zu ziehen (vgl. Abbildung 65).

Das heißt, dass die bereits zugewanderten Hochqualifizierten durchaus ein gutes Bild von Deutschland als Zuwanderungsland haben. Damit geht jedoch nicht gleichzeitig eine langfristige Bleibeabsicht in Deutschland einher, welche vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des daraus resultierenden Fachkräftemangels jedoch wünschenswert wäre. Wie Abbildung 66 zeigt, haben von den befragten hochqualifizierten, bereits zugewanderten Fachkräften zwar 30 Prozent eine eindeutige Bleibeabsicht angegeben und 29 Prozent beantworteten die Frage auf die Bleibeabsicht mit „eher ja“. Jedoch waren hinsichtlich dieser Frage auch 30 Prozent noch unentschlossen.

Jeweils 30 Prozent der befragten Hochqualifizierten würden Deutschland als Zuwanderungsland eindeutig weiterempfehlen und haben eine klare Bleibeabsicht.

Auch wurde nach den Einflussfaktoren auf die Bleibeabsichten gefragt. Am häufigsten wurde angegeben, der Verbleib hier hänge davon ab, ob man weiterhin in Deutschland eine Arbeitsstelle habe. Fast genauso häufig wurde jedoch angegeben, der Verbleib hierzulande hänge von der wirtschaftlichen Entwicklung im Herkunftsland ab; bei Verbesserung der ökonomischen Bedingungen in den Herkunftsländern ist also davon auszugehen, dass Fachkräfte wieder dorthin zurückwandern. Am dritthäufigsten wurde angegeben, die Bleibeabsicht werde davon beeinflusst, ob sich die Familie in Deutschland wohlfühlt. Dieser Befund verdeutlicht noch einmal, wie wichtig es ist, die Fachkräfte nicht als Einzelpersonen zu betrachten, sondern immer

auch ihre Lebensrealitäten und sozialen Umfeldler im Blick zu behalten und hier entsprechende Willkommensangebote zu schaffen.

Neben der Arbeitsstelle sind insbesondere die ökonomische Situation in der Heimat sowie die Frage, ob sich die Familie in Deutschland wohlfühlt, am relevantesten für die Bleibeabsicht in Deutschland.

5.4 Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Berufsabschlüsse

Mit der Einführung des Anerkennungsgesetzes ist ein Anrecht auf eine einheitliche Prüfung der Berufsankennung bei bundesrechtlich reglementierten Berufen eingeführt worden. Laut des Positionspapiers der BDA sind mit dem Anerkennungsgesetz bereits entscheidende Hürden abgebaut, die die Arbeitsmarktintegration der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer und den Zuzug neuer qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland bislang erschwert haben (BDA 2012:7). Betriebe können nun besser einschätzen, über welche Kompetenzen eine ausländische Bewerberin oder ein ausländischer Bewerber verfügt, und entsprechend ihrer oder seiner Qualifikation im Unternehmen einstellen.

Mit Hilfe des neuen Anerkennungsgesetzes wurden Hürden für in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer sowie den Zuzug neuer Fachkräfte abgebaut.

Wie bereits im Abschnitt 3.3.3 beschrieben, wird in Deutschland zwischen den reglementierten und nichtreglementierten Berufen unterschieden.

Um in einem nichtreglementierten Beruf zu arbeiten, benötigt man keine staatliche Anerkennung, dies bedeutet, dass die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber entscheidet, ob die entsprechende berufliche Qualifikation vorliegt (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de). In einem nichtreglementierten Beruf kann die ausländische Fachkraft also ohne Einschränkung tätig werden. In einem reglementierten Beruf gilt die Anerkennung des Berufs- oder Hochschulabschlusses als Grundvoraussetzung für die Arbeitsaufnahme in dem entsprechenden Beruf. Die Feststellung der Gleichwertigkeit bringt auch dann viele Vorteile, wenn sie keine notwendige Voraussetzung ist (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de):

- Durch den Gleichwertigkeitsbescheid erhält die Fachkraft ein offizielles und rechtssicheres Dokument, das die Gleichwertigkeit der ausländischen Qualifikation mit der entsprechenden deutschen Referenzqualifikation

bestätigt, mit den gleichen Rechtsfolgen wie bei einem deutschen Abschluss.

- Das Verfahren erhöht die Chancen bei der Arbeitssuche, weil es die Qualifikation für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber besser einschätzbar macht – unabhängig davon, ob die volle oder eine teilweise Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen bescheinigt wird.
- Der Bescheid hilft beim beruflichen Fortkommen.

Obwohl die Einführung des Anerkennungsgesetzes als Durchbruch gilt, wurden sowohl in den durchgeführten Fallstudien als auch mittels der Expertengespräche Umsetzungshürden identifiziert, die im Folgenden jeweils für die ausländischen Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und einem akademischen Abschluss getrennt aufgeführt werden. Weiterhin wird unterschieden, ob es sich bei dem Anerkennungsverfahren um die Gleichwertigkeitsprüfung in einem reglementierten oder in einem nicht reglementierten Beruf handelt.

5.4.1 Informationsstand und Informationsmöglichkeiten

Um zu erfahren, welche entsprechende Stelle jeweils für die Durchführung der Gleichwertigkeitsprüfung verantwortlich ist, können die ausländischen Fachkräfte das Informationsportal „anerkennung-in-deutschland.de“ nutzen. Die Informationen sind hier in deutscher und in englischer Sprache zugänglich. Wie sich anhand der Datenauswertung in Kapitel 4 zeigte, ist in den letzten Jahren ein deutlicher Zuwachs ausländischer Fachkräfte aus dem osteuropäischen oder südeuropäischen Raum zu verzeichnen. Demnach wäre zu empfehlen, zumindest die relevantesten Informationen auf der Webseite in weiteren Sprachen zur Verfügung zu stellen. Dadurch könnte sichergestellt werden, dass auch alle ausländischen Fachkräfte die zugänglichen Informationen in ihrer Sprache verstehen können.

Es ist ein deutlicher Zuwachs ausländischer Fachkräfte aus dem ost- und südeuropäischen Raum zu verzeichnen. Es wird deshalb empfohlen, das sprachliche Angebot auf der Webseite: „anerkennung-in-deutschland.de“ entsprechend zu erweitern und zumindest die relevantesten Informationen in weiteren Sprachen zu übersetzen.

Auch an die Anerkennungsberatungsstellen werden viele Fragen von den ausländischen Fachkräften zu den verantwortlichen Stellen gerichtet. Allein im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 30. September 2013¹⁰⁶ 1. August 2012 bis zum 31. Dezember 2013 sind 10.451 Beratungsfälle bei den unterschiedlichen Anerkennungsstellen eingegangen

106 Zwischen dem 1. August 2012 bis zum 31. Dezember 2013 sind 18.897 Beratungsfälle erfasst worden.

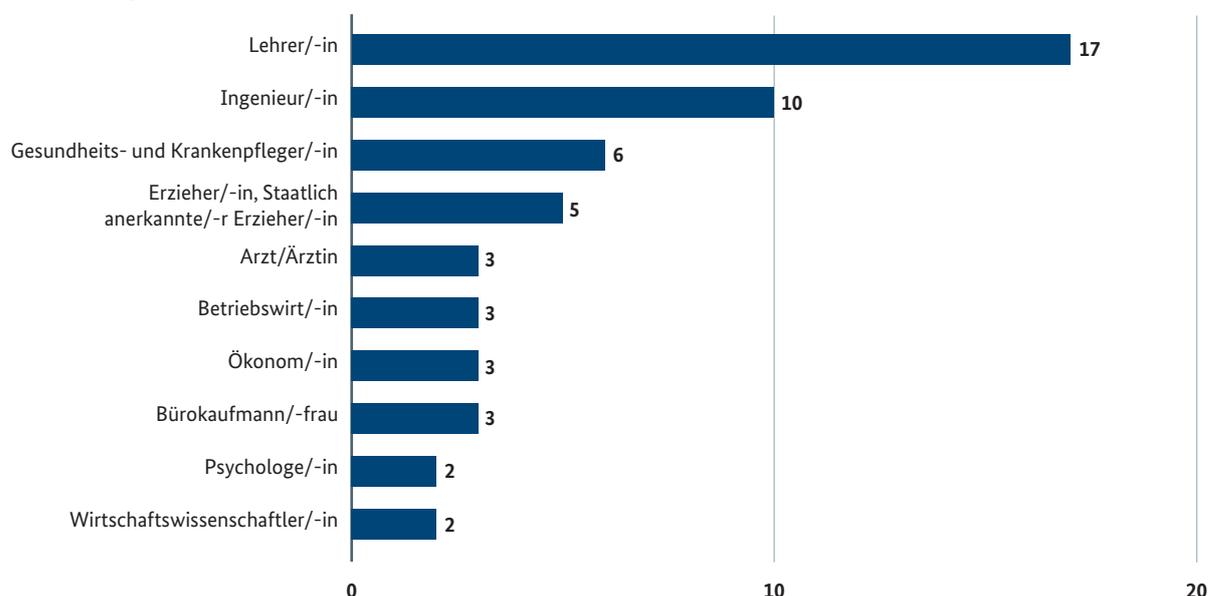
(Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de). Laut den befragten Anerkennungsberaterinnen und Anerkennungsberatern besteht im Hinblick auf das Anerkennungsverfahren nach wie vor ein großer Aufklärungsbedarf. Nicht nur welche Stellen für die Gleichwertigkeitsprüfung verantwortlich sind, sondern auch wann und wie ein solches Verfahren durchlaufen werden muss, ist den ausländischen Fachkräften oftmals nicht bekannt. Weiterhin wurde von den Gesprächspartnerinnen und -partnern angegeben, dass die bislang zugänglichen Informationen oftmals ein falsches Bild über die Gleichwertigkeitsprüfung vermitteln. Obwohl das Informationsportal oftmals Informationen über anfallende Kosten beim Weiterklicken bereithält, sei es den ausländischen Fachkräften oftmals nicht bekannt, dass das Verfahren mit Kosten verbunden und recht langwierig sein kann. Wichtig wäre es demnach, mehr Informationen über das Verfahren zur Verfügung zu stellen, und darin auch über mögliche Kosten und die Komplexität des Verfahrens aufzuklären und eine realistische Vorstellung zu vermitteln. Dabei ist darauf zu achten, dass die Informationen nicht überfrachtend wirken und die Fachkräfte abschrecken. Weiterhin sollte geprüft werden, inwieweit der Anerkennungsprozess zumindest für die Anerkennung in einem definierten Mangelberuf kostenfrei angeboten werden könnte. Da ein Fachkräftebedarf gerade in den Mangelberufen vorherrscht und die ausländische Fachkraft nach Durchlaufen des Prozesses und dem Erhalt des Gleichwertigkeitsbescheides befähigt ist, in dem erlernten Beruf in Deutschland zu arbeiten, würden sich die Verwaltungsaufwände für das Anerkennungsverfahren durch die zusätzlichen steuerlichen Einkünfte schnell amortisieren. Weiterhin wäre das kostenfreie Verfahren eine zusätzliche Motivation für die ausländische Fachkraft mit einer abge-

schlossenen Berufsausbildung oder einem Hochschulabschluss, in einem Mangelberuf in Deutschland zu arbeiten, da in den meisten anderen EU-Mitgliedsstaaten die Anerkennung des Berufes mit hohen Kosten verbunden ist. Dies könnte im Wettbewerb um die qualifizierten Köpfe einen Vorteil für Deutschland bedeuten.

Einzelaspekte zur Anerkennung, wie die jeweils zuständigen Stellen sowie eventuelle Kosten und Dauer des Verfahrens, werden bislang nicht immer ausreichend deutlich. Es wird deshalb empfohlen zu prüfen, weitergehende Informationen über das Anerkennungsverfahren zur Verfügung zu stellen und dabei auch transparent über die Kosten und die Komplexität des Verfahrens zu informieren. Weiterhin sollte im Hinblick auf die Kosten des Anerkennungsverfahrens geprüft werden, inwieweit der Anerkennungsprozess, zumindest für die Anerkennung eines definierten Mangelberufs, unter Wahrung des Vollkostendeckungsprinzips bei den zuständigen Stellen kostenfrei angeboten werden könnte.

Problematisch sei auch, dass bestimmte Berufe landesrechtlich geregelt sind und somit keine einheitliche Anwendungspraxis gewährleistet ist. Dies ist für die ausländischen Fachkräfte oft schwer verständlich und würde bei den zugänglichen Informationen nicht ausreichend erklärt werden. Ein Indiz hierfür ist auch die Auswertung der Beratungsfälle nach Referenzberufen. Es zeigt sich, dass ein Großteil der Beratungen in Referenzberufen stattfindet, die landesrechtlich geregelt sind, wie beispielsweise Lehrerin und Lehrer (siehe Abbildung 67) ([Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de](http://anerkennung-in-deutschland.de))

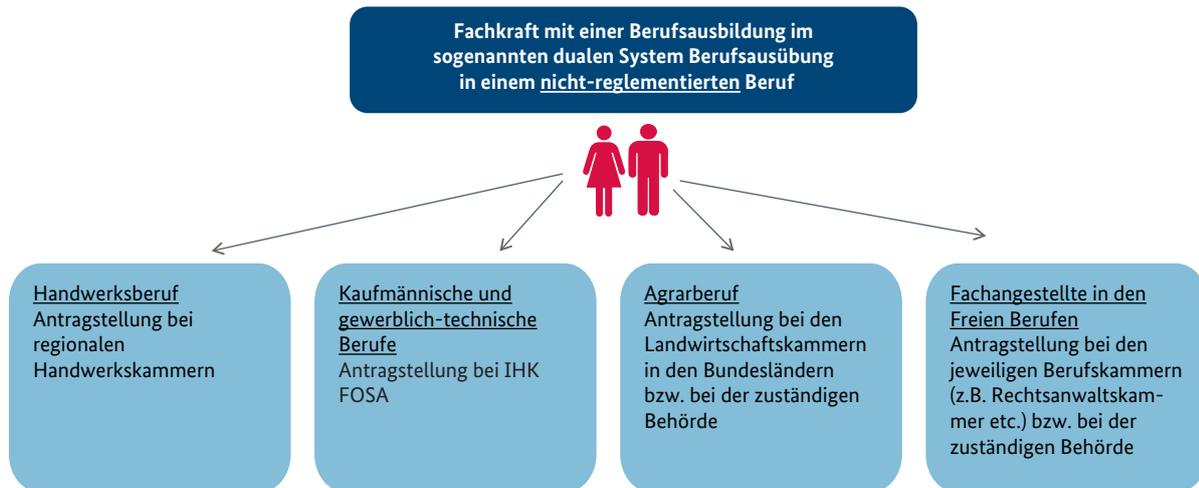
Abbildung 67: Die häufigsten deutschen Referenzberufe, für die im Jahr 2013 Beratungen zur Anerkennung stattfanden (Angaben in Prozent)



Anmerkung: Grundlage sind alle Beratungen zur Anerkennung im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 30. September 2013.
Quelle: Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de, eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

N=10.451

Abbildung 68: Zuständige Anerkennungsstellen je nach Berufsgruppe für ausländische Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung



Quelle: Rambøll Management Consulting, 2013.

In den Fallstudien zeigte sich weiterhin, dass die Sachlage auch den umsetzenden Akteuren nicht immer bekannt war. So kam es vor, dass Anerkennungen gefordert wurden, obwohl die entsprechende ausländische Fachkraft den Beruf in einem nichtreglementierten Beruf ausüben wollte. Viele Anerkennungsberatungsstellen bieten auch Schulungen für umsetzende Akteure, wie Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen, an. Es zeigte sich, dass diese Schulungen von besonderer Wichtigkeit sind, um zum einen die ausländische Fachkraft entsprechend beraten und weiterleiten zu können und zum anderen eine fachgerechte Umsetzung zu gewährleisten.

Den an der Umsetzung beteiligten Akteuren ist die Sachlage zum Thema nicht immer vollständig klar. Es wird deshalb empfohlen, Schulungen durch die Anerkennungsberatungsstellen für die umsetzenden Akteure (Arbeitsagenturen, Ausländerbehörden etc.) durchzuführen, um die fachgerechte Umsetzung zu verbessern.

5.4.2 PraxiscHECK Anerkennung einer ausländischen Fachkraft mit Berufsabschluss

Nichtreglementierte Berufe

Durch das ab dem 1. April 2012 in Kraft getretene Anerkennungsgesetz erhalten alle Personen mit einem Berufsabschluss aus dem Ausland einen Anspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit ihrer Berufsqualifikation zu einem deutschen Berufsabschluss. Ausländische Fachkräfte können einen Antrag auf ein Verfahren zur Überprüfung der Gleichwertigkeit der jeweiligen Berufsqualifikation stellen, wenn sie:

- eine abgeschlossene Berufsausbildung nachweisen können, die nicht in Deutschland erworben wurde, und
- in Deutschland eine Beschäftigung aufnehmen möchten.

Die deutsche Staatsbürgerschaft oder ein Aufenthaltstitel für Deutschland sind für die Anerkennung der beruflichen Qualifikation nicht erforderlich. Weiterhin ist es nicht notwendig, dass die ausländische Fachkraft bereits in Deutschland lebt, sondern kann den Antrag bereits vor der Einreise vom Ausland aus bei der entsprechenden Stelle stellen (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de). Die entsprechenden Stellen unterscheiden sich je nach Berufsgruppe (siehe Abbildung 68).

Nachdem die verantwortliche Stelle ermittelt wurde, wird der Antrag von der ausländischen Fachkraft an die Anerkennungsstelle verschickt. Für die Antragstellung wird eine genaue Übersicht über die Ausbildungsgänge und gegebenenfalls die bisherige Erwerbstätigkeit, sowie entsprechende Nachweise des Berufsabschlusses und der einschlägigen Berufserfahrungen sowie der sonstigen Befähigungen (wie beispielsweise zu beruflichen Weiterbildungen) benötigt (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de). In seltenen Ausnahmen müssen die Unterlagen ins Deutsche übersetzt eingereicht werden. In diesen Fällen sind die Übersetzungen von Dolmetscherinnen und Dolmetschern oder Übersetzerinnen und Übersetzern anzufertigen, die im In- oder Ausland öffentlich bestellt oder beeidigt sind (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de). Die Kosten hierfür müssen dann von den Antragstellerinnen und Antragstellern übernommen werden.

Bei der Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses wird der Abschluss mit einem deutschen Berufsabschluss

verglichen. Dabei prüft die zuständige Stelle, ob wesentliche Unterschiede zwischen dem ausländischen Berufsabschluss und dem deutschen Berufsabschluss bestehen. Weiterhin wird neben dem Berufsabschluss auch die im In- oder Ausland erworbene Berufspraxis berücksichtigt.

Das Verfahren ist gebührenpflichtig. Der Gebührenrahmen für eine Antragstellung reicht von 100 bis 600 Euro. Die tatsächliche Höhe der Gebühren richtet sich nach dem Verfahrensaufwand. Dieser kann je nach Beruf und Land unterschiedlich sein. Nicht mit eingeschlossen sind die Kosten für die Übersetzung sowie die Beglaubigung der entsprechenden Dokumente und Nachweise (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de). Laut der befragten Expertinnen und Experten ist die Aufbringung dieser Kosten insbesondere für ausländische Fachkräfte mit einer Berufsausbildung schwierig.

Die Kosten, die für die Gleichwertigkeitsprüfung sowie die Übersetzungen und Beglaubigungen entstehen, werden insbesondere für ausländische Fachkräfte mit einem Berufsabschluss als schwierig angesehen.

Wenn alle Unterlagen vollständig vorliegen, beginnt die zuständige Stelle mit der Gleichwertigkeitsprüfung. Die Entscheidung soll innerhalb von drei Monaten nach Vorlage aller Unterlagen erfolgen. Nur in schwierigen Fällen kann die Entscheidungsfrist einmalig verlängert werden. In der Praxis zeigte sich, dass die Gleichwertigkeitsprüfung oftmals länger als drei Monate Zeit beansprucht.

Bei vollständiger Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation hat die ausländische Fachkraft die gleichen Rechte wie eine Inhaberin oder ein Inhaber des entsprechenden deutschen Referenzabschlusses (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de). Gibt es wesentliche Unterschiede zwischen der ausländischen und der deutschen Referenzqualifikation, wird die Teilgleichwertigkeit der Qualifikation bescheinigt. Im Bescheid der zuständigen Stelle sind die vorhandenen Berufsqualifikationen und die fehlenden Kenntnisse detailliert beschrieben. Dies hilft bei der Arbeitssuche, ermöglicht eine gezielte Weiterbildung oder Nachqualifizierung und gegebenenfalls eine erneute Antragstellung zu einem späteren Zeitpunkt. Laut der Anerkennungsberaterinnen und Anerkennungsberater sind die Bescheide allerdings in einer sehr komplexen Sprache beschrieben. Demnach wird die Anerkennungsberatung oftmals von den ausländischen Fachkräften dafür genutzt, den Bescheid zu dekodieren und sich von den Anerkennungsberaterinnen und Anerkennungsberatern erklären zu lassen. Hier wird empfohlen, die Bescheide in einer auch für die ausländische Fachkraft verständlichen Sprache zu beschreiben, damit sofort nachvollzogen werden kann, aus

welchen Gründen keine volle Gleichwertigkeit ausgesprochen werden konnte. Die Rechtskonformität der Bescheide muss dabei weiterhin sichergestellt werden. Die Autonomie über die Gestaltung der Bescheide liegt laut BQFG bei den zuständigen Stellen.

Der Bescheid zur Anerkennung wird seitens der Zielgruppe zum Teil als schwer verständlich und komplex wahrgenommen. Vor diesem Hintergrund ist es ratsam, die Sprache in den Bescheiden zu vereinfachen, damit die Gründe für einen Negativ-Bescheid für die ausländische Fachkraft besser verständlich gemacht werden und nachvollziehbar sind.

Reglementierte Berufe

Die reglementierten Berufe benötigen eine Anerkennung durch eine Behörde oder eine Kammer, das heißt der Berufszugang und die Berufsausübung sind durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Nachweis einer Qualifikation gebunden (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de).

Die meisten reglementierten Berufe sind in den Bereichen der medizinischen und sozialen Berufe, dem technisch-handwerklichen Bereich sowie im Bauwesen zu finden (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de). Eine Betätigung in einem reglementierten Beruf ohne eine rechtliche Anerkennung wird sanktioniert. Im Folgenden sind für diese unterschiedlichen reglementierten Bereiche die Verfahren und die in den Fallstudien identifizierten Umsetzungshürden aufgeführt.

Berufsabschlüsse in Handwerk, Industrie und Handel

Die abhängige Beschäftigung ist in allen Handwerksberufen sowie im Bereich Industrie und Handel ohne Anerkennung der beruflichen Qualifikationen möglich. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber entscheidet individuell über die Qualifikationen der ausländischen Fachkraft. Allerdings wird für eine selbstständige Tätigkeit in einigen dieser (Handwerks-)Berufe eine Qualifikation, die mit der „Meisterin“ oder dem „Meister“ vergleichbar ist, benötigt. Wenn die ausländische Fachkraft allerdings eine Berufsausbildung in Österreich oder Frankreich abgeschlossen hat, ist eine Anerkennung bzw. Gleichstellung auf Grund von bilateralen Abkommen mit Frankreich und Österreich¹⁰⁷ grundsätzlich möglich.

Nach der Identifikation der entsprechenden Anerkennungsstelle (meist die Handwerkskammer), die, wie bereits

107 Das Abkommen in Österreich betrifft nicht alle Berufe.

beschrieben, zum großen Teil über die Webseite: anerkennung-in-deutschland.de oder Nachfragen bei einer entsprechenden Anerkennungsberatungsstelle erfolgt, wird der Antrag von dem Antragstellenden mit entsprechenden Nachweisen eingereicht. Die Gleichwertigkeitsprüfung erfolgt wie bereits im oberen Abschnitt beschrieben.

Berufsabschlüsse im Sozialwesen

Der Anwendungsbereich des Anerkennungsgesetzes beschränkt sich auf bundesrechtlich geregelte Berufe. Die sozialen Berufe gehören zu den reglementierten Berufen. Ausdruck der Reglementierung ist die staatliche Anerkennung. Demnach fällt ein Großteil der sozialen Berufe in die Zuständigkeit der Länder. Entsprechend kommt das Gesetz bei der Anerkennung landesrechtlich geregelter Berufe nicht zur Anwendung, die nicht zu einem reglementierten Beruf hinführen¹⁰⁸. Für die Anerkennung der landesrechtlich geregelten Berufe¹⁰⁹ müssen die Länder eigene Landesgesetze verabschieden. Im Dezember 2010 haben sich die Ministerpräsidenten der Länder für eine „beschleunigte Schaffung von einheitlichen und unbürokratischen Regelungen der Anerkennungsverfahren von Bund und Ländern“ ausgesprochen. Mittlerweile sind bereits in 13 Bundesländern entsprechende Länder-Anerkennungsgesetze in Kraft getreten. Demnach unterscheiden sich in den Bundesländern die Details der Verfahren zur Überprüfung der Gleichwertigkeit in den jeweiligen Fachgesetzen.

Diese teilweise unterschiedliche Ausgestaltung könnte sich laut des Positionspapiers der BDA als bürokratische Belastung für bundesweit tätige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erweisen. Auch in den Fallstudien zeigte sich, dass sich die verschiedenen Zuständigkeiten innerhalb der Länder bei den Berufen im Sozialwesen als problematisch erweisen. Aus der Perspektive der ausländischen Fachkraft ist es besonders schwierig, die unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern nachzuvollziehen, insbesondere da keine einheitliche Gesetzgebung und demnach Verfahren gewährleistet sind. Weiterhin wird es als problematisch angesehen, dass eine Regelung für ausländische Fachkräfte aus einem Drittstaat mit einer Berufsausbildung im Sozialbereich nach wie vor nicht einheitlich geregelt ist. Gerade da in diesem Bereich auch ein Fachkräftemangel vorherrscht, ist es von besonderer Wichtigkeit, auch für diese reglementierten Berufe in den Länderzuständigkeiten einheitliche Regelungen für ausländische Fachkräfte aus einem Drittstaat einzuführen.

Demnach wird zum einen empfohlen, dass alle Bundesländer schnellstmöglich Länderanerkennungsgesetze verab-

schieden. Zum anderen wird hierbei eine möglichst nahe Orientierung an dem „Musteranerkennungsgesetz der Länder“ durch die Bundesländer empfohlen, um eine unterschiedliche Entwicklung in den einzelnen Bundesländern zu verhindern (BDA 2012:9). Falls es Länderunterschiede geben sollte, ist es für die Gewährleistung einer höheren Transparenz zuletzt ratsam, diese auf Internetportalen aufzuzeigen.

In den einzelnen Bundesländern werden für die Anerkennung sozialer Berufe unterschiedliche Verfahren angewandt und es gelten unterschiedliche Gesetzgebungen. Deshalb wird empfohlen, auch bei landesrechtlich geregelten Berufen zum einen schnellstmöglich auch in den restlichen Bundesländern Länderanerkennungsgesetze zu verabschieden; zum anderen wird empfohlen, eine möglichst einheitliche Ausarbeitung anzustreben, um eine einheitliche Umsetzung zu gewährleisten.

Berufsabschlüsse im Gesundheitswesen

Im Gesundheitsbereich sind fast alle Berufe reglementiert, das heißt, das Anerkennungsverfahren ist gesetzlich geregelt. Auch einige Gesundheitsberufe sind länderspezifisch geregelt (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de); hier ergibt sich eine ähnliche Problematik, wie bereits bei den Berufen im Sozialwesen ausgeführt. Neben den Schwierigkeiten der Fachkräfte kommt hinzu, dass gerade für überregional agierende Altenpflegeeinrichtungen oder Kliniken die Einstellung von Fachkräften aus dem Ausland schwierig ist. Ferner wird das System verkompliziert, wenn in einem Bundesland mehrere Anerkennungsstellen zuständig sind, wie beispielsweise in Bayern (neun Anerkennungsstellen) (BDA 2012:7). Aus diesem Grund forderte die BDA eine Vereinheitlichung der Anerkennungspraxis. Zum 1. Januar 2014 trat die Verordnung zur Durchführung und zum Inhalt von Anpassungsmaßnahmen sowie zur Erteilung und Verlängerung von Berufsabschlüssen in den Heilberufen des Bundes in Kraft. Diese Regelungen betreffen Ärzte sowie Angehörige anderer Heilberufe mit Berufs- oder akademischem Abschluss, die ihren Beruf in Deutschland ausüben möchten. Erstmals werden nun für die Anerkennungsverfahren, die von den Ländern durchzuführen sind, bundeseinheitliche Vorgaben in den Approbations- beziehungsweise Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen der einzelnen Berufe gemacht. Insbesondere werden die Inhalte für durchzuführende Eignungs- oder Kenntnisprüfungen festgelegt. Sprachtests sind nicht vorgeschrieben. Die Bundesländer müssen aber prüfen, ob Ausländerinnen bzw. Ausländer die für die Berufsausübung

108 Wie z. B. Mathematikerin bzw. Mathematiker, Chemikerin bzw. Chemiker oder Ökonomin bzw. Ökonom.

109 Wie z. B. Lehrerin bzw. Lehrer, Erzieherin bzw. Erzieher, Sozialpädagogin bzw. -pädagoge, Ingenieurin und Ingenieur und Architektin bzw. Architekt.

notwendigen Sprachkenntnisse haben. Dies ist ein erster Schritt in eine einheitlichere Anwendung des Anerkennungsverfahrens in den Gesundheits- und Heilberufen.

Um allerdings gerade in den Gesundheitsberufen ein effizientes und fachgerechtes Anerkennungsverfahren zu gewährleisten, fordern die befragten Expertinnen und Experten sowie die BDA die Schaffung einer zentralen Gutachterstelle, die die Einheitlichkeit und die Qualität des Vollzugs sicherstellt. In der Gesundheitsministerkonferenz ist bereits beschlossen worden, die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) zur Gutachterstelle für Gesundheitsberufe auszubauen. Die BDA empfiehlt diese zentrale Gutachterstelle zügig zu schaffen und die dafür notwendigen Planstellen durch die Länder bereitzustellen (BDA 2012).

Die Ausübung eines Berufs aus dem Gesundheitsbereich benötigt meistens eine staatliche Anerkennung, ansonsten kann ein Strafverfahren bzw. ein Ordnungswidrigkeitsverfahren (Gesundheitsfachberufe) erfolgen.

Nach Eingang des Antrages erhalten die ausländischen Fachkräfte einen individuellen Hinweis zum weiteren Antragsverfahren, zu konkreten Anforderungen und eventuell anfallenden Kosten. Die Anträge sind meist im entsprechenden Landesamt für Gesundheit zu stellen.

Auch bei den landesrechtlich geregelten Gesundheitsberufen sollen zum einen schnellstmöglich Länderanerkennungsgesetze verabschiedet werden; zum anderen sollen sich diese Gesetze in der Ausarbeitung möglichst nicht unterscheiden, um eine einheitliche Umsetzung zu gewährleisten.

5.4.3 Ausländische Fachkraft mit einem Hochschulabschluss

Nichtreglementierte Berufe

Die meisten akademischen Abschlüsse in Deutschland zählen zu den nichtreglementierten Berufen (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de). Das bedeutet, es ist auch ohne eine formale Anerkennung möglich, sich um einen Arbeitsplatz zu bewerben bzw. diese Berufe auszuüben (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de). Über eine Einstellung entscheidet die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber.

Allerdings werden die Chancen auf eine Anstellung durch eine Zeugnisbewertung erhöht. Diese Zeugnisbewertungen werden auf Grundlage der Lissabon-Konvention ausgestellt. Diese Aufgabe liegt bei der ZAB, die im Sekretariat der Kultusministerkonferenz der Bundesländer in Bonn angesiedelt ist. Eine Zeugnisbewertung der ZAB soll den

Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt mit einer ausländischen Hochschulqualifikation erleichtern. Sie ist eine vergleichende Einstufung, nicht jedoch eine Anerkennung. Die Zeugnisbewertung nennt den deutschen Bildungsabschluss, mit dem ein ausländischer Abschluss vergleichbar ist, und informiert zusätzlich über Möglichkeiten der Fortsetzung des Studiums, über die Rechtsgrundlagen der Gradführung und über die Verfahren zur beruflichen Anerkennung (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de). Der Antrag kann online gestellt werden.

Um eine Gleichwertigkeit des Hochschulabschlusses der ausländischen Fachkraft festzustellen, wird die Datenbank „anabin“ genutzt. Die Datenbank „anabin“ hat den Auftrag, Informationen zur Bewertung von ausländischen Bildungsnachweisen bereitzustellen. Diese Informationen liefern eine fundierte Entscheidungsgrundlage für Behörden und Hochschulen, die in Deutschland für die Anerkennung von ausländischen Bildungsnachweisen zuständig sind. Darüber hinaus soll das Informationsangebot Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie eine breite Öffentlichkeit in die Lage versetzen, den Wert einer ausländischen Qualifikation einzuschätzen (Land Brandenburg 2013).

Die Datenbank enthält – geordnet nach Ländern – Informationen zur Bewertung von ausländischen Hochschulabschlüssen, Hochschulzugangqualifikationen, mittleren Bildungsabschlüssen und Abschlüssen aus dem beruflichen Bereich (Land Brandenburg 2013). Sie weist für ausländische Institutionen den Anerkennungsstatus aus und stellt für Behörden eine umfangreiche Dokumentation von Einzelfallgutachten bereit. Darüber hinaus bietet sie Zugriff auf die relevanten Dokumente im Zusammenhang mit den Rechtsgrundlagen für die Anerkennung von ausländischen Bildungsnachweisen und dokumentiert als Wegweiser für Privatpersonen die für die Anerkennung zuständigen Stellen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Derzeit sind für etwa 180 Länder über 25.000 Institutionen, 22.000 Hochschulabschlüsse und 25.000 Einzelfallgutachten dokumentiert. Berufliche Abschlüsse sind mit knapp 5.800 Einträgen vertreten, Sekundarschulabschlusszeugnisse mit etwas über 1.500 Einträgen. Alle in der Datenbank enthaltenen Informationen sind in der Verantwortung der ZAB eingegeben worden.

In den Fallstudien zeigte sich, dass „anabin“ nützlich ist, um die Entscheidungsgrundlage nachzuvollziehen. Auch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber würden die Datenbank oftmals nutzen, um die Qualifikation der ausländischen Fachkraft nachvollziehen und bewerten zu können. Allerdings zeigte sich in der Praxis, dass viele Hochschulabschlüsse oftmals nicht in der Datenbank erfasst wurden. Dies wurde auch aus dem Positionspapier der BDA deutlich. Es ist zwar ein Großteil der Hochschulen in den unterschiedlichen Ländern gelistet, nicht jedoch die jeweiligen

Abschlüsse, die an den Universitäten erworben werden können (BDA 2013). In diesen Fällen ist nur eine Klärung bei der „anabin“ möglich, die mitunter zwischen zwei Wochen und vier Monaten dauern kann (BDA 2013). Weiterhin wird es als problematisch angesehen, dass bei der Aktualisierung neuer Hochschulabschlüsse alte Einträge gelöscht werden. Dies hätte zur Folge, dass ältere Hochschulabschlüsse nicht sofort gefunden werden könnten. Seitens der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der Fallstudien wurde dies als problematisch bewertet, da sich die Zielgruppe der ausländischen Fachkräfte nicht ausschließlich aus Personen zusammensetzt, die in jüngerer Vergangenheit einen entsprechenden akademischen Abschluss erlangt haben, sondern auch weiter in der Vergangenheit zurückliegend. Folglich wurde empfohlen, die Aktualisierung von „anabin“ in kürzeren Abständen durchzuführen, ältere Bezeichnungen bestehen zu lassen und gerade bei einem Fokus auf die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten die Anzahl der Hochschulabschlüsse und Einträge zu erhöhen, um hier eine zielgerichtete und schnelle Bearbeitung zu ermöglichen. Die Schwierigkeiten mit „anabin“ konnten zum Teil auch in den Fallstudien bestätigt werden. Einige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber konnten den entsprechenden Abschluss der ausländischen Fachkraft nicht in der Datenbank finden. Zudem kam es zum Teil zu Verzögerungen, aufgrund von Einzelabfragen bei der Datenbank „anabin“.

Es zeigt sich in der Praxis, dass eine Vielzahl von Abschlüssen nach wie vor nicht in der Datenbank „anabin“ aufgeführt werden. Die Klärung bzw. Einzelabfrage dieser Abschlüsse kann bis zu vier Monate Zeit beanspruchen. Demnach wird die Aktualisierung der Datenbank in kürzeren Abständen und Erweiterung der Hochschulabschlüsse und Einträge empfohlen, damit die Anerkennung der Hochschulabschlüsse beschleunigt werden kann.

Reglementierte Berufe

Auch einige Berufe, die einen Hochschulabschluss erfordern sind reglementiert. Ähnlich wie bei den Berufsabschlüssen unterscheidet sich das Anerkennungsverfahren in den unterschiedlichen Berufsgruppen.

Hochschulabschlüsse im Bauwesen

Berufsbezeichnungen wie beispielsweise Ingenieurin/Ingenieur oder Beratende Ingenieurin/Beratender Ingenieur sowie Architektin/Architekt und Regionalplanerin/Regionalplaner etc. sind in Deutschland reglementiert (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de). Das heißt, das Führen der Berufsbezeichnung ist durch staatliche Vor-

schriften der Bundesländer an den Besitz bestimmter Qualifikationen gebunden.

Wenn die ausländische Fachkraft mit einem Hochschulabschluss in Deutschland die Berufsbezeichnung Ingenieurin bzw. Ingenieur oder Architektin/Architekt, Beratende Ingenieurin/Beratender Ingenieur etc. führen will, muss die Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsqualifikation mit dem deutschen Abschluss durch die zuständige Stelle festgestellt werden. Hierfür sind meist die entsprechenden Kammern wie die Architektenkammer, die Ingenieurskammer etc. verantwortlich (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de).

Die Bescheinigung der Gleichwertigkeit ist für die Berufsausübung hilfreich, aber keine zwingende Voraussetzung. Das heißt, die ausländische Fachkraft kann sich als Ingenieur, Regionalplaner, Architekt etc. mit ausländischen Qualifikationen auch ohne eine formale Gleichwertigkeitsbescheinigung auf dem Arbeitsmarkt bewerben. Ohne Gleichwertigkeitsbescheinigung darf diese aber nicht die deutsche Berufsbezeichnung Ingenieurin/Ingenieur etc. führen oder benutzen.

Ergänzend kann die ausländische Fachkraft ihr Zeugnis auch bei der ZAB bewerten lassen. Mit dieser Bescheinigung können Arbeitgeber Ihre Qualifikation besser einschätzen. Sie berechtigt aber nicht zum Führen der deutschen Berufsbezeichnung.

In der entsprechenden Kammer wird individuell geprüft, ob die im Ausland abgeschlossene Ausbildung beispielsweise zur Eintragung in die Architektenliste genügt oder die Teilnahme an weiteren Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen erforderlich ist (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de).

Für EU-Bürgerinnen und -Bürger erfolgt die Anerkennung von Architektinnen und Architekten auf Grund von EU-Richtlinien normalerweise automatisch. Neben dem Diplom muss nachgewiesen werden, dass die ausländische Fachkraft in ihrem Herkunftsland zur Ausübung der Architektentätigkeit berechtigt war. Falls der Beruf in dem jeweiligen Herkunftsland nicht reglementiert ist, müssen zusätzlich zwei Jahre Berufserfahrung nachgewiesen werden. Die automatische Anerkennung gilt nicht für Innen- und Landschaftsarchitekten. Hier erfolgt eine Einzelfallprüfung, ob die Ausbildung mit der deutschen gleichwertig ist (Land Brandenburg 2013).

Hochschulabschlüsse im Gesundheitswesen

Der Arzt – so wie beispielsweise der Zahnarzt – oder Apothekerberuf gehören zu den akademischen Heilberufen. Zur Ausübung eines akademischen Heilberufes wird immer

eine Approbation bzw. eine staatliche Erlaubnis benötigt. Hierfür sind meistens die Landesämter für Gesundheit in den unterschiedlichen Bundesländern zuständig.

Eine Voraussetzung für die Approbationserteilung ist eine der deutschen gleichwertige Ausbildung. Das bedeutet, dass die ausländische Fachkraft einen gleichwertigen Kenntnisstand mit einem in der Bundesrepublik Deutschland ausgebildeten Berufsausübenden nachweisen muss (Land Brandenburg 2013). Weiterhin muss diese auch persönlich und gesundheitlich für den Beruf geeignet sein und über die für die Berufsausübung erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen.

Alternativ kann die ausländische Fachkraft eine Erlaubnis zur Ausübung des ärztlichen Berufs (Berufserlaubnis) beantragen. Diese kann für max. zwei Jahre erteilt bzw. verlängert werden (Land Brandenburg 2013). Eine weitere Ausübung des ärztlichen Berufs danach ist nur nach Erteilung der Approbation möglich. Vor der Erteilung der Berufserlaubnis wird die im Ausland absolvierte Ausbildung geprüft, ob sie abgeschlossen ist und ob sie formal mit der deutschen Ausbildung vergleichbar ist und zumindest die wesentlichen Fächer beinhaltet sind. Die Feststellung der Gleichwertigkeit, wie sie für die Approbation Voraussetzung ist.

Wenn die ausländische Fachkraft die Ausbildung in einem der EU/EWR-Staaten oder der Schweiz absolviert hat, kann der Abschluss nach der Richtlinie 2005/36/EG ohne eine individuelle Gleichwertigkeitsprüfung automatisch anerkannt werden (Land Brandenburg 2013). Eine Anerkennung bedeutet, dass der ausländische Abschluss der entsprechenden deutschen Ausbildung gleichgestellt wird (Land Brandenburg 2013). Die Anerkennung wird auf Antrag erteilt. Die dafür zuständige Behörde ist meist auch wieder das Landesamt für Gesundheit in den unterschiedlichen Bundesländern.

Die Ausbildung, die vor dem Beitritt des Ausbildungsstaates zur Europäischen Union absolviert wurde, wird in der Regel automatisch anerkannt, wenn die ausländische Fachkraft eine Bescheinigung vorlegt, dass die vor dem Beitritt absolvierte Ausbildung den Mindeststandards der Richtlinie 36/2005/EG entspricht (Konformitätsbescheinigung). Eine Auskunft darüber erteilt die Universität, in der die ausländische Fachkraft ihr Studium absolviert hat.

Den Antrag sowie die Liste der erforderlichen Unterlagen findet sich im Internet auf der Webseite des entsprechenden Landesamtes. Über das Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de können für alle Referenzberufe und Regionen die verantwortlichen Landesämter gefunden werden. Auf Grund der differenzierten Einzelfälle erhält die ausländische Fachkraft erst bei Eingang ihres Antrages und Vorliegen der persönlichen Angaben aus dem Lebenslauf Hinweise zum weiteren Antragsverfahren und eine Infor-

mation über ggf. anfallende Kosten (Land Brandenburg 2013). Wie bereits beschrieben fühlen sich allerdings viele ausländische Fachkräfte nicht ausreichend informiert über das Vorgehen, die Anforderung und schließlich die Umsetzung des Verfahrens. Obwohl also Informationen oftmals einzelfallbezogen weitergegeben werden, wünschen sich die ausländischen Fachkräfte mehr und spezifischere Informationen vor der Antragstellung.

Informationen zum Anerkennungsprozess werden meist nach der Antragstellung vergeben. Allerdings wäre es empfehlenswert die Fachkräfte bereits vor der Antragstellung genau über Kosten, den Prozess und die Umsetzung aufzuklären.

Wie bereits beschrieben sind auch eine Vielzahl der akademischen Heilberufe landesrechtlich geregelt und somit ist keine einheitliche Anwendungspraxis gewährleistet. In den Fallstudien zeigte sich, dass dies in der Vergangenheit bereits dazu geführt hat, dass einige Ärztinnen und Ärzte in unterschiedlichen Bundesländern einen Antrag auf Anerkennung gestellt haben. Dies zeigt die Wichtigkeit einer bundesweit einheitlichen Gesetzgebung und Anwendung. Wie bereits beschrieben wird am 1. Januar 2014 eine neue Verordnung in Kraft treten, die eine einheitlichere Anwendung des Anerkennungsverfahrens zwischen den Bundesländern in den Heilberufen sichern soll.

Abschlüsse im Bildungs- und Sozialbereich

Die meisten akademischen Berufe im Sozialwesen (Lehrerin/Lehrer, Sozialpädagogin/-pädagoge etc.) sind länderspezifisch geregelt und fallen demnach in die Zuständigkeit der Länder. Auch hier ergibt sich, wie bereits ausgeführt, die Problematik der unterschiedlichen Verfahren und Gesetzgebungen. Wie bereits dargelegt wird empfohlen, auch die Berufe im Sozialwesen, die einen Hochschulabschluss erfordern, einheitlich innerhalb Deutschlands zu regeln.

In den unterschiedlichen Ländergesetzen wird ein Rechtsanspruch auf Bewertung der Qualifikation bei Vorliegen aller notwendigen Dokumente innerhalb von drei Monaten geregelt. Alle Personen, die eine ausländische Berufsqualifikation haben und beispielsweise in Bayern eine Beschäftigung ausüben wollen, können einen entsprechenden Antrag stellen. Das neue Bayerische Sozial- und Kindheitspädagogengesetz (BaySozKiPädG) beispielsweise regelt die Berechtigung zur Führung der Berufsbezeichnungen Staatlich anerkannte/r Sozialpädagoge/-pädagogin und staatlich anerkannte/r Kindheitspädagoge/-pädagogin und verweist bei ausländischen Abschlüssen für die Feststellung der Gleichwertigkeit auf die Regelungen des Bayerischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BayBQFG) (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de).

Wie bereits aufgeführt ist es auch bei den reglementierten Berufen mit einem Hochschulabschluss, die landesrechtlich geregelt sind, wichtig, dass eine einheitliche Anerkennungspraxis bundesweit gewährleistet ist.

Strukturen nach Durchlaufen des Anerkennungsverfahrens

Insgesamt zeigte sich in der Praxis, dass sich noch erhebliche Umsetzungshürden durch die zum Teil noch nicht einheitlich geregelten Verfahren ergeben. Von den Expertinnen und Experten sowie den Anerkennungsberatungsstellen wurde es vor allem als kritisch angesehen, dass das Anerkennungsverfahren nach Erteilung des Bescheids endet. Es fehle sowohl an Strukturen für die in den Bescheiden als obligatorisch bewerteten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen als auch an Finanzierungsmöglichkeiten solcher Maßnahmen. Für die erfolgreiche Umsetzung des Anerkennungsverfahrens müssten demnach Strukturen geschaffen werden, die nach Erteilung eines Negativbescheids ansetzen und die ausländische Fachkraft auf dem Weg zur Anerkennung der vollen Gleichwertigkeit begleiten.¹¹⁰ In einem IQ-Förderprogramm, welches ab 2015 umgesetzt wird, soll an diesen Aspekten angesetzt werden.

Bislang fehlen Strukturen zu den weiteren Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie zur möglichen Finanzierung. Demnach wird die Schaffung weiterer Strukturen, die an die Erteilung der Bescheide anschließen, empfohlen. In einem geplanten IQ-Förderprogramm soll ab 2015 an dieser Stelle angesetzt werden.

Weiterhin wird es gerade in kleineren Betrieben als problematisch angesehen, wenn ausländische Fachkräfte rekrutiert wurden, die zur Anerkennung ihres Berufsabschlusses einen Sprachkurs oder erst ein Praktikum durchlaufen müssen. Dies sei vor allem für klein- und mittelständische Unternehmen eine große finanzielle Belastung, da die ausländische Fachkraft mehrere Monate nicht im Betrieb eingesetzt werden kann, aber zum großen Teil weiterhin das Gehalt erhält. In einigen Fällen zahlte der Betrieb für die Zeit des Ausfalls während des Sprachkurses oder des Praktikums kein Gehalt mehr.¹¹¹ Dies ist allerdings für die ausländische Fachkraft, die bereits nach Deutschland

zugewandert ist, ein großes finanzielles Problem, da der Lebensunterhalt weiter gesichert werden muss. Es wird demnach empfohlen, dass kleinere und mittelständische Unternehmen auch befähigt sind, als Praktikumssträger die eigene Fachkraft im Betrieb einzusetzen.¹¹²

Der Arbeitsausfall der ausländischen Fachkraft durch die Teilnahme an Sprachkursen und Praktika bedeutet eine große finanzielle Hürde für die Fachkraft oder das Unternehmen. Es wäre insbesondere im Pflegebereich nützlich, wenn der Pflegebetrieb selbst als Praktikumssträger anerkannt wäre, um die ausländische Fachkraft sofort im eigenen Betrieb einsetzen zu können.

5.5 Umsetzung der Regelungen zur Zuwanderung von Studierenden und Promovierenden deutscher Hochschulen aus Drittstaaten

Im Folgenden wird näher auf die im Rahmen der Studie analysierten Umsetzungsaspekte der Zielgruppe der Studierenden und Promovierenden¹¹³ aus Drittstaaten eingegangen, die an einer deutschen Universität bzw. Hochschule eingeschrieben sind. Diese Zielgruppe weist eine sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht hohe Relevanz auf. Wie bereits in Abschnitt 4.4.4 beschrieben, nimmt Deutschland als Studienort für ausländische Studierende und Promovierende eine wichtige Rolle ein. Insbesondere die Qualität der Lehre in Verbindung mit dem kostenlosen Studium lassen Deutschland hier im Vergleich zu anderen Ländern attraktiv werden. Ausländische Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen haben das Potenzial, Engpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt abzufedern und dadurch die Folgen des demografischen Wandels zu mildern. Vor diesem Hintergrund besteht ein großes Interesse daran, die ausländischen Absolventinnen und Absolventen nach Studienende von einem Verbleib in Deutschland zu überzeugen. Auf die geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen, welche den Aufenthalt dieser Zielgruppe während und nach Abschluss des Studiums vereinfachen, wurde bereits näher in Abschnitt 3.3.4 eingegangen.

110 An dieser Stelle setzt die Erweiterung des Förderprogramms IQ in Form eines Qualifizierungsprogramms mit ESF-Ko-Finanzierung ab 2015 an. Das Programm verfolgt den Ansatz, Personen, die keine volle Anerkennung ihres Abschlusses erhalten, eine Qualifizierung zu ermöglichen. Auch die Beratungsstrukturen werden erweitert.

111 Das BMBF prüft derzeit ein Stipendienprogramm.

112 Auch kleine und mittelständische Unternehmen können Praktika durchführen, sofern sie die Berufspraxis anbieten, die zum Ausgleich der wesentlichen Unterschiede erforderlich sind. Insbesondere in der Pflege ergibt sich häufig das Problem, dass Altenpflege und Krankenpflege sowie stationäre und ambulante Pflege verschiedene Praktika erfordern, die nicht alle von einer Arbeitgeberin oder einem Arbeitgeber erfüllt werden können.

113 Für die Zielgruppe der Promovierenden wurde keine spezifische Darstellung des Zuwanderungsverfahrens dargestellt, da sich in der Praxis gezeigt hat, dass die Zuwanderung dieser Zielgruppe stark einzelfallabhängig ist. Auf die in der Praxis üblichen unterschiedlichen Zuwanderungswege wird näher in Abschnitt 5.5.2 eingegangen.

5.5.1 Informationsstand und Informationsmöglichkeiten

Im Voraus zur Beantragung eines Visums bzw. eines Aufenthaltstitels zum Zwecke des Studiums müssen sich die ausländischen Studierenden und Promovierenden über mögliche Studiengänge und Bildungseinrichtungen, die jeweiligen Voraussetzungen zur Zulassung sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen informieren. Die elektronische Befragung bereits zugewanderter Fachkräfte hat aufgezeigt, dass ausländische Studierende und Promovierende eine Vielzahl von Informationsquellen nutzen (siehe Abbildung 69). Besonders beliebt als Informationsquelle ist der DAAD und das dazugehörige Portal „Study in Germany“. Der DAAD wird von mehr als einem Drittel der Studierenden (37 Prozent) und Promovierenden (34 Prozent) genutzt. Das Internetportal bietet mehrsprachige Informationen über die Möglichkeiten zum Studium sowie zu Promotionsprogrammen, gibt Auskunft über mögliche Stipendien und Finanzierungsmöglichkeiten und enthält eine Anleitung zu den erforderlichen Schritten für ein Studium in Deutschland („Ten steps for studying in Germany“).

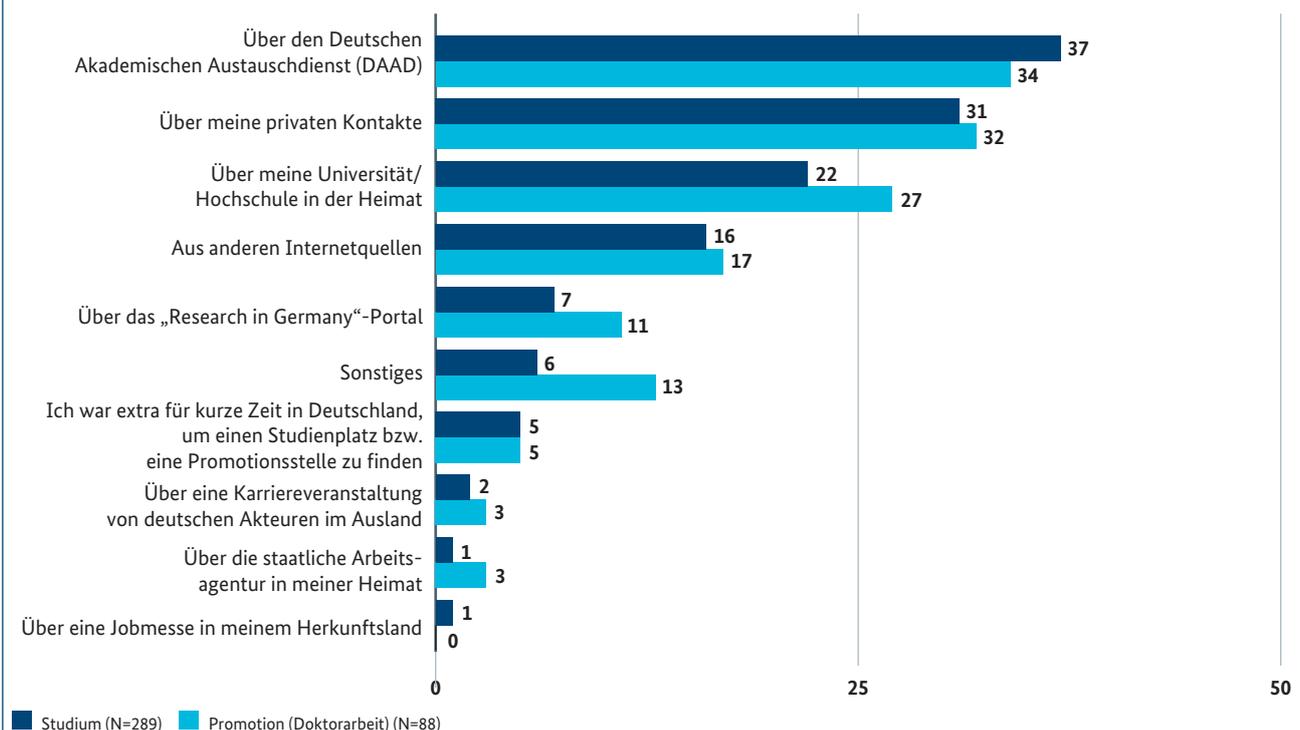
Auch ist der DAAD mit 51 Außenstellen in einer Vielzahl von Ländern vertreten, um interessierte ausländische Studierende und Promovierende über das Studium in Deutschland zu informieren. Eine weitere relevante Informationsquelle, welche auch zu jeweils knapp einem Drittel (31 bzw. 32 Prozent) genutzt wird, sind die privaten Kontakte der ausländischen Studierenden und Promovieren-

Good-Practice-Ansatz zur Informationsvermittlung für ausländische Studierende und Promovierende

Interessierte ausländische Studierende und Promovierende können sich auf der Internetseite des DAAD umfangreich über die Studienmöglichkeiten, -bedingungen und -voraussetzungen informieren. Praktische Informationen werden darüber hinaus, zum Beispiel hinsichtlich der Wohnungssuche, bereitgestellt. Die Informationen sind kompakt in einem Leitfaden in zehn Schritten zusammengefasst („Ten steps for studying in Germany“).

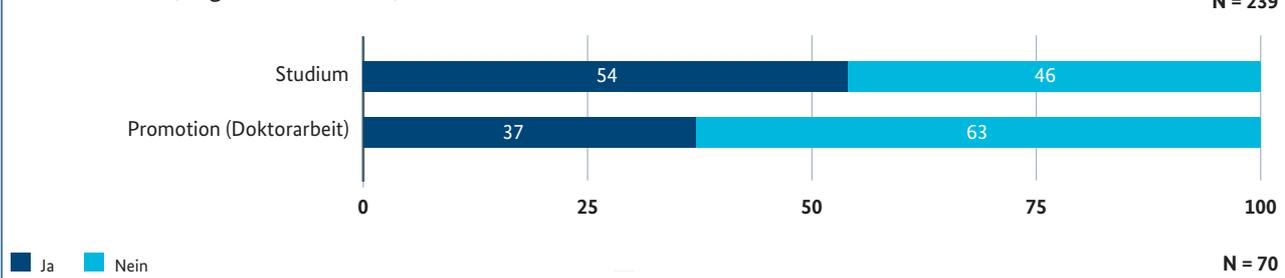
den. Auch die Hochschulen sind eine der drei relevantesten Informationsquellen für diese Zielgruppe. Es dienen sowohl die Universitäten bzw. Hochschulen im Heimatland wie auch in Deutschland als Informationsquelle. Seitens der ausländischen Promovierenden wird diese Informationsquelle häufiger (27 Prozent) genutzt als von den Studierenden (22 Prozent). Auch setzen deutsche Universitäten bzw. Hochschulen vermehrt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ausländischen Vertretungsbüros ein, um ausländische Studieninteressierte vor Ort informieren zu können. Dies wird auch seitens der OECD bestätigt, welche die Universitäten bzw. Hochschulen als einen der „wichtigsten Akteure im Hinblick auf die Steuerung der Einreise und des Erwerbs der Aufenthaltsgenehmigung“ benennt (OECD 2013a:154). In einem geringeren Umfang genutzt werden hingegen die Informationsquellen „Research in Germany“ des BMBF sowie Karriereveranstaltungen und Jobmessen.

Abbildung 69: Informationsquellen bei der Suche nach dem Studienplatz bzw. der Promotionsstelle
(Angaben in Prozent)



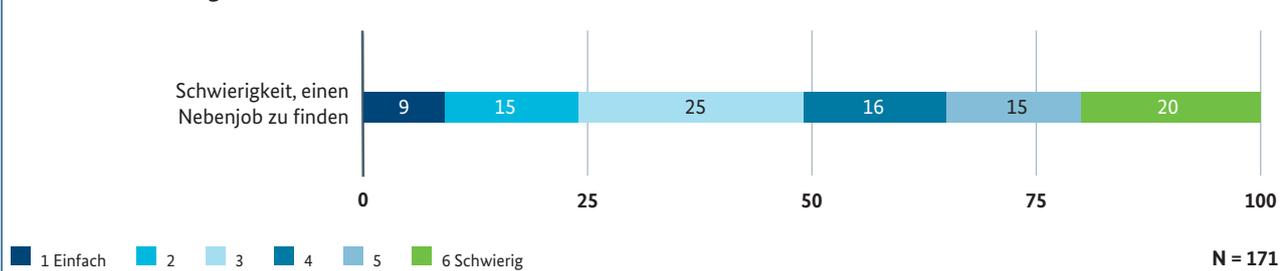
Anmerkungen: Diese Frage wurde Studierenden und Promovierenden mit EU- und Drittstaatsangehörigkeit mit und ohne Visumpflicht gestellt. Es waren Mehrfachnennungen möglich.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Abbildung 70: Bewertung der Informationen bzgl. der Regelungen zur Ausübung von Nebentätigkeiten im Rahmen des Studiums bzw. der Promotion
(Angaben in Prozent)



Anmerkungen: Diese Frage wurde Studierenden und Promovierenden mit Drittstaatsangehörigkeit mit und ohne Visumpflicht gestellt. Die Kategorie „Keine Angabe“ wurde ausgeblendet.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Abbildung 71: Schwierigkeiten bei der Suche nach einer Beschäftigung im Nebenerwerb
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde Studierenden aus Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht gestellt.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Die ausländischen Studierenden deutscher Universitäten bzw. Hochschulen informieren sich über unterschiedliche Quellen zu den Studienangeboten, Bedingungen und -voraussetzungen. Als maßgebliche Quellen dienen der DAAD, private Kontakte sowie die Universität oder Hochschule in der Heimat.

Im Zuge der rechtlichen Änderungen wurde es der Zielgruppe der ausländischen Studierenden und Promovierenden¹¹⁴ ermöglicht, neben dem Studium eine Beschäftigung auszuüben, welche einen jährlichen Umfang von bis zu 120 ganzen Tagen bzw. 240 halben Tagen umfassen darf (siehe Abschnitt 3.3.4). Dies ist insbesondere vor dem finanziellen Hintergrund – auch in Anbetracht des notwendigen Finanzierungsnachweises, auf den näher in Abschnitt 5.5.2 eingegangen wird – eine wichtige Neuerung für diese Zielgruppe. Die Beschränkung des Gesetzgebers bezieht sich ausschließlich auf den genannten Umfang der Tätigkeit. Hierbei gilt jedoch zu bedenken, dass diese Einschränkung für etwaige studienbegleitende Praktika und Tätigkeiten als Werkstudentin oder -student relevant sein könnte (siehe Abschnitt 3.3.4). Um Einblicke in die Kenntnis der Möglichkeit des Nebenerwerbs und die Wahrnehmung dieser seitens der Zielgruppe zu erhalten, wurden im Rahmen der Befragung entsprechende Fragestellungen adressiert, auf welche im Folgenden näher eingegangen werden soll.

Die Befragung hat aufgezeigt, dass sich die ausländischen Studierenden zu 54 Prozent und die ausländischen Promovierenden zu 37 Prozent gut über die Regelungen zum Nebenerwerb informiert fühlen. Dies bedeutet, dass knapp die Hälfte (46 Prozent) der befragten ausländischen Studierenden nicht ausreichend gut über die rechtlichen Regelungen bzgl. dieses Aspekts informiert sind, bei den Promovierenden sind es knapp zwei Drittel (63 Prozent) (siehe Abbildung 70). Auf Basis dieser Ergebnisse wird empfohlen, sowohl seitens der Ausländerbehörde wie auch der Universitäten bzw. Hochschulen bei Erteilung des Aufenthaltstitels bzw. zu Beginn des Studiums aktiv auf diese Erwerbsmöglichkeit hinzuweisen. Auch ist es erforderlich, entsprechende Orientierungshilfen in Bezug auf die Suche nach einer geeigneten Arbeitsstelle und die damit in Verbindung stehenden Gepflogenheiten hinzuweisen.

Die Fallstudien haben in Bezug auf die Ausübung von Nebentätigkeiten durch diese Zielgruppe aufgezeigt, dass dies ohne vorherige Anmeldung oder Information der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Ausländerbehörde erfolgen kann. Es werden keine unangekündigten Prüfungen oder Kontrollen durchgeführt, um die Einhaltung der maximalen Ausübung nachzuvollziehen. Dies findet auf Vertrauensbasis statt, sodass auf der praktischen Ebene seitens der Ausländerbehörde keine Hürden zu

¹¹⁴ Dies gilt nur, wenn die Promovierenden unter Anwendung von § 16 (1) AufenthG zugewandert sind. Auf die Zuwanderungsmöglichkeiten dieser Zielgruppe wird näher in Abschnitt 5.5.2 eingegangen.

erkennen wären. Trotz dieser Handhabe durch die Ausländerbehörde nehmen es mehr als die Hälfte der Befragten (51 Prozent) als Schwierigkeit wahr, eine entsprechende Tätigkeit im Nebenerwerb zu finden (siehe Abbildung 71).

Der am häufigsten genannte Grund sind aus Sicht der Befragten die mangelnden Deutschkenntnisse bzw. die Anforderungen seitens der Arbeitgeberinnen und -geber bei den sprachlichen Kompetenzen. Auch wird seitens der Zielgruppe kritisiert, dass der genehmigte Arbeitsumfang nicht den Bedarfen der Arbeitgebenden entspricht und entsprechend nicht zielführend ist. Nach Angabe der Befragten werden deshalb Personen mit einer deutschen Staatsbürgerschaft bzw. einer Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedsstaats bevorzugt, da diese keinen Einschränkungen bzgl. ihres Arbeitsumfangs unterliegen. Auch wird Diskriminierung als einer der Gründe aufgeführt, weshalb es seitens der ausländischen Studierenden als schwierig empfunden wird, eine entsprechende Tätigkeit im Nebenerwerb zu finden.

Abbildung 72 stellt exemplarisch einige Zitate dar, welche in diesem Zusammenhang genannt wurden (siehe Abbildung 72).

Ausländische Studierende und Promovierende sind zum Teil unzureichend über die rechtlichen Regelungen zur Ausübung einer Tätigkeit im Nebenerwerb informiert. Mehr als die Hälfte der Befragten nimmt es als Schwierigkeit wahr, einen Nebenjob zu finden. Als Gründe werden vor allem mangelnde Deutschkenntnisse und die Anforderungen der Arbeitgeberinnen und -geber bzgl. der Sprachkompetenzen genannt. Es muss zum Zeitpunkt der Erteilung des Aufenthaltstitels sichergestellt werden, dass die Zielgruppe über die Regelungen informiert ist und entsprechend Orientierungshilfe, zum Beispiel zur Arbeitssuche, gegeben wird. Es wird empfohlen, die Ausländerbehörde und die Universität bzw. Hochschule hierbei aktiv einzubeziehen und entsprechende Verantwortlichkeiten zuzuweisen.

5.5.2 Praxischeck für Studierende und Promovierende deutscher Hochschulen aus Drittstaaten

Maßgebliche Voraussetzung für den Erhalt eines Visums bzw. einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Studiums ist, wie in § 16 I AufenthG aufgeführt, die Zulassung zum Studium an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule (Universität, Kunsthochschule, Fachhochschule) oder an einer vergleichbaren Ausbildungsstätte (Beispiel: Berufsakademie). Auch ist es den Studierenden möglich, eine Aufenthaltserlaubnis für die Studienbewerbung, die Durchführung eines für das Studium erforderlichen Sprach- oder Vorbereitungskurses zu erhalten. Der Zuwanderungsweg für ausländische Studierende deutscher Hochschulen ist im Folgenden dargestellt (siehe Abbildung 73).

Abbildung 72: Beispielhafte Zitate im Rahmen der Befragung bzgl. der Schwierigkeiten bei der Suche nach einer Beschäftigung im Nebenerwerb

„Even where the job does not require talking to other people. German language skills was still a requirement even where the employer could speak english.“

„Arbeitserlaubnis stellt keine realistische Grundlage für ein Arbeitsverhältnis in Deutschland. Die (rechtlichen) Beschränkungen mit denen jeder ausländische Student/-in zu tun haben, schreckt jede oder fast alle Arbeitgeber.“

„Die frühe Regelung 90/180 Tage hat mir nicht erlaubt dreimal die Woche zu arbeiten (was üblich ist bei 400 Euro Jobs), da ich den Dezember hätte freinehmen müssen.“

„Initially, it was difficult based on language barrier, then economic meltdown came in after my language problem was solved. Another is the incompatibility of the available shift with my study.“

Anmerkungen: Die hier aufgeführten Zitate beziehen sich ausschließlich auf Aussagen der befragten Studierenden und Promovierenden aus Drittstaaten mit und ohne Visapflicht. Zum Teil besitzt die geäußerte Kritik keine Gültigkeit mehr, da der entsprechende rechtliche Rahmen bereits geändert wurde.

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

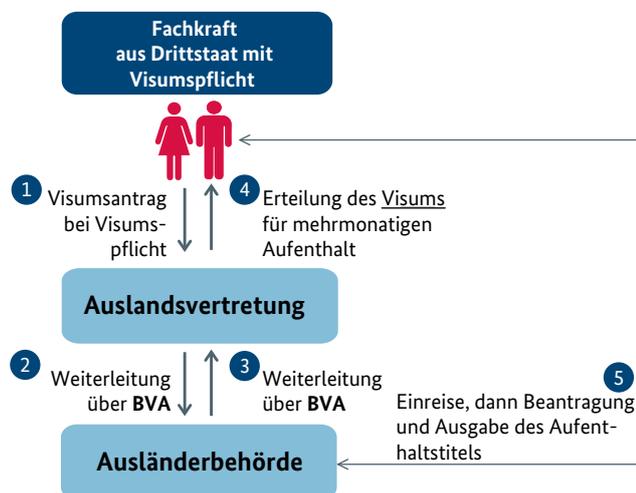
Wie bereits in Abschnitt 5.1 beschrieben, muss sich die Zielgruppe der ausländischen Studierenden aus Drittstaaten in einem ersten Schritt, sofern ein Visum für die Einreise erforderlich ist, an die deutsche Auslandsvertretung wenden, um ein Visum zum Zweck der Studienbewerbung, des Studiums oder eines Sprachkurses in der Auslandsvertretung zu beantragen (Schritt 1 in Abbildung 73). Wenn bereits eine schriftliche Zusage einer Hochschule für den Studienplatz oder die studienvorbereitende Maßnahme (Sprachkurs, Studienkolleg, Propädeutikum etc.) vorliegt, kann direkt ein Visum zum Zweck des Studiums beantragt werden. Ist dies nicht der Fall und die/der ausländische Studierende hat sich erst für ein Studium in Deutschland beworben oder muss für die Bewerbung zunächst eine Aufnahmeprüfung in Deutschland absolvieren, so muss ein Bewerbervisum beantragt werden. Das Studium muss der Hauptzweck des Aufenthalts sein. Dazu zählen sämtliche Ausbildungsphasen:

- Sprachkurs oder Studienkolleg zur Studiovorbereitung,
- Sprachprüfung,
- auf das Studium vorbereitende Praktika (soweit von der Hochschule empfohlen oder vorgeschrieben),
- Studium (Grundstudium, Hauptstudium, studienbegleitende Praktika, Zwischen- und Abschlussprüfungen),
- Aufbau-, Zusatz-, Ergänzungsstudium oder Promotion sowie
- praktische Tätigkeiten im Anschluss an ein Studium (soweit sie vorgeschriebener Teil der Ausbildung sind).

Die Auslandsvertretung der Bundesrepublik holt die Zustimmung der Ausländerbehörde am zukünftigen Wohnsitz des Studierenden in Deutschland ein (Schritt 2 in Abbildung 73). Dieses Zustimmungsverfahren dauert in der Regel bis zu drei Monate, gelegentlich auch länger. Die Ausländerbehörde prüft die eingereichten Unterlagen und sendet eine entsprechende Zustimmung an die Auslandsvertretung (Schritt 3 in Abbildung 73). Die Zustimmung der Ausländerbehörde zum Visum zu Studienzwecken gilt auch als erteilt, wenn innerhalb von drei Wochen und zwei Werktagen kein Widerspruch oder keine Mitteilung, dass die Prüfung nicht innerhalb dieser Frist abgeschlossen werden kann, an die Auslandsvertretung übermittelt wurde (§ 31 I AufenthV). Dies ist vergleichbar mit der in Kapitel 3 beschriebenen Genehmigungsfiktion und verfolgt die Zielsetzung, das Verfahren zur Erteilung von Visa zum Studienzweck zu beschleunigen. Nach der Zustimmung der Ausländerbehörde kann die Auslandsvertretung das Visum erteilen (Schritt 4 in Abbildung 73). Bedingt durch die Bearbeitungszeit empfehlen einige Universitäten bzw. Hochschulen noch im Voraus zum Erhalt der Bestätigung des Studienplatzes mit der Bewerberbestätigung von der Hochschule oder der vergleichbaren Ausbildungsstätte ein Bewerbervisum zu beantragen, um dadurch sicherzustellen, dass die ausländischen Studierenden auch rechtzeitig vor Studienbeginn in Deutschland einreisen können. Das Bewerbervisum kann in Deutschland in eine Aufenthaltserlaubnis zum Studium umgewandelt werden.

Im Rahmen der Fallstudien zeigte sich, dass die Frist zur Erteilung des Visums seitens der Ausländerbehörden zum Teil aufgehoben wird. Dies wird dadurch begründet, dass auf Basis der Zustimmungsfiktion bei dieser Zielgruppe nicht ausreichend Zeit für die eingehende Prüfung der eingereichten Unterlagen besteht, insbesondere der Finanzierungsnachweise, auf die im Folgenden noch näher einge-

Abbildung 73: Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung des Aufenthaltstitels von Studierenden und Promovierenden deutscher Hochschulen aus Drittstaaten



Quelle: Eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

gangen wird. Hierbei sollte geprüft werden, inwieweit dies dem Regelfall entspricht. Auch wird empfohlen, eine Aufhebung der Frist ausschließlich in begründeten Fällen zuzulassen, um die hierdurch anvisierte Verfahrensbeschleunigung auch zu ermöglichen.

Auf Basis der Zustimmungsfiktion soll zu einer Verfahrensbeschleunigung zur Erteilung von Visa zum Studienzweck beigetragen werden. In der Praxis zeigt sich, dass diese Frist zum Teil durch die Ausländerbehörde aufgehoben wird, um ausreichend Zeit für die Überprüfung der Unterlagen zu haben. Es wird eine Prüfung empfohlen, inwieweit eine Aufhebung dieser Frist dem Regelfall entspricht. Aus Sicht der Gutachterinnen und Gutachter sollte eine Fristaufhebung nur in begründeten Einzelfällen möglich sein.

Der Verwaltungspfad für Promovierende unterscheidet sich von dem der ausländischen Studierenden dahingehend, dass hier drei unterschiedliche rechtliche Grundlagen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels möglich sind¹¹⁵. Im Rahmen der Fallstudien wurde betont, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels für ausländische Promovierende einzelfallabhängig und deshalb nur schwer verallgemeinerbar ist. Die Fallstudien haben aufgezeigt, dass es seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden zum Teil als komplex wahrgenommen wird, die Angehörigen dieser Zielgruppe entsprechend zuzuordnen. Es wird deshalb empfohlen, entsprechende Vorgaben zu erlassen, welche die Zuordnung vereinfachen und eine einheitlichere Handhabung bei der Zuwanderung dieser Zielgruppe ermöglichen. Drei maßgebliche Zuwanderungswege wurden in den Fallstudien genannt. Erstens ist eine Zuwanderung zum Studienzweck möglich, welche auf Basis von § 16 Absatz 1 AufenthG erteilt wird. In diesem Fall ist die oder der ausländische Promovierende an der Universität immatrikuliert, jedoch nicht als wissenschaftliche Mitarbeiterin oder als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig. Zweitens ist eine Zuwanderung nach Auskunft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden der Fallstudien auf Basis von § 16 Absatz 1 AufenthG zum Zweck des Studiums möglich, wenn die/der ausländische Promovierende an der Universität immatrikuliert ist und mit einer halben Stelle¹¹⁶ einer Beschäftigung als wissenschaftliche Hilfskraft nachgeht. Eine Zuwanderung auf Basis dieses Aufenthaltstitels hat den deutlichen Vorteil, dass eine Arbeitssuche nach § 16 Absatz 4 AufenthG nach Abschluss der Promotion möglich ist. Hierauf wurde bereits näher in Abschnitt 3.3.4 eingegangen. Drittens erfolgt die Zuwanderung der ausländischen Promovierenden unter Anwendung des § 18 Absatz 4 AufenthG, wenn die oder der Zuwandernde vollzeitbeschäftigt ist und eine entspre-

chende Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin oder wissenschaftlicher Mitarbeiter ausübt. Die 18-monatige Arbeitssuche ist bei diesem Aufenthaltstitel nicht möglich. Sollten die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums zur Arbeitssuche (siehe Abschnitt 3.3.2) erfüllt sein, so kann dies entsprechend des § 18c AufenthG beantragt werden. Dies kann auch aus dem Inland erfolgen, wenn die Anforderungen des Absatzes 3 erfüllt sind.

Die Erteilung von Aufenthaltstiteln für ausländische Promovierende wird seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden als zum Teil komplex wahrgenommen. Es wird empfohlen zu prüfen, inwieweit entsprechende Vorgaben zur Zuwanderung dieser Zielgruppe erlassen werden können, welche die Zuordnung vereinfachen und eine einheitlichere Handhabung ermöglichen.

Internationale Studierende aus Nicht-EU-Ländern müssen spätestens sechs Wochen vor Ablauf der Gültigkeit des Einreisevisums eine Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken bei der Ausländerbehörde in ihrem Bezirksamt beantragen.

Die Aufenthaltserlaubnis ist für maximal zwei Jahre gültig und muss somit in der Studienzeit regelmäßig verlängert werden. Die Aufenthaltserlaubnis ist an das Studium gebunden. Ein Studiengangwechsel oder ein Studienabbruch kann zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen. Sollte eine ausländische Studentin oder ein ausländischer Student mit Erlaubnis der Hochschule den Studiengang wechseln, so muss bei der Ausländerbehörde unmittelbar (nicht erst zum eingetragenen Gültigkeitsende der bisherigen Aufenthaltserlaubnis) ein geänderter Aufenthaltstitel beantragt werden. Nach erfolgreichem Abschluss des Studiums besteht für 18 Monate die Möglichkeit, sich eine dem Abschluss angemessene Beschäftigung in Deutschland zu suchen und für diese Zeit eine neue Aufenthaltserlaubnis zu erhalten.

Bei der Beantragung des Aufenthaltstitels müssen die ausländischen Studierenden entsprechend des Studienzwecks in Deutschland tätig sein. Auf die unterschiedlichen Ausbildungsphasen wurde bereits näher zu Beginn dieses Kapitels eingegangen. Die Interviews im Rahmen der Fallstudien haben aufgezeigt, dass seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden entsprechende Überprüfungen durchgeführt werden, um den Zuwanderungszweck der Zielgruppe nachzuhalten. Hierfür nehmen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Ausländerbehörde Kontakt zu den Hochschulen bzw. Bildungseinrichtungen auf. Diese werden mit entsprechenden Anfragen betraut, beispielsweise in Bezug auf die Teilnahme der ausländischen Studierenden an Sprachkursen, an Vorlesungen

115 Auch besteht die Möglichkeit der Zuwanderung der Promovierenden aus Drittstaaten auf Basis des § 20 AufenthG. Auf diese Regelung wird nicht näher eingegangen, da § 20 AufenthG nicht Gegenstand der Studie ist.

116 Dies entspricht 0,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

sowie an Prüfungen der Hochschule. Die in den Fallstudien abgedeckten Ausländerbehörden fordern bei den Universitäten bzw. Hochschulen in regelmäßigen Abständen entsprechende Nachweise an, um dies zu prüfen. Im Falle eines Verstoßes erfolgt die Ausreise seitens der/des ausländischen Studierenden. Allgemein wird der Aufenthaltswitz in Abstimmung mit den Universitäten bzw. Hochschulen im Voraus zur Erteilung eines Titels überprüft. Im Rahmen einer Fallstudie teilte die Ausländerbehörde mit, dass eine feste Ansprechpartnerin benannt wurde, die sich um die Prüfung der Hochschulzugangsberechtigungen sowie um die Prüfung der Sprachkenntnisse kümmert. Die Benennung einer festen Ansprechpartnerin bzw. eines festen Ansprechpartners erscheint insbesondere in denjenigen Regionen sinnvoll, in denen es eine hohe Anzahl ausländischer Studierender gibt.

Good-Practice-Ansatz zur Abstimmung zwischen Ausländerbehörde und Universität bzw. Hochschule

Seitens der Ausländerbehörde wurde eine feste Ansprechpartnerin benannt, welche sich um die Prüfung der Hochschulzugangsberechtigungen sowie um die Prüfungen der Sprachkenntnisse dieser Zielgruppe kümmert. Sie fungiert sowohl als Ansprechpartnerin für die ausländischen Studierenden wie auch die Hochschulen bzw. Bildungseinrichtungen. Insbesondere zu Beginn eines Studienseesters ist dies bedingt durch die hohe Anzahl an Antragstellungen zur Erteilung eines Aufenthaltstitels sehr nützlich. Dies wird auch als sehr hilfreich seitens der Hochschulen bzw. Bildungseinrichtungen wahrgenommen.

Eine Besonderheit bei der Zielgruppe der Studierenden zeigt sich hinsichtlich des Nachweises zur Finanzierung des Studiums. Dieser wird benötigt, da das Aufenthaltsrecht voraussetzt, dass ausländische Studierende ihren Lebensunterhalt selbst finanzieren. Deshalb dürfen sie während einer Aufenthaltsgenehmigung nach § 16 AufenthG auch grundsätzlich keine staatlichen Unterstützungsleistungen beziehen. Der Zugang zu staatlichen Unterstützungsleistungen ist von vornherein ausgeschlossen, da Inhaberinnen und Inhaber von Aufenthaltstiteln auf Basis von § 16 AufenthG nicht leistungsberechtigt sind (so etwa beim Kinder- und Elterngeld und bei der Grundsicherung für Arbeitslose und Erwerbsunfähige).

Als Mindestsumme zum Nachweis der Finanzierung gilt der Höchstförderbeitrag nach dem Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung, derzeit 659 Euro/Monat. Diese monatliche Summe müssen die ausländischen Studierenden für den gesamten Zeitraum, für den sie die Aufenthaltserlaubnis beantragen, nachweisen, also in der Regel für mindestens ein Jahr. Dies entspricht einer Summe von 7.908 Euro/Jahr. Als Finanzierungsnachweis können dienen:

- Eine Verpflichtungserklärung, in der sich jemand gegenüber der Ausländerbehörde verbürgt, für alle Kosten aufzukommen, die dem deutschen Staat eventuell durch den Aufenthalt eines ausländischen Studierenden entstehen können. Eine Verpflichtungserklärung kann von allen Personen abgegeben werden, die sich dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Die bzw. der Bürgende muss dabei ihre bzw. seine Einkünfte nachweisen. Die/der Bürgende darf nicht von Sozialhilfe leben und muss ein ausreichendes Einkommen nachweisen, mit dem sie/er den Aufenthalt und den eigenen Lebensunterhalt, ihre/seine Familie und die ausländische Studierende bzw. den ausländischen Studierenden finanzieren kann. Eine Verpflichtungserklärung, die für das Einreisevisum abgegeben wurde, gilt für das gesamte Studium. Ein weiterer Finanzierungsnachweis ist nicht erforderlich.
- Ein Stipendium aus deutschen öffentlichen Mitteln oder einer in Deutschland anerkannten Förderorganisation oder aus öffentlichen Mitteln des Herkunftslands, wenn der DAAD oder eine sonstige deutsche stipendiengabende Organisation die Vermittlung übernommen hat.
- Ein Nachweis über die Einkommensverhältnisse der Eltern. Unter Umständen müssen die ausländischen Studierenden nachweisen, wie sie die finanziellen Mittel erhalten (z. B. Kontoauszüge mit entsprechenden Überweisungen).
- Ein eigener Kontoauszug, anhand dessen ersichtlich wird, dass den ausländischen Studierenden ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um die Finanzierung der für die Dauer der beantragten Aufenthaltserlaubnis gültigen Zeit sicherzustellen. Einige Ausländerbehörden verlangen die Einrichtung eines Sperrkontos.
- Unter Umständen können die ausländischen Studierenden auch die durch eine arbeitserlaubnisfreie Beschäftigung an 120 bzw. 240 halben Tagen erzielten Einkünfte als Finanzierungsnachweis nutzen. Hierfür ist die Vorlage des Arbeitsvertrags erforderlich. Die Anerkennung liegt jedoch im Ermessen der jeweiligen Ausländerbehörde.
- Auch besteht die Möglichkeit, eine jährlich zu erneuernde Bankbürgschaft zu hinterlegen.
- Eine Kombination dieser verschiedenen Nachweise ist den ausländischen Studierenden möglich, zum Beispiel ein Stipendium/Unterhalt von den Eltern in Höhe von 400 Euro im Monat mit einem Verdienst von 259 Euro durch einen Studentenjob.

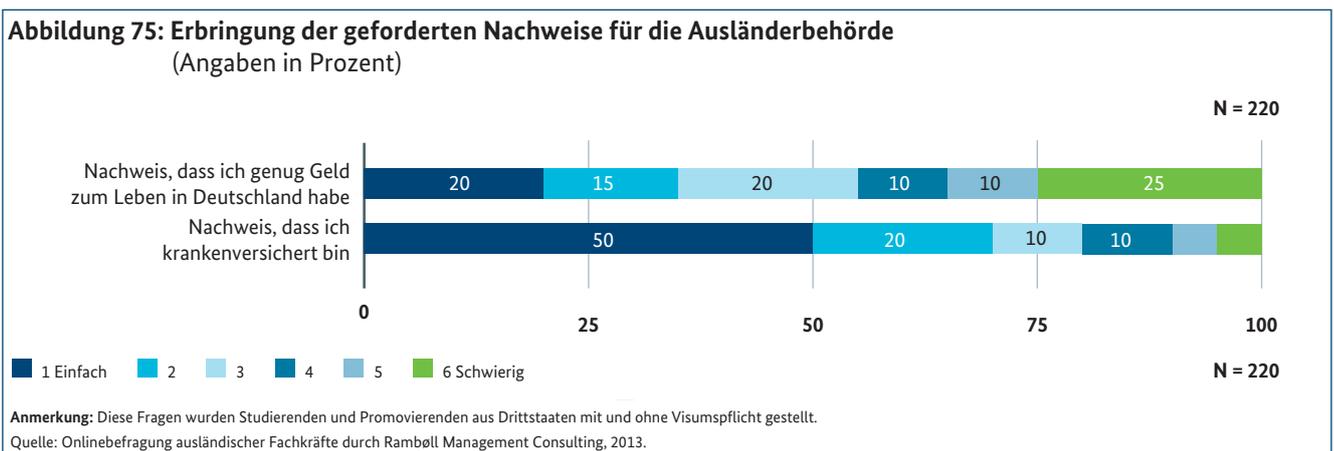
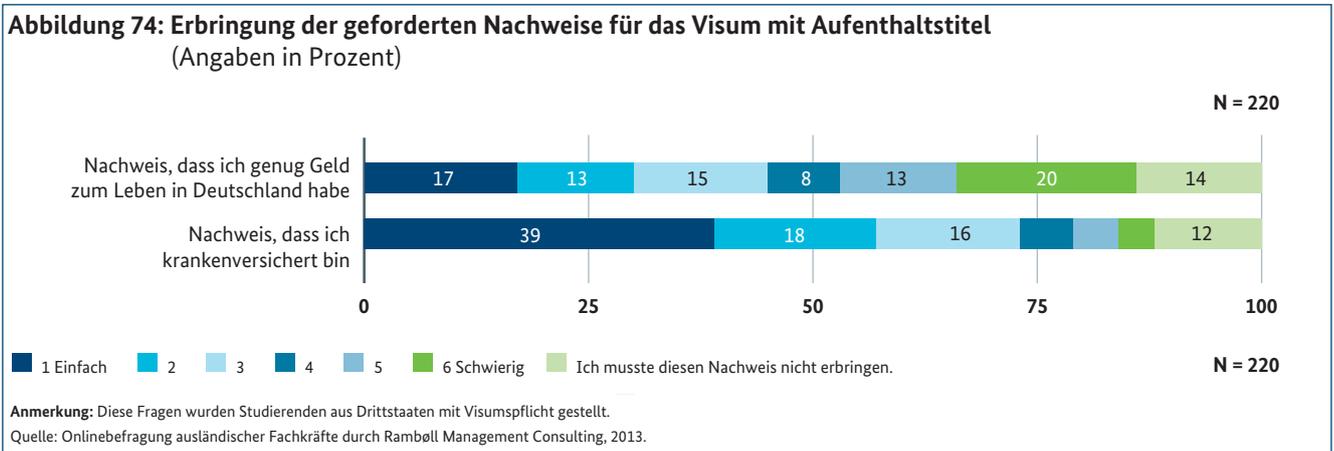
Sowohl im Rahmen der Fallstudien wie auch der Expertengespräche und der elektronischen Befragung der ausländischen Studierenden und Promovierenden wurde insbesondere der Nachweis zur Finanzierung als Schwierigkeit dieser

Zielgruppe genannt. Dieser wird sowohl bei der Beantragung des Visums in der Auslandsvertretung als nochmal vertiefend bei der Beantragung des Aufenthaltstitels in der Ausländerbehörde überprüft. Im Rahmen der Befragung wurde von 41 Prozent der Befragten angegeben, dass es für sie eine Schwierigkeit darstelle, den Finanzierungsnachweis bei der Beantragung des Visums in der Auslandsvertretung zu erbringen (siehe Abbildung 74). Auch werden Schwierigkeiten in Bezug auf den Nachweis der Krankenversicherung identifiziert. Diese werden seitens der Befragten jedoch deutlich weniger stark wahrgenommen. Unterschiede sind hier zwischen ausländischen Studierenden und Promovierenden zu erkennen. So werden die Nachweispflichten zur Finanzierung und zur Krankenversicherung seitens der Fachkräfte mit akademischem Abschluss im Vergleich zu den anderen befragten Zielgruppen als einfacher wahrgenommen.

Deutlich schwieriger wird die Finanzierung zur Sicherung des Lebens in Deutschland seitens der Zielgruppe zum Zeitpunkt der Beantragung des Aufenthaltstitels in der Ausländerbehörde wahrgenommen. Die Erbringung des Nachweises wird seitens 45 Prozent der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden als Schwierigkeit bewertet. Der Nachweis der Krankenversicherung stellt auch zum Zeitpunkt der Beantragung bei der Ausländerbehörde eine geringere Schwierigkeit dar (40 Prozent) (siehe

Abbildung 75). Unterschiede sind bzgl. der ausländischen Studierenden und Promovierenden bei der Erbringung der Nachweise festzustellen: Promovierende nehmen die Erbringung der Nachweise insgesamt als deutlich schwieriger wahr als Studierende. Insbesondere der Finanzierungsnachweis stellt die Promovierenden vor eine Herausforderung.

Seitens der befragten Expertinnen und Experten wird die Notwendigkeit des Finanzierungsnachweises in der erforderlichen Höhe als weniger problematisch erachtet. Auch die Höhe der Finanzierung wird als zielführend bewertet, insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich der monatlich geforderte Betrag an dem Höchstförderbeitrag nach dem Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung orientiert und somit keine zu hohen Anforderungen an die Zielgruppe stellt. Kritisch bewerten die Expertinnen und Experten hingegen die unterschiedlichen Anforderungen seitens der Ausländerbehörden in der Praxis, nach denen der Nachweis erbracht werden muss. Insbesondere die Einrichtung eines Sperrkontos durch die Zielgruppe wird hier kritisch gesehen. Nach Auskunft der Expertinnen und Experten fehlt es diesbezüglich an einheitlichen Vorgehensweisen, die über die Grenzen einzelner Bundesländer hinausgehen. Es wird vor diesem Hintergrund empfohlen, genauere Vorgaben für die Erbringung des Finanzierungsnachweises zu erlassen.



Die Erbringung des Finanzierungsnachweises wird von knapp der Hälfte der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden als Schwierigkeit wahrgenommen. Weniger komplex wird hingegen der Nachweis der Krankenversicherung bewertet. Die Expertinnen und Experten kritisieren die unterschiedlichen Anforderungen zur Erbringung des Finanzierungsnachweises in der Praxis. Es wird deshalb empfohlen, einen einheitlichen Rahmen für die Praxis zu schaffen, um eine einheitliche Vorgehensweise und Handhabung seitens der Ausländerbehörden zu ermöglichen.

Im Rahmen der Fallstudien zeigte sich, dass die Finanzierungsnachweise eingehend sowohl von der Auslandsvertretung wie auch von der Ausländerbehörde geprüft werden. Dies führt, wie bereits beschrieben, zum Teil dazu, dass die Ausländerbehörden die Verschweigefrist aufheben, um ausreichend Zeit für die eingehende Prüfung des Lebensunterhalts zu haben. Die Zusammenarbeit zwischen der Auslandsvertretung und der Ausländerbehörde wird bei dieser Zielgruppe und diesem Verfahrensschritt seitens der eingebundenen Akteure als insgesamt gut bewertet. Zum Teil wäre, insbesondere zu Semesterbeginn, jedoch eine schnelle Bearbeitung von Visumsanträgen der Zielgruppe in den Auslandsvertretungen erforderlich, um die rechtzeitige Aufnahme des Studiums zu Beginn eines Semesters zu gewährleisten. Laut der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auslandsvertretungen kommt es allerdings gerade in dem Zeitraum, in denen potenzielle Studierende ihren Visumsantrag im Herkunftsland stellen, oftmals zu sogenannten Bearbeitungs-Peaks. Gerade in den Sommermonaten gehen auch viele Touristen-Visa in den entsprechenden Visastellen ein. Dies führt dazu, dass oftmals mehrere Wochen vergehen, bevor die Antragstellenden einen Termin bei der Auslandsvertretung erhalten (siehe hierzu auch Abschnitt 5.1.2). Es wurde angeregt, die Auslandsvertretungen in den Ländern, in denen bereits aktuell eine hohe Nachfrage von Studierenden existiert, die in Deutschland studieren wollen, in den Sommermonaten personell stärker zu besetzen.

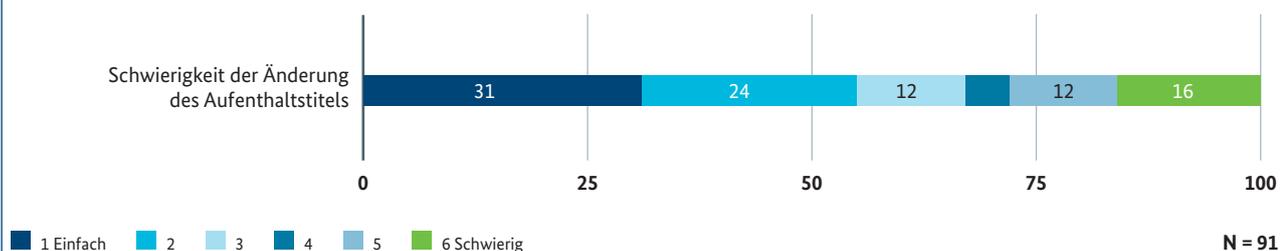
Nach Abschluss des Studiums ist es erforderlich, dass ausländische Absolventinnen und Absolventen den Aufenthaltstitel ändern. Wie bereits in Abschnitt 3.3.4 genannt, stehen der Zielgruppe hierfür unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung. Ausländischen Absolventinnen und Absolventen kann, wenn sie ihren vorherigen Aufenthaltstitel auf Basis von § 16 Absatz 1 AufenthG erhalten haben, ein Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche für einen Zeitraum von bis zu 18 Monaten gewährt werden (§ 16 Absatz 4 AufenthG). Auch ist es möglich, einen Antrag auf den Erhalt der Blauen Karte EU bei der Ausländerbehörde zu stellen, sollten die hierfür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sein (siehe hierzu Abschnitt 3.3.2). Hierfür sind jeweilige Änderungen des Aufenthaltstitels erforderlich. Die Änderung des Titels wurde von mehr als der Hälfte der befragten ausländischen Absolventinnen und Absolventen (55 Prozent) als einfach wahrgenommen, der verbleibende Anteil hat diese Änderung als schwierig empfunden (45 Prozent) (siehe Abbildung 76).

Nach einem Studienabschluss darf ein weiterführendes Studium angeschlossen werden, wie ein Masterstudium oder eine Promotion. Allerdings können nicht zwei Bachelorstudiengänge nacheinander studiert werden. Der Aufenthalt zum Studium darf einschließlich der Studienvorbereitung höchstens zehn Jahre, mit Promotion bis zu 15 Jahre, dauern. Wenn ausländische Studierende

- im Bachelorstudium länger als elf Semester,
- im Masterstudium länger als sechs Semester oder
- in den übrigen Studiengängen länger als drei Semester über die Regelstudiendauer hinaus studieren,

ohne den Abschluss erreicht zu haben und die Aufenthaltserlaubnis wieder verlängern lassen wollen, fordert die Ausländerbehörde von der entsprechenden Hochschule eine Stellungnahme zu dem Studienverlauf. In dieser Stellungnahme muss bestätigt werden, dass das Studium innerhalb der Zehnjahresfrist erfolgreich beendet werden kann.

Abbildung 76: Änderung des Aufenthaltstitels nach Ende des Studiums/der Promotion
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde Studierenden und Promovierenden aus Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht gestellt.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

In Bezug auf die notwendigen Nachweise zeigte der Erfahrungsaustausch im Rahmen der Fallstudien auf, dass bei Studierenden, die im Anschluss an den Bachelor ein Masterstudium absolvieren wollen und einen Aufenthaltstitel bzw. eine Verlängerung für dieses beantragen, Umsetzungsprobleme entstehen können. Diese sind darauf zurückzuführen, dass die für eine Beantragung bzw. Verlängerung erforderlichen Zeugnisse seitens der Hochschule bzw. Bildungseinrichtung zum Antragszeitpunkt noch nicht vorliegen. Kritisch ist hierbei, dass eine Bearbeitung der Anträge erst bei vollständiger Einreichung der erforderlichen Unterlagen möglich ist. Dies kann zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln führen und in Einzelfällen begründen, dass für Bachelorabsolventinnen und -absolventen kein direkter Übergang zum Masterstudium möglich ist bzw. die Beantragung des Visums bereits zeitlich verzögert erfolgt. Auf Basis dieser Eindrücke wird empfohlen, die Ausstellung vorläufiger Abschlusszeugnisse bzw. vorläufiger Nachweise durch die Universitäten bzw. Hochschulen prüfen zu lassen. Auch sollte in diesem Zuge geprüft werden, inwieweit eine Anerkennung dieser vorläufigen Dokumente für die Änderung oder Verlängerung des Aufenthaltstitels durch die Ausländerbehörde möglich ist.

Diese im Zuge der Fallstudien geschilderte Praxiserfahrung wird durch eine Studie der Universität Bayreuth bestätigt. Im Rahmen der Studie wurde insbesondere kritisiert, dass

ausländische Studierende nach ihrem Studium lange Zeiträume auf Dokumente und Unterlagen warten müssen, in denen sie nach der alten Rechtsordnung ohne gültige Ausweispapiere auskommen mussten (Barié-Wimmer und Müller-Jacquier 2013). In diesem Zusammenhang wurde auch die Verlängerung der Bleibefrist im Zuge der Rechtsänderung positiv benannt, welche die Überbrückungszeit für die ausländischen Absolventinnen und Absolventen erleichtert und die Verbleibschancen in Deutschland erhöht.

Die Änderung des Aufenthaltstitels nach Abschluss des Studiums wird von der Mehrheit der Befragten dieser Zielgruppe als einfach wahrgenommen. In der Praxis entstehen jedoch zum Teil Schwierigkeiten, da die für die Änderung des Titels notwendigen Nachweise und Zeugnisse seitens der Universitäten bzw. Hochschulen nicht rechtzeitig vorliegen und verspätet ausgestellt werden. Es wird deshalb empfohlen, die Ausstellung vorläufiger Nachweise und Zeugnisse durch die Universitäten bzw. Hochschulen zu prüfen sowie die Akzeptanz dieser durch die Ausländerbehörde bei der Verlängerung bzw. Änderung des Aufenthaltstitels zu prüfen.

Die in der folgenden Abbildung (siehe Abbildung 77) aufgeführten Zitate geben einige beispielhafte Aussagen der befragten Zielgruppe wider.

Abbildung 77: Beispielhafte Zitate der befragten Zielgruppe im Rahmen der Onlinebefragung

„I found a job before graduation and was trying to extend my residency permit while preparing documents for blue cards applications. However, it is not possible since I would be no longer a student soon. I had to go back to my home country, and apply a visa for entry again.“

Ich hatte Jobangebote, aber durfte nicht arbeiten, da ich kein entsprechendes Visum besaß. Ich wurde aufgefordert, das Land zu verlassen, obwohl einige Firmen an meinem Profil interessiert waren. Nach Beantragung des Visums zum Arbeitszweck hat es fast acht Monate für die positive Antwort gedauert, und nur weil mein damaliger Chef mich unbedingt haben wollte und nicht locker gelassen hat.“

„I finished my PhD after 3,5 years. I wanted to look for a job as engineer in Germany, but this was not possible because the German authorities did not want to extend my residence permit. My friends who had finished a master, got 1 year to search a job, but for those of us who finish a PhD, the law does not contemplate this time for searching for a job. I was very disappointed, I had to leave Germany!“

„Ich hätte eine Stelle sogar im Bereich der Integration der Migranten (2/3 Stelle), gefördert von der Senatsverwaltung für Stadtteilentwicklung in Berlin. Ich hätte Arbeitszeugnisse und einen laufenden Arbeitsvertrag, leider waren die Ausländerbehörden nicht kooperativ und verlangten eher einen unbefristeten Vertrag im Bereich des Promotionsfachs (Forschung etc).“

„There are no information regarding this matter in the German foreigner registration office on the board neither on their website (in English). I feel that they just wanna us to leave Germany as soon as we finished our study.“

„There was difficult to get information about my rights when I charged my visa. It was easier to ask other foreigners than in the official place.“

„The classical case was, the employer asked me to provide valid residence permit in Germany from the „Ausländerbehörde“ with permit to work and the „Ausländerbehörde“ asked for a valid work permit from employer to issue residence permit“.

Anmerkungen: Die hier aufgeführten Zitate beziehen sich ausschließlich auf Aussagen der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden. Zum Teil besitzt die geäußerte Kritik keine Gültigkeit mehr, da der entsprechende rechtliche Rahmen bereits geändert wurde.

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramboll Management Consulting, 2013.

Wie bereits in Abschnitt 3.3.4 aufgeführt, wird der Rechtsrahmen für die Zielgruppen der ausländischen Studierenden und Promovierenden seitens der Expertinnen und Experten als sehr zielführend und positiv bewertet. In Bezug auf die rechtlichen Rahmenbedingungen ist nach Meinung der Expertinnen und Experten kein weiterer Handlungsbedarf zu identifizieren. Die Informationsmöglichkeiten für diese Zielgruppe sind ausreichend, wobei hier insbesondere der DAAD eine wichtige Rolle spielt. Nach Meinung der Expertinnen und Experten können die sprachlichen Kompetenzen einen Hinderungsgrund für diese Zielgruppe darstellen, nach Abschluss des Studiums oder der Promotion in Deutschland zu bleiben und hier eine Beschäftigung zu finden. Da die sprachlichen Kompetenzen in enger Verbindung zu den Bleibeabsichten dieser Zielgruppe stehen, wird hierauf näher im folgenden Abschnitt 5.5.3 eingegangen.

5.5.3 Beweggründe für die Zuwanderung und den Verbleib in Deutschland

Innerhalb der vergangenen Jahre wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um Deutschland als Wissenschaftsstandort und als Zielland für internationale Studierende attraktiver und bekannter zu machen (OECD 2013a:154). Diese erhöhten Anstrengungen spiegeln sich entsprechend in den Zahlen der ausländischen Studierenden wider (siehe Abschnitt 4.4.4). Motive für die Zuwanderung dieser Zielgruppe sind die Qualität der Lehre (96 Prozent) und die Reputation deutscher Hochschulen (91 Prozent) sowie der gute Ruf des deutschen Hochschulsystems (92 Prozent), wie auf Basis einer Erhebung des International Student Barometer aus dem Jahr 2012/2013 ermittelt wurde (ISB 2013:1). Auch die langfristigen Arbeitsaussichten in Deutschland wurden als einer der Gründe genannt (72 Prozent) (ISB 2013:1). Diese Angaben wurden im Rahmen der elektronischen Befragung bereits zugewanderter ausländischer Studierender und Promovierender grob bestätigt. So gaben knapp 62 Prozent der Befragten an, dass einer der Beweggründe für die Zuwanderung die bessere Ausbildung bzw. die besseren Promotionsmöglichkeiten im Vergleich zum Heimatland ist. Auch das Studien- und Promotionsangebot wurde in der Befragung als ein Beweggrund angegeben. Die Befragten gaben zu 42 Prozent¹¹⁷ an, dass sie einen geeigneten Studien- bzw. Promotionsplatz gefunden haben. Auch die höhere Lebensqualität im Vergleich zum Heimatland wurde von 23 Prozent der ausländischen Studierenden und Promovierenden als Beweggrund genannt. Knapp 20 Prozent der Befragten gaben finanzielle Motive an und nannten, dass ein Studium in Deutschland günstiger als im Heimatland ist, weshalb Deutschland als Studienort gewählt wurde (Rambøll

Management Consulting 2013). Bereits vorhandene Kenntnisse der deutschen Sprache wurden von fast 25 Prozent der Befragten als Beweggrund für die Zuwanderung genannt.

Wie bereits in Abschnitt 4.4.4 aufgeführt, sind die ausländischen Studierenden und Promovierenden insbesondere vor dem Hintergrund ihrer zukünftigen Qualifikation eine für den deutschen Arbeitsmarkt interessante und sehr attraktive Zielgruppe (OECD 2013a:149). Die Zielgruppe bietet deutschen Arbeitgeberinnen und -gebern diverse Vorteile, welche bereits näher erläutert wurden. Seitens der Arbeitgeberinnen und -geber werden bei einer Beschäftigung neben den fachspezifischen Kompetenzen in der Regel auch Kenntnisse der deutschen Sprache vorausgesetzt (OECD 2013a:160). Es können jedoch nur schwer Aussagen dazu getroffen werden, ob sich die Zielgruppe die erforderlichen Sprachkompetenzen während des Aufenthalts in Deutschland aneignet, insbesondere in denjenigen Fällen, in denen die Studierenden oder Promovierenden englischsprachige Studiengänge absolvieren. Entsprechend schätzt die OECD ein, dass Deutschland eine geringere Attraktivität für diejenigen Absolventinnen und Absolventen bietet, die einen englischsprachigen Studiengang abgeschlossen haben (OECD 2013a:160). Vor dem Hintergrund der Verbleibschancen ist die Beherrschung der deutschen Sprache von hoher Relevanz. Auf diese wird im Folgenden näher eingegangen.

Der Nachweis von Sprachkenntnissen der deutschen bzw. der englischen Sprache spielte vor Beginn des Studiums für die ausländischen Studierenden und Promovierenden unterschiedlich wichtige Rollen. Die Befragung hat aufgezeigt, dass das Nachweisen von Kenntnissen der deutschen Sprache eine höhere Relevanz für ausländische Studierende als für ausländische Promovierende hat. Wie Abbildung 78 aufzeigt, gab mehr als die Hälfte der ausländischen Studierenden (52 Prozent) an, dass der Nachweis von deutschen Sprachkenntnissen für die Zulassung zum Studium erforderlich war, hingegen mussten spezifische Kenntnisse der deutschen Sprache von lediglich 21 Prozent der befragten ausländischen Promovierenden nachgewiesen werden. Der weitaus höhere Anteil der ausländischen Promovierenden (79 Prozent) musste keine deutschen Sprachkenntnisse zur Zulassung nachweisen. Der Nachweis von Englischkenntnissen spielt für die Befragten eine weitaus bedeutendere Rolle bei der Zulassung zum Studium bzw. zur Promotion. Knapp drei Fünftel der befragten ausländischen Studierenden (59 Prozent) mussten Kenntnisse der englischen Sprache aufweisen, um zum Studium zugelassen zu werden. Dieser Nachweis musste auch von mehr als zwei Dritteln der befragten ausländischen Promotionsstudentinnen und -studenten (72 Prozent) erbracht werden.

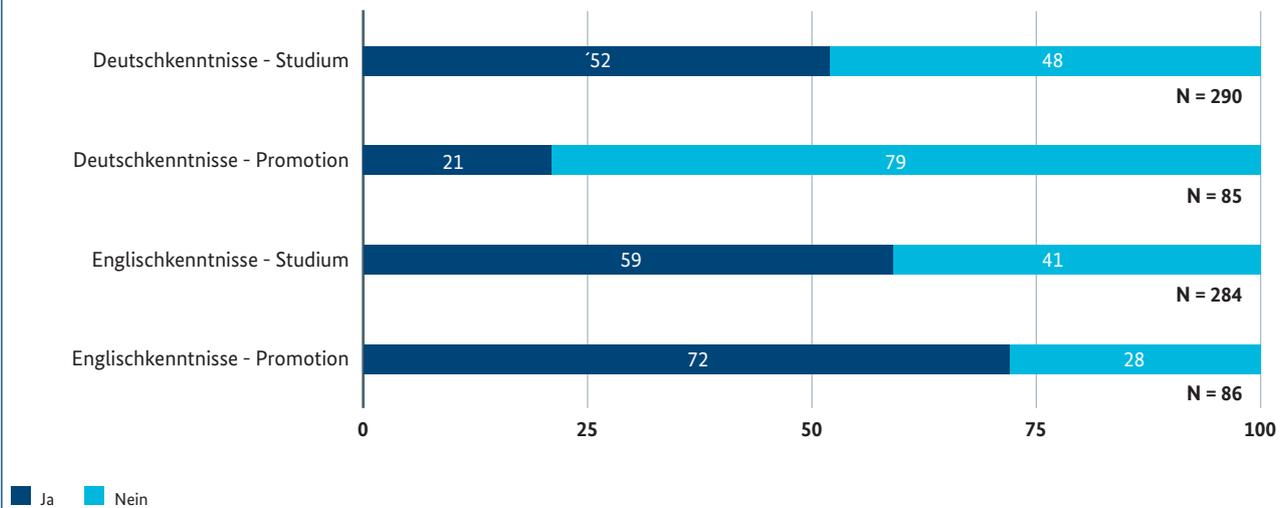
117 Mehrfachnennungen waren seitens der Zielgruppe möglich.

Die Änderung der für diese Zielgruppen relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen bietet ausländischen Studieninteressierten die Möglichkeit, zum Spracherwerb einzureisen, um die für das Studium erforderlichen Sprachfähigkeiten zu erlernen bzw. zu vertiefen (siehe Abschnitt 3.3.4). Seitens der ausländischen Studentinnen und Studenten sowie Promovierenden wurde im Rahmen der Befragung von mehr

als drei Vierteln (83 Prozent) angegeben, dass die Universität bzw. die Hochschule dieses Lernangebot bietet.

Das Sprachlernangebot der Universitäten bzw. Hochschulen wurde von knapp der Hälfte der Befragten (46 Prozent) als hilfreich und nützlich wahrgenommen (siehe Abbildung 80). Dies lässt auf eine hohe Qualität und eine hohe Zufriedenheit der Befragten mit den angebotenen Sprachkursen schließen.

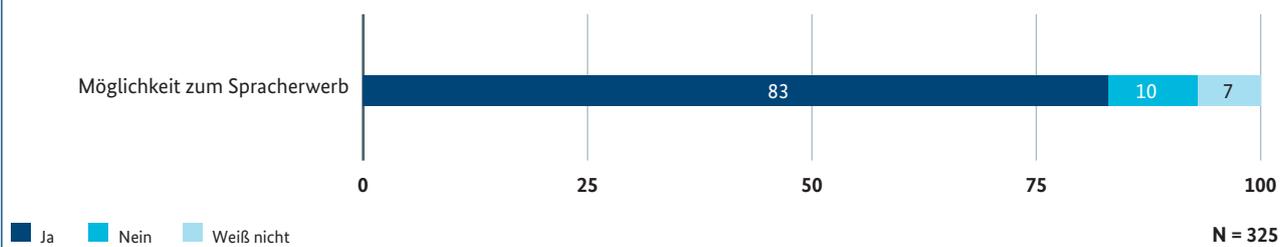
Abbildung 78: Nachweis von Deutsch- bzw. Englischkenntnissen vor Beginn des Studiums bzw. der Promotion
(Angaben in Prozent)



Anmerkungen: Diese Fragen wurden Studierenden und Promovierenden aus EU- und Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht gestellt. Die Auswertungen beziehen sich auf die Antwortkategorie: „Ich musste Deutsch- bzw. Englischkenntnisse nachweisen.“

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Abbildung 79: Lernangebote der für das Studium relevanten Sprachen seitens der Universität/Hochschule in Deutschland
(Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde allen Studierenden und Promovierenden gestellt, die Deutsch- oder Englischkenntnisse nachweisen mussten.

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Abbildung 80: Bewertung des von der deutschen Universität/Hochschule angebotenen Sprachlernangebots
(Angaben in Prozent)



Anmerkungen: Diese Frage wurde allen Studierenden und Promovierenden gestellt, die Sprachkenntnisse nachweisen mussten und die Möglichkeit zum Spracherwerb an ihrer Universität/Hochschule hatten.

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Kenntnisse der englischen Sprache müssen vor Beginn des (Promotions-) Studiums von ausländischen Studierenden und Promovierenden häufiger nachgewiesen werden als Kenntnisse der deutschen Sprache. Die Mehrheit der Hochschulen bietet entsprechende Sprachlernangebote an, welche positiv bewertet werden.

Eine Betrachtung der Ergebnisse zum Nachweis der sprachlichen Kompetenzen legt nahe, dass die Mehrheit der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden einen englischsprachigen Studiengang absolviert bzw. die Promotion in englischer Sprache durchführt. Diese Vermutung wird durch die OECD dahingehend bestätigt, dass auch hier einzelne Befunde den Schluss zulassen, dass ein weitaus größerer Teil der ausländischen Studierenden an englischsprachigen Studienprogrammen teilnimmt (OECD 2013a:160). Im Rahmen dieser Programme spielt die Aneignung deutscher Sprachkompetenzen in der Regel eine untergeordnete Rolle, sodass sich dies entsprechend negativ auf die Verbleibschancen der Zielgruppe in Deutschland und die entsprechenden Beschäftigungsmöglichkeiten bei deutschen Betrieben auswirkt.

Die sprachlichen Anforderungen der ausländischen Studierenden und Promovierenden werden auch seitens der befragten Expertinnen und Experten als Hinderungsgrund für den Verbleib in Deutschland nach Abschluss des Studiums bzw. der Promotion gesehen. Auch das Beherrschen der deutschen Sprache vor dem Studium wird nach Aussage der Expertinnen und Experten als Hürde identifiziert. Hier zeigen die Ergebnisse der Befragung jedoch, dass die Universitäten bzw. Hochschulen entsprechende Lernangebote bieten und auch zahlreiche Möglichkeiten bestehen, ein englischsprachiges Studienprogramm zu absolvieren.

Basierend auf den Angaben zum für das Studium erforderlichen Spracherwerb, belegt die Mehrheit der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden englischsprachige Studiengänge. Aus Sicht der Expertinnen und Experten sowie der Gutachterinnen und Gutachter wirken sich mangelnde Kenntnisse der deutschen Sprache negativ auf die Verbleibschancen dieser Zielgruppe aus.

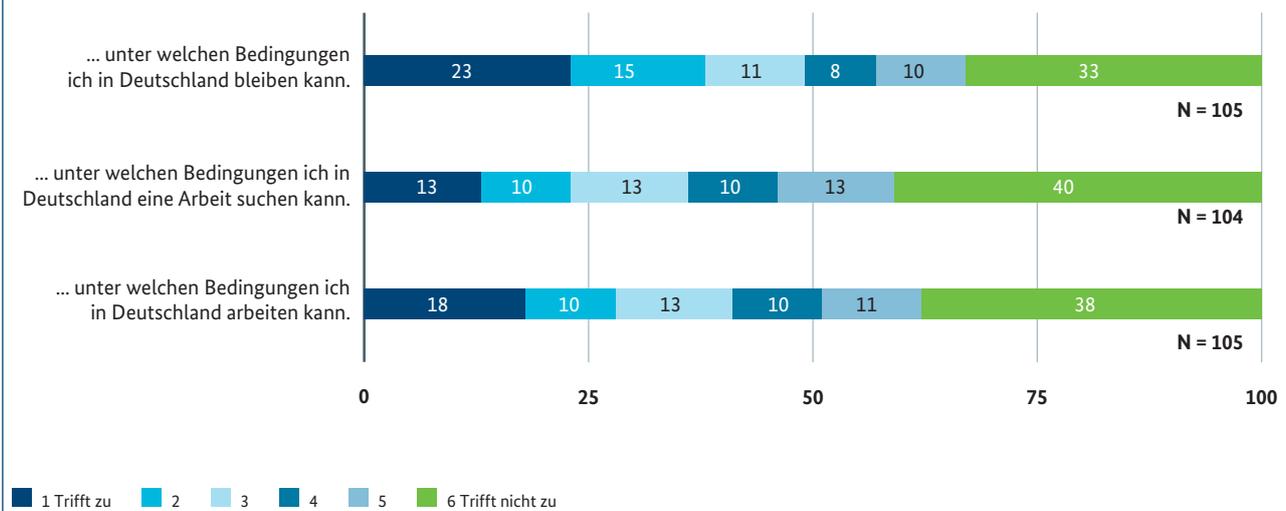
Neben der Beherrschung der deutschen Sprache ist die Kenntnis des Rechtsrahmens eine maßgebliche Voraussetzung für den Verbleib in Deutschland nach Abschluss des Studiums bzw. der Promotion. Als potenzielle Informationsquellen, welche die Zielgruppe aktiv auf den Rechtsrahmen bzw. die Verbleibsmöglichkeiten aufmerksam machen, wurden im Rahmen der Befragung die Universitäten bzw. Hochschulen sowie die in den Zuwanderungsprozess eingebundenen Behörden identifiziert. Seitens der befragten Studierenden und Promovierenden wird die Unterstützung durch die Universitäten bzw. Hochschulen in Bezug auf die für den Verbleib in Deutschland relevanten Aspekte als insgesamt unzureichend bewertet (siehe Abbildung 81). Wie bereits in Abschnitt 5.5.1 genannt, nimmt insbesondere die Hochschule eine wichtige Stellung bei dem Erwerb der Aufenthaltsgenehmigung und der Einreise der Zielgruppe ein (OECD 2013a:154). Die abgefragten Aspekte beziehen sich auf die Bedingungen für eine Beschäftigungsaufnahme nach Studienabschluss, die Kenntnisse in Bezug auf Bewerbungen, Bewerbungsgespräche sowie Gehaltsforderungen seitens der Zielgruppe. Mehr als die Hälfte der Befragten gab in Bezug auf die einzelnen Aspekte an, dass keine bzw. unzureichende Unterstützung durch die Universität bzw. die Hochschule geleistet wurde.

Abbildung 81: Unterstützung durch die Universität/Hochschule nach Abschluss des Studiums
(Angaben in Prozent)



Anmerkungen: Diese Fragen wurden Studierenden aus Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht gestellt. Gefragt wurde nach der Unterstützung der Befragten durch Universitäten bzw. Hochschulen hinsichtlich der aufgeführten Aspekte. Der erste Frageteil lautete „Wie hat Sie die Universität auf die Jobsuche vorbereitet? Inwieweit treffen die folgenden Aussagen zu? Meine Universität/Hochschule hat mich dazu informiert, ...“ (Rambøll Management Consulting, 2013).
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

Abbildung 82: Unterstützung durch die Behörden bei der Jobsuche nach Abschluss des Studiums bzw. der Promotion
(Angaben in Prozent)



Anmerkungen: Diese Fragen wurden Studierenden aus Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht gestellt. Gefragt wurde nach der Unterstützung der Befragten durch Behörden hinsichtlich der aufgeführten Aspekte. Der erste Frageteil lautete „Haben Sie die deutschen Behörden (beispielsweise Ausländerbehörde) über Ihre Möglichkeiten, nach Abschluss des Studiums/der Promotion in Deutschland bleiben zu können, informiert? Inwieweit treffen die folgenden Aussagen zu? Die deutschen Behörden haben mich ich darüber informiert, ...“ (Rambøll Management Consulting, 2013).
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

Auch die Unterstützung seitens der in den Zuwanderungsprozess eingebundenen Behörden, beispielsweise der Ausländerbehörde, wird insgesamt als unzureichend bewertet. Die Befragten gaben an, dass sie seitens der behördlichen Akteure keine ausreichende Unterstützung erhielten (siehe Abbildung 82). Positiv ist hier jedoch zu erwähnen, dass die Kenntnisse in Bezug auf die Bleibebedingungen besser bewertet wurden und hier Unterstützung gewährt wurde. Keine bzw. unzureichende Unterstützung wurde seitens der Behörden jedoch bezüglich der Bedingungen zur Arbeitssuche und der Bedingungen zur Aufnahme einer Beschäftigung geleistet.

Die Unterstützung der ausländischen Absolventinnen und Absolventen bei der Jobsuche durch die Universität bzw. Hochschule sowie Behörden wird als unzureichend bewertet. Es findet keine aktive Ansprache der Zielgruppe zu relevanten Aspekten, beispielsweise dem Arbeitsmarktzugang, Bewerbungen oder Bleibemöglichkeiten, statt.

Gerade bei den Zielgruppen, die in Deutschland ausgebildet werden, ist es für die Volkswirtschaft von besonderer Wichtigkeit, das Potenzial dieser Zielgruppe zu nutzen und die entwickelten Kompetenzen im Land zu halten. Durch das Durchlaufen eines Studiums entstehen Kosten für den Staat, die sich erst dann amortisieren, wenn die ausgebildete Fachkraft das Erlernte in Deutschland anwendet. Aus diesem Grund wurde in der Hochqualifizierten-Richtlinie vor allem die Zielgruppe der Studierenden ins Auge gefasst, um mithilfe unterschiedlicher Maßnahmen den Bleibewillen in Deutschland zu erhöhen. Die Absolventinnen und Absolventen stellen, vor dem Hintergrund ihrer akademi-

schen Qualifikation sowie ihrer bereits vorhandenen Vertrautheit mit der Sprache und der Kultur des Landes, potenzielle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für deutsche Betriebe zur Bewältigung des Fachkräftemangels dar und bilden laut OECD ein „wichtiges Reservoir für die Arbeitsmigration“ (OECD 2013b:150).

Entsprechende rechtliche Änderungen wurden für diese Zielgruppe bereits umgesetzt. Damit diese wirken können, müssen entsprechende Informations- und Unterstützungsangebote auf der operativen Ebene gewährt werden. Bei der Relevanz dieser Zielgruppe ist es umso entscheidender, dem Verlassen Deutschlands durch mangelnde Kenntnis der Bleibemöglichkeiten, des Bewerbungsprozesses und der Chancen auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Insbesondere vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Unterstützungsleistungen für ausländische Absolvierende auszubauen und zu intensivieren. Seitens der eingebundenen Akteure müssen frühzeitige Angebote, beispielsweise zwei Semester vor Abschluss des Studiums, geschaffen werden, um die ausländischen Studierenden über den für sie geltenden Rechtsrahmen zu informieren und sie auf den Bewerbungsprozess vorzubereiten bzw. in diesem zu unterstützen. Die Universitäten bzw. Hochschulen werden hierbei als einer der wichtigsten Akteure gesehen. So können beispielsweise Universitäten bzw. Hochschulen, in Abstimmung und Zusammenarbeit mit der regionalen Ausländerbehörde und der Arbeitsagentur, entsprechende Informationsseminare organisieren, welche über die relevanten Aspekte informieren. Hierbei sollte in Erwägung gezogen werden, die notwendigen Informationen in englischer Sprache zur Verfügung zu stellen. Dadurch würde der Tatsache Rechnung getragen, dass hohe Anteile der ausländi-

schen Studierenden und Promovierenden englische Studienprogramme absolvieren und zum Teil unzureichend mit der deutschen Sprache vertraut sind, um die Informationen in deutscher Sprache nachvollziehen zu können.

Es gilt seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Universität bzw. Hochschule sowie der Arbeitsagentur, karrierebezogene Vorbereitungen und Beratungen stärker in den Stundenplan der ausländischen Studierenden zu integrieren bzw. die Zielgruppe verstärkt auf diese Beratungs- und Informationsangebote aufmerksam zu machen. Möglich wäre dies beispielsweise auch durch eine verstärkte Einbindung des universitären Karriereservices bzw. des Karriereservices der Hochschule, den es an einer wachsenden Zahl von Universitäten bzw. Hochschulen gibt. So wäre es zum Beispiel empfehlenswert, Informationen über die in Deutschland üblichen studienbegleitenden Praktika zu vermitteln, welche in anderen Ländern wenig üblich bzw. bekannt sind, und Hilfestellung bei der Kontaktaufnahme zu geeigneten Unternehmen zu leisten. Die Karriereberatung für diese Zielgruppe muss über unterschiedliche Kanäle sichergestellt und durch ein Netz unterschiedlicher Akteure geleistet werden. Aus Sicht der Gutachterinnen und Gutachter sind insbesondere die Universitäten bzw. Hochschulen in Zusammenarbeit mit den regionalen Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen in der Pflicht. Auf Seiten der Universitäten bzw. Hochschulen sind hierfür die Freistellung bzw. Schaffung zusätzlicher personeller und auch finanzieller Ressourcen erforderlich. Die Universitäten bzw. Hochschulen müssen entsprechend für die Bedarfe der Zielgruppe sensibilisiert werden. Die Koordination dieser Sensibilisierungsmaßnahmen kann beispielsweise über die Hochschulrektorenkonferenz erfolgen. Auch der DAAD kann hierbei eingebunden werden, da er, wie bereits in Abschnitt 5.5.1 genannt, eine wichtige Rolle bei der Information der Zielgruppe einnimmt und häufig als Informationsquelle dient. Dies kann beispielsweise in Form von Schulungen und Workshops an den Universitäten bzw. Hochschulen erfolgen. Auch die BA ist hier als relevanter Akteur zu nennen, welcher auf der übergeordneten Ebene entsprechende Maßnahmen koordiniert.

Auch das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) bestätigt die Bedeutung der Arbeitsmarkterfahrung und der Einsichten in den deutschen Arbeitsalltag als für den Verbleib in Deutschland relevante Faktoren (Demary et al. 2013:42). Im Rahmen der Studie des IW wird angemerkt, dass gemeinsame Strategien der relevanten Akteure, also der Hochschulen, der hochschulpolitischen Institutionen und der Verbände der Wirtschaft, bisher noch nicht entwickelt wurden. Diese sind nach Ansicht der Autorinnen und Autoren jedoch notwendig, um einen höheren Anteil der ausländischen Studierenden in Deutschland nach Abschluss des Studiums als künftige Fachkräfte zu gewinnen (Demary et al. 2013:43). Dies kann erreicht werden, indem seitens der Hochschulen stärker auf die Bedürfnisse

dieser Zielgruppe mit Blick auf gesammelte Berufserfahrung in Deutschland eingegangen wird.

Vor dem Hintergrund der hohen Relevanz dieser Zielgruppe für den Arbeitsmarkt ist es aus Sicht der Gutachterinnen und Gutachter dringend erforderlich, die Informationsmöglichkeiten und -chancen zu verbessern und auszubauen. Es wird empfohlen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Universität bzw. Hochschule sowie der regionalen Arbeitsagentur bzw. Ausländerbehörde karrierebezogene Vorbereitungen und Beratungen für diese Zielgruppe anbieten und verstärkt auf dieses Angebot aufmerksam machen.

Eine Befragung aus dem Jahr 2011 zeigte auf, dass ausländische Studierende überdurchschnittlich – im Vergleich zu den Befragten anderer EU-Mitgliedsstaaten – bleibeinteressiert sind. Des Weiteren geht aus der Befragung hervor, dass die „Bleibewilligen“ ihr berufliches Vorankommen als sehr wichtig erachten (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012:31). Die weiteren Ergebnisse der Befragung bestätigen das bereits beschriebene Bild: nur jeder vierte Befragte gab an, sich ausreichend über die Aufenthaltsregelungen informiert zu fühlen. Es wird beklagt, dass unzureichende Informationen in englischer Sprache zur Verfügung gestellt werden (Demary et al. 2013:39). Die Bleibeabsichten wurden im Rahmen der elektronischen Befragung der ausländischen Studierenden und Promovierenden abgefragt. Es zeigt sich, dass seitens der Befragten lediglich 34 Prozent planen, langfristig in Deutschland zu bleiben (siehe Abbildung 83). Knapp ein Drittel der ausländischen Studierenden und Promovierenden (30 Prozent) war zum Zeitpunkt der Befragung noch unentschlossen. 24 Prozent der Befragten gaben an, dass sie langfristig nicht in Deutschland bleiben wollen.

Die Bleibeabsichten der Zielgruppe hängen von unterschiedlichen Aspekten ab, die sehr individuell sein können. So gaben 38 Prozent der Befragten an, dass ein Verbleib in Deutschland von einem passenden Beschäftigungsverhältnis abhängt (siehe Abbildung 84). Auch die wirtschaftliche Entwicklung des Herkunftslands sowie die familiäre Situation spielen eine wichtige Rolle (jeweils 21 Prozent).

Die Herausforderung, ausländische Studierende und Promovierende nach Abschluss des Studiums im Aufnahmeland zu halten, wird von einzelnen Ländern unterschiedlich gehandhabt und priorisiert, wie der internationale Vergleich in Kapitel 6 und in Anhang III aufzeigt. Die rechtlichen Regelungen für den Verbleib nach Abschluss des Studiums sind in Deutschland am liberalsten im Vergleich zu den weiteren betrachteten Ländern (siehe Abschnitt 6.3). Dieser Zeitraum wird als ausreichend bewertet, um eine entsprechende Beschäftigung zu finden und so den Verbleib in Deutschland sicherzustellen. Die OECD merkt jedoch an, dass ausländische Studierende im Vergleich zu

inländischen Studierenden etwas mehr Zeit benötigen, um eine geeignete Arbeitsstelle nach Abschluss des Studiums zu finden (OECD 2013a:160).

Neben den individuellen Bleibeabsichten wurden die ausländischen Studierenden und Promovierenden auch danach gefragt, ob sie Deutschland als Zuwanderungsland weiterempfehlen würden. Hier zeigt sich das sehr erfreuliche Ergebnis, dass insgesamt 84 Prozent der Befragten eine Empfehlung aussprechen würden (siehe Abbildung 85). Lediglich elf Prozent der ausländischen Studierenden und Promovierenden gaben an, dass sie Deutschland als Zuwanderungsland nicht empfehlen würden.

Beispielhafte Zitate spiegeln die Beweggründe der elf Prozent der Befragten wider, die angaben, keine Weiterempfehlung für Deutschland als Zuwanderungsland auszusprechen (siehe Abbildung 86).

Die Zitate in Abbildung 87 spiegeln die Sichtweise derjenigen wider, die Deutschland in ihrem Herkunftsland als Zuwanderungsland weiterempfehlen würden; diese Sichtweise entspricht der deutlichen Mehrheit der Befragten.

5.6 Umsetzung der Regelungen zur Zuwanderung von Jugendlichen aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren

Wie bereits aufgeführt (siehe Abschnitt 4.2), haben Ausbildungsbetriebe zunehmend Schwierigkeiten damit, ihre Ausbildungsplätze zu besetzen (OECD 2013a). Die Auswirkungen des demografischen Wandels zeigen sich im Nachwuchsbereich am ehesten. In den letzten Jahren ist die Anzahl der unbesetzten Ausbildungsplätze konstant gestiegen und überschritt im August 2012 erstmals die Schwelle

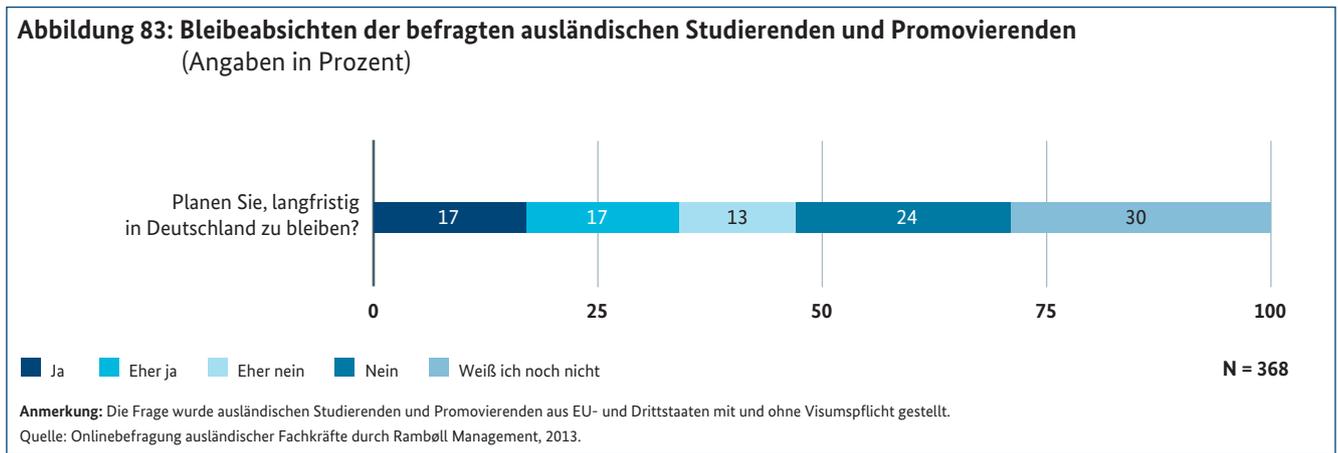
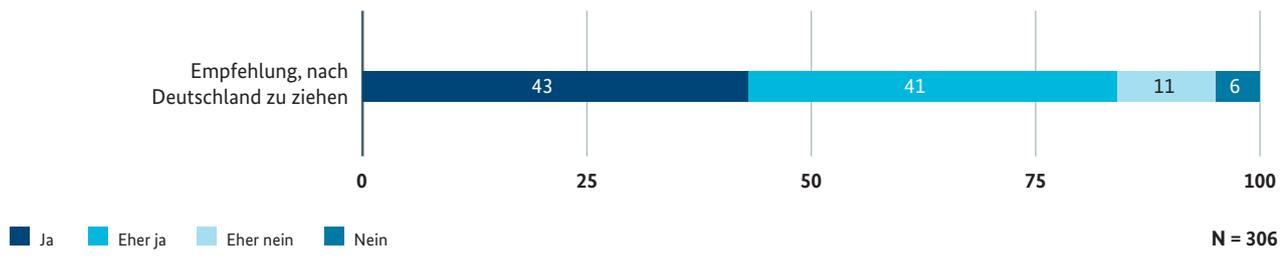


Abbildung 85: Absicht der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden, Deutschland als Zuwanderungsland weiterzuempfehlen (Angaben in Prozent)



Anmerkung: Diese Frage wurde Studierenden und Promovierenden aus EU und Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht gestellt.
 Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Abbildung 86: Zitate aus der Onlinebefragung der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden ohne Weiterempfehlungsabsicht Deutschlands als Zuwanderungsland

„Regardless of

- 1 the level of integration you succeed in showing,
- 2 the German-habit-acquisition you succeed in acquiring,
- 3 the German language you succeed in learning to communicate and live with,
- 4 the number of years you stay in Germany
- 5 the type of job/study you succeed in getting, and
- 6 other reasons (clarified in my previous replies); regardless of all and everything, foreigners will ALWAYS be treated as strangers and most German people are reluctant to (at the very least not comfortable with) accepting other nationalities as being more than mere foreigners, outsiders and strangers.”

„I would recommend it only if they have German language knowledge, they come from the EU, and they have money and time to look for a place to live and deal with the bureaucratic paper work.”

„To a much higher extent I think the employment situations and conditions for foreigners especially Africans is not conducive. There is always some level of discrimination especially in my field of work (research and development advisory).“

Anmerkungen: Die hier aufgeführten Zitate beziehen sich ausschließlich auf Aussagen der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden aus EU- und Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht.
 Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Abbildung 87: Beispielhafte Zitate der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden, die Deutschland als Zuwanderungsland empfehlen würden

„I have been to more than 12 countries so far and I found Germany to be the most ideal country to work and live. I like Germany as everything is well organized. The people respect individual privacy. With regard to my working area, I have access to all what I need limitation that made me carry out my research to my capacity.“

„Germany is a land of opportunities so as an individual seeking career and professional growth, Germany would be the best place to harness your potential and develop yourself. Most institutions of higher education have tuition waivers so it's quite affordable to get trained here as compared to other equally good developed countries.“

- „1) Good law and order
- 2) educated, friendly and well mannered people
- 3) not tuition fee for studying
- 4) better professional job prospects after completion of studies
- 5) easy to travel in other parts of Europe
- 6) higher living standards.“

„German universities are one of top ranked Universities in the world so that I recommend my friends moving to Germany so as to study their masters or PhD programmes. In addition to this, the German people are very kind, cooperative and I find them very rational and ideal human beings.“

Anmerkungen: Die hier aufgeführten Zitate beziehen sich ausschließlich auf Aussagen der befragten Studierenden und Promovierenden aus EU- und Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht.
 Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

von 100.000 Stellen (BA 2012a). Dies deutet auf das volkswirtschaftliche Potenzial hin, welches von dieser Zielgruppe ausgeht. In Anbetracht der wachsenden Relevanz dieser Zielgruppe sind auch bei den Auszubildenden Rechtsänderungen vorgenommen worden, um die Ausbildung und insbesondere den Verbleib der ausländischen Auszubildenden in Deutschland zu fördern. Die genauen rechtlichen Rahmenbedingungen für ausländische Auszubildende wurden bereits in Abschnitt 3.3 erläutert (im §§ 16 Absatz 5a, 17 Absatz 2 AufenthG sowie §§ 16 Absatz 5a, 17 Absatz 3 AufenthG). Allerdings sind diese Änderungen in Bezug auf die Reichweite nicht vergleichbar mit den Änderungen des rechtlichen Rahmens für die Zielgruppe der ausländischen Hochqualifizierten. Die Zuwanderungsbedingungen und somit das Zuwanderungsverfahren ist nach den Rechtsänderungen identisch geblieben. Demnach müssen Jugendliche ohne Berufsabschluss, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren wollen, nach wie vor die Vorrangprüfung durchlaufen. Im Folgenden ist das Umsetzungsverfahren für die Zielgruppe dargestellt, wobei Zielgruppenspezifika herausgestellt wurden, die in den Fallstudien sowie der Onlinebefragung mit ausländischen Auszubildenden festgestellt werden konnten.

5.6.1 Matching zwischen Jugendlichen aus Drittstaaten und Unternehmen

Unter gegebenem Interesse an einem Ausbildungsplatz bei einem deutschen Betrieb ist es elementar, dass zwischen Ausbildungsbetrieb und der/dem ausländischen Jugendlichen ein erfolgreiches Matching stattfindet. Aus der deutschlandweiten Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte geht hervor, dass ein Großteil der zwölf befragten ausländischen Auszubildenden den Ausbildungsplatz über die ZAV gefunden hat (fünf Auszubildende). Weiterhin spielt auch die staatliche Arbeitsagentur im Herkunftsland des ausländischen Jugendlichen eine Rolle. Gerade in EU-Mitgliedsstaaten, in denen eine hohe Jugendarbeitslosenquote zu verzeichnen ist, bestehen direkte Kontakte und Initiativen zu den Arbeitsagenturen in Deutschland, um Jugendliche aus dem Ausland zu vermitteln.

Unter den Befragten der Onlinebefragung hatten jedoch auch einige ihre Ausbildung im Ausland, aber nach deutschen Regeln absolviert. Dies kann insbesondere unter Nutzung der deutschen berufsbildenden Auslandsschulen oder im Rahmen von Projekten, die im Ausland tätige Firmen z. B. gemeinsam mit der AHK dort umgesetzt haben, erfolgt sein. Bei Befragten mit diesem Werdegang ist davon auszugehen, dass ihr Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt tendenziell leichter ist. Denn für sie gelten weniger strenge Zuwanderungsvoraussetzungen. Auch wurden sie sehr

wahrscheinlich auf Deutsch unterrichtet, haben ihre Ausbildung in einem deutschstämmigen Betrieb gemacht und haben aufgrund des quasi deutschen Berufsabschlusses weniger Herausforderungen bei der Anerkennung.

Zu den Rekrutierungsstrategien für Auszubildende aus Sicht der Unternehmen haben die Fallstudien und die Expertengespräche erste Hinweise geliefert. Insbesondere aus Sicht der AG S Vertreterinnen und -Vertreter, die eng mit den Unternehmen zusammenarbeiten, wird aktuell noch eher im europäischen Ausland gesucht. Dies wurde insbesondere auf geringere bürokratische Aufwände bei der Einstellung sowie auf das aktuell laufende Förderprogramm Mobi Pro des BMAS, welches seit 2013 genutzt werden kann, erklärt. Mobi-Pro fördert u. a. Sprachkurse, sofern es zur Einstellung von europäischen Auszubildenden in einem Mangelberuf in Deutschland kommt. Abgewickelt wird das Programm über die BA.¹¹⁸ Auch werden die deutschen Betriebe bei der Rekrutierung im Ausland unterstützt, z. B. in Form von Jobmessen und Kooperationen mit den europäischen Arbeitsverwaltungen.

Ist eine potenzielle Ausbildungsstelle gefunden, sind weitere Voraussetzungen zu erfüllen, bevor ein Ausbildungsvertrag abgeschlossen werden kann. Neben den Zuwanderungsbedingungen betrifft dies vor allem die Kenntnisse der deutschen Sprache. Gerade in den kleinen und mittleren Unternehmen, in denen aktuell eine Vielzahl von Ausbildungsplätzen zu vergeben ist, ist die Arbeitssprache in der Regel Deutsch. Weiterhin erfolgt auch der Unterricht an Berufsschulen in deutscher Sprache. Demzufolge sind berufsbezogene Sprachkenntnisse gerade im Ausbildungsbereich eine elementare Grundvoraussetzung, die es seitens der Bewerberinnen und Bewerber zu erfüllen gilt. Die Ergebnisse der elektronischen Befragung haben dies bestätigt: Neun der befragten Auszubildenden gaben an, dass sie vor Ausbildungsbeginn Deutschkenntnisse vorweisen mussten. Aufgrund der im Vergleich zum Rest der EU vergleichsweise guten Arbeitsmarktperspektiven hat folglich auch die Nachfrage nach deutschen Sprachkursen stark zugenommen. Das Goethe-Institut verzeichnet seit einigen Jahren – sowohl bei Sprachkursen im Inland als auch im Ausland – wachsende Teilnehmendenzahlen. Einige Länder haben die deutsche Sprache aufgrund der guten Arbeitsmarktperspektiven sogar bereits in ihr Schul-Curriculum integriert. Indien beispielsweise strebt an, an 1.000 Schulen Deutschunterricht anzubieten (iMOVE:2013). Auf diese Weise sollen bis zum Jahr 2017 eine Million Inderinnen und Inder die deutsche Sprache erlernen.

118 Genauere Informationen zu Mobi-Pro siehe unter http://www.arbeitsagentur.de/nn_11932/Dienststellen/RD-NRW/Paderborn/AA/Unternehmen/Foerderprogramm-MobiPro-EU/Foerderprogramm.html, Stand 25.11.2013.

Gerade um eine Ausbildung zu absolvieren, sind (berufsbezogene) Deutschkenntnisse entscheidend. Die Nachfrage nach Sprachkursen hat sowohl im In- als auch im Ausland zugenommen.

5.6.2 Informationsstand und Informationsbeschaffung

Für deutsche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bestehen zahlreiche Hemmnisse hinsichtlich der Rekrutierung ausländischer Auszubildender insbesondere aus Drittstaaten. Zum einen ist das Zuwanderungsverfahren für Jugendliche aus Drittstaaten nach wie vor sehr komplex und bedingt durch die Vorrangprüfung schwierig in der Umsetzung. Weiterhin fehlt oftmals, aufgrund von mangelnder Erfahrung, das Wissen darüber, wie ausländische Jugendliche am besten angeworben werden können und wie anschließend die entsprechenden Schulabschlüsse zu bewerten sind. Zudem entstehen zum Teil zusätzliche Kosten bei der Rekrutierung der ausländischen Jugendlichen, die beispielsweise bei der Einladung zu einem Bewerbungsgespräch oder nach Abschluss des Ausbildungsvertrages durch die Begleitung entsprechender Behördengänge und Wohnungssuchen entstehen. Gerade durch diese zusätzlich erforderlichen Beträge ist es für die Amortisation der Kosten wichtig, dass die Auszubildenden nach Abschluss ihrer Ausbildung einige Zeit in Deutschland bzw. bei der entsprechenden Arbeitgeberin oder dem entsprechenden Arbeitgeber verbleiben. Um in Deutschland zu verbleiben, sind allerdings Kenntnisse über die Verbleibsmöglichkeiten entscheidend. Erst wenn Auszubildende über die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen Verbleib in Deutschland und die Ausübung des erlernten Berufs aufgeklärt sind, steigen die Verbleibschancen der Zielgruppe. In der Onlinebefragung zeigte sich, dass es von rund der Hälfte der befragten Auszubildenden als eher schwierig bis schwierig wahrgenommen wird, die erforderlichen Informationen zu den Verbleibsmöglichkeiten in Deutschland zu erhalten. Nur vier der zwölf befragten Auszubildenden gaben an, dass sie dies als eher einfach bis einfach wahrnehmen. Obwohl die Fallzahlen zu gering sind, um abschließende Aussagen treffen zu können, ist eine Tendenz erkennbar. Gerade weil Unternehmen laut eigener Angaben weniger Auszubildende aus dem Ausland rekrutieren, da ein hohes Risiko besteht, dass diese nach der Ausbildung in ihr Herkunftsland zurückkehren, ist eine entsprechende Informationsverbreitung über die Verbleibsmöglichkeiten sowie die Beratung von Auszubildenden von besonderer Wichtigkeit.

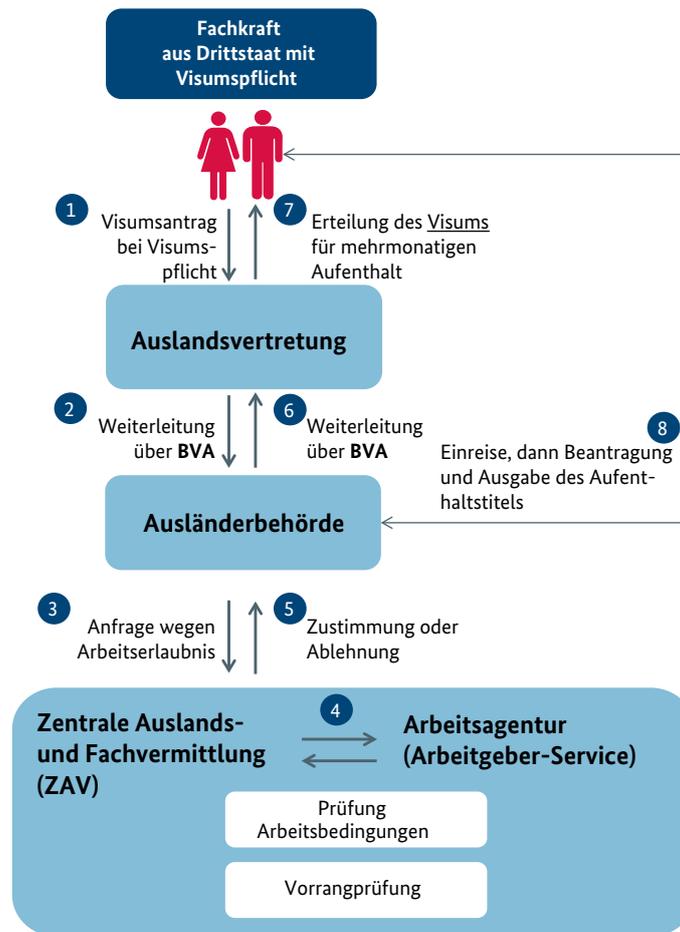
Die Informationsverbreitung sowie die Beratung von ausländischen Auszubildenden über die Verbleibsmöglichkeiten sind von besonderer Wichtigkeit, um den Verbleib der Jugendlichen in Deutschland zu steigern und demnach das Risiko der Unternehmen zu minimieren, dass diese nach der Ausbildung in ihr Herkunftsland zurückkehren, ohne in ihrem erlernten Beruf gearbeitet zu haben. Vor diesem Hintergrund ist es von besonderer Wichtigkeit, dass Auszubildende noch während ihrer Ausbildung in Deutschland über die Verbleibsmöglichkeiten und den rechtlichen Rahmen aufgeklärt und informiert werden. Hierzu könnte beispielsweise ein Ausbau bzw. eine Anpassung des „Make it in Germany“-Portals verhelfen.

5.6.3 Praxischeck zum Aufenthaltstitel für Jugendliche aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren

Im Folgenden ist das Zuwanderungsverfahren speziell für die Zielgruppe der Auszubildenden aus Drittstaaten dargestellt. Dabei sind insbesondere Umsetzungshürden oder Good-Practice-Ansätze herausgestellt, die bei der Untersuchung der Umsetzung des rechtlichen Rahmens für diese Zielgruppe im Verlauf der Fallstudien und Expertengespräche identifiziert werden konnten.

Die oder der ausländische Jugendliche beantragt ihr oder sein Visum zur Einreise in Deutschland bei der Auslandsvertretung. Voraussetzungen für die Beantragung sind neben dem Nachweis einer Ausbildungsstelle auch ein Nachweis, dass der Lebensunterhalt der/des Auszubildenden gesichert ist (Bemessungsgrenze ist der BAföG-Regelsatz). Aufgrund der zum Teil niedrigeren Ausbildungsgehälter ist es in der Praxis oftmals schwierig für die ausländische Jugendliche/den ausländischen Jugendlichen, den Finanzierungsnachweis zu erbringen. Dies zeigte sich auch in unserer deutschlandweit durchgeführten Onlinebefragung u. a. mit ausländischen Auszubildenden. Mehr als die Hälfte der ausländischen Auszubildenden, die einen Finanzierungsnachweis vorweisen mussten, hat dies als eher schwierig bis schwierig empfunden (51 Prozent). Die Schwierigkeiten, den Lebensunterhalt zu sichern bzw. einen entsprechenden Nachweis zu erbringen, wird dadurch gesteigert, dass Auszubildende auch nach den Rechtsänderungen eine zusätzliche Beschäftigung von maximal zehn Wochenstunden ausführen dürfen. Die Erbringung des Finanzierungsnachweises wurde demnach von den Auszubildenden aus Drittstaaten sowie den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern oftmals als Zuzugshürde benannt.

Abbildung 88: Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung von Jugendlichen aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren



Quelle: Eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

Die Notwendigkeit des Finanzierungsnachweises für Jugendliche aus Drittstaaten, die in Deutschland eine Ausbildung absolvieren möchten, wurde oftmals als schwierig empfunden und als Zuzugshürde bewertet. Von den Expertinnen und Experten werden Subventionen in sogenannten Mangelberufen oder ein niedrigerer Finanzierungssatz empfohlen.

Personen aus Drittstaaten kann eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung nur dann erteilt werden, wenn die BA nach § 39 AufenthG zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung nach § 42 AufenthG oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Aus- und Weiterbildung ohne Zustimmung der BA zulässig ist. Aus diesem Grund muss die bereits in Abschnitt 5.2 beschriebene Vorrangprüfung durchgeführt werden, bevor der Aufenthaltstitel erteilt werden kann.

Insgesamt betrachtet ist das Zuwanderungsverfahren für Jugendliche ohne Berufsabschluss, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren möchten, aufgrund der Vorrangprüfung nach wie vor recht komplex und langwierig. Wie

bereits aufgeführt, stellt die Vorrangprüfung eine entscheidende Zuzugshürde dar (IfM Bonn 2012:47). Aus diesem Grund spielt die Rekrutierung ausländischer Jugendlicher aus Drittstaaten bislang eine recht untergeordnete Rolle. In den untersuchten Fallstudien konnten nur recht geringe Fallzahlen von Anträgen dieser Zielgruppe festgestellt werden. Da Ausbildungsbetriebe in bestimmten Berufen allerdings bereits heute einen erheblichen Mangel an Auszubildenden feststellen, sollte überlegt werden, den Zuzug ausländischer Fachkräfte weiterhin zu steigern, die Vorrangprüfung zumindest für einige Berufsgruppen einzustellen. Dies könnte zu einer weiteren Steigerung ausländischer Auszubildender genau in den Berufen führen, in denen in Deutschland ein Fachkräftemangel besteht. Auch die befragten Vertreterinnen und Vertreter der AG-S der in den Fallstudien einbezogenen Arbeitsagenturen sehen durchaus Potenzial bei der verstärkten Rekrutierung von Auszubildenden aus Drittstaaten, um dem hiesigen drohenden oder zum Teil bereits eingetretenen Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Die Vorrangprüfung gilt nach wie vor als Zuzugshürde. Aus diesem Grund sind die Fallzahlen ausländischer Jugendlicher aus Drittstaaten, die in Deutschland eine Ausbildung absolvieren, nach wie vor recht gering. Es wurde angeregt, die Vorrangprüfung in Ausbildungsberufen, bei denen derzeit bereits ein erheblicher Mangel an Auszubildenden besteht, einzustellen.

Während kaum Auszubildende aus Drittstaaten rekrutiert werden, zeigte sich in den letzten Jahren ein Anstieg von Auszubildenden aus den Europäischen Mitgliedsstaaten. Gerade durch eine hohe Jugendarbeitslosenquote in Ländern wie Griechenland oder Spanien, haben einige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber damit begonnen, Jugendliche aus der EU als Auszubildende zu rekrutieren. In diesen Fällen entfällt die Voraussetzung einer Vorrangprüfung. Weiterhin werden diese Rekrutierungen in Form von verschiedenen Förderprogrammen und Aktivitäten organisatorisch und finanziell gefördert. Seit Anfang 2013 gibt es beispielsweise das bestehende Förderprogramm MobiPro-EU BMAS. In ihm werden zahlreiche Maßnahmen vor und während der Ausbildung gefördert, wie beispielsweise die Finanzierung von Deutschkursen (bereits im Herkunftsland oder während der Ausbildung in Deutschland), Reisekosten zu Bewerbungsgesprächen oder zur Aufnahme einer Ausbildung und weiteren ausbildungsbegleitenden Unterstützungsmaßnahmen angeboten. Weiterhin kann ein Zuschuss zum vorgeschalteten Praktikum oder eine Ausbildungsvergütung gezahlt werden, um den Lebensunterhalt zu sichern. In den Fallstudien zeigte sich, dass diese sowie ähnliche regionale Initiativen als sehr positiv von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern bewertet wurden. Gerade da die Rekrutierung und Ausbildung von Jugendlichen aus einem Drittstaat mit noch längeren Rekrutierungsverfahren und Ausbildungskosten verbunden sind, wären auch hier Unterstützungsmaßnahmen hilfreich. In den Fallstudien zeigte sich dabei ein besonderer Bedarf bei der Bezuschussung der Ausbildungsvergütung. Da Auszubildende aus einem Drittstaat nur zehn Stunden pro Woche einem Nebenverdienst nachgehen können, ist die Sicherung des Lebensunterhaltes in Deutschland nicht immer gesichert. Demzufolge ist die Möglichkeit einer Bezuschussung der Nebenverdienststunden entscheidend, um zukünftig auch vermehrt Auszubildende aus Drittstaaten anwerben zu können.

Für die Anwerbung im EU-Ausland bestehen bereits Fördermöglichkeiten, wie beispielsweise MobiPro-EU. Diese Fördermöglichkeiten sollten auch für Auszubildende aus Drittstaaten angeboten werden. Insbesondere die Sicherung des Lebensunterhaltes ist häufig schwierig – auch bedingt durch die eingeschränkte Nebenverdienstmöglichkeit.

Maßnahmen wie MobiPro setzen vor allem bei den Auszubildenden bzw. Jugendlichen, die in Deutschland eine Ausbildung absolvieren möchten, an. Zusätzliche Bedarfe bestehen allerdings auch auf Seiten der Unternehmen. Gerade kleine und mittlere Ausbildungsbetriebe haben oftmals nicht die Erfahrung und die personellen Ressourcen, um eine Rekrutierung aus einem Drittstaat durchlaufen zu können. Insbesondere diese Unternehmen benötigen Unterstützung bei der Anwerbung einer ausländischen Fachkraft, aber auch bei der Integration dieser in den eigenen Ausbildungsbetrieb. Unerlässlich für den Integrationserfolg sind qualifizierte Kümmerer für die ausländischen Auszubildenden vor Ort. Die notwendige, sehr zeitintensive Betreuung umfasst u. a. Wohnungssuche und Hilfe bei Eingewöhnung in den deutschen Alltag. Fehlt diese Betreuung, sind Ausbildungsabbrüche vorprogrammiert.

Kleine und mittlere Unternehmen haben oftmals einen Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen für die Rekrutierung aus dem Ausland. Es sollte geprüft werden, welche spezifischen Maßnahmen, insbesondere für kleine und mittlere Ausbildungsbetriebe, während des Rekrutierungsprozesses und der Integration der ausländischen Jugendlichen in den Ausbildungsbetrieb angeboten werden und seitens der KMU genutzt werden können.

5.6.4 Beweggründe für die Zuwanderung und den Verbleib in Deutschland

Das Interesse, eine Beschäftigung oder eine Ausbildung in Deutschland aufzunehmen, hat insbesondere aufgrund der guten Arbeitsmarktperspektiven in Deutschland zugenommen. Gerade im Vergleich zu EU-Staaten mit einer hohen Jugendarbeitslosigkeit bietet der deutsche Arbeitsmarkt eine entscheidende Perspektive. Dies hat auch die Onlinebefragung ausländischer Auszubildender bestätigt. Ein Großteil der befragten ausländischen Auszubildenden gab an, in Deutschland aufgrund der besseren Arbeitsbedingungen (sechs Auszubildende) und der guten Lebensbedingungen (fünf Auszubildende) eine Ausbildung zu absolvieren. Dies zeigte sich auch in einer Fallstudie, da auch hier Auszubildende angaben, eine Ausbildung in Deutschland zu absolvieren, da aufgrund der schlechten Arbeitsmarktchancen im Heimatland ein Berufseinstieg nicht möglich war.

Über die Verbleibsabsichten der Auszubildenden konnten aufgrund der geringen Fallzahlen leider keine repräsentativen Aussagen getroffen werden. In den Fallstudien zeigte sich, dass der Verbleib in Deutschland nach der Ausbildung wieder von den Arbeitsmarktchancen im Heimatland und den gebotenen Möglichkeiten in Deutschland abhängt.

5.7 Fazit zur Umsetzung des Rechtsrahmens

Die Ausführungen dieses Kapitels legen die Erkenntnisse und Ergebnisse zur Umsetzung des Rechtsrahmens der für die Wirkungsanalyse relevanten Zielgruppen dar. Der Fokus liegt hierbei auf der Umsetzung des Verwaltungsvollzugs. Es wurden sowohl zielgruppenübergreifende wie auch zielgruppenspezifische Aspekte beleuchtet.

Auf der zielgruppenübergreifenden Ebene wurden Hindernisse und Optimierungspotenziale insbesondere in Bezug auf die Effizienz und die Transparenz des Verwaltungsvollzugs festgestellt. Die einzelnen Prozessschritte im Verwaltungsverfahren dauern zum Teil länger. Seitens der ausländischen Fachkräfte und der Unternehmen wird die Intransparenz der Verfahren kritisiert. Es wird der Wunsch geäußert, Informationen zum Status der Bearbeitung des jeweiligen Verfahrens zu erhalten. Weiterhin zeigten die Befunde der Analyse, dass zum Teil Unsicherheiten bei den an der Umsetzung beteiligten Stellen, beispielsweise in Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden, zu erkennen sind, welche, u.a. durch Schulungen und Informationsbereitstellungen, behoben werden müssen. Dies gilt insbesondere für die Bearbeitung komplexer Einzelfälle. Auch wurden Verbesserungsbedarfe bezüglich der Informationsmöglichkeiten identifiziert, die sich sowohl auf die an der Umsetzung beteiligten Akteure wie auch auf Unternehmen und die Zielgruppe der ausländischen Fachkräfte beziehen. Maßgebliche Verbesserungsbedarfe beziehen sich auf Ebene der Zielgruppen auf den Zugang zu und den Bekanntheitsgrad von Informationen und Informationsmöglichkeiten zum rechtlichen Rahmen und den Verbleibschancen sowie zu lebenspraktischen Aspekten. Die bisherigen Aktivitäten zur Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur wurden positiv bewertet, jedoch sind auch hier weitere Initiativen, u. a. zur Steigerung des Bekanntheitsgrads des Rechtsrahmens und des allgemeinen Fachkräftebedarfs Deutschlands sowie die kontinuierliche Fortführung der eingeleiteten Aktivitäten erforderlich. Der Fachkräftebedarf und die Regelungen zur Zuwanderung müssen der anvisierten Zielgruppe bekannt sein, damit sich der rechtliche Rahmen auf das Zuwanderungsverhalten ausländischer Fachkräfte auswirken kann.

Die zielgruppenspezifischen Ausführungen zur Umsetzung des Rechtsrahmens zeigten auf, dass der aktuelle Rechtsrahmen zur Zuwanderung ausländischer Fachkräfte als überwiegend positiv und zielführend vor dem Hintergrund des aktuellen Bedarfs an ausländischen Fachkräften bewertet wird. Dies gilt insbesondere für die Zielgruppen der Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss und der ausländischen Studierenden deutscher Hochschulen. Potenzielle Ansätze für die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens werden bei der Zielgruppe der Auszubildenden aus Drittstaaten, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren wollen, gesehen. Auch wurden im Zuge der Erhebungen Good-Practice-Ansätze des Verwaltungsvollzugs identifiziert, welche zum Teil Ansatzpunkte für Verbesserungen bieten.

Die im Zuge der Analyse der Umsetzung identifizierten Hindernisse dienen als Grundlage für die Ableitung von Handlungsempfehlungen durch die Gutachterinnen und Gutachter. Eine Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen ist übersichtsartig in Kapitel 8 zusammengestellt.

6. Vertiefender internationaler Vergleich

Der internationale Vergleich verfolgt die Zielsetzung, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Umsetzung der ausgewählten Länder im Vergleich zu Deutschland darzustellen. Daneben verfolgt der internationale Vergleich das Ziel, gute Ansätze aus dem Ausland auf der Umsetzungsebene zu identifizieren und darzustellen. Auch sollte überprüft werden, inwieweit diese auf Deutschland übertragbar sind.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass sich die vergleichende Betrachtung im Rahmen der Studie explizit nur auf die die Zuwanderung steuernden Normen bezieht, und nicht den für eine gründliche rechtsvergleichende Untersuchung darüber hinaus erforderlichen Schritt einer umfassenden Analyse des institutionellen und verwaltungskulturellen sowie allgemeinkulturellen (Sprache usw.) Kontextes leisten kann. Eine solche Arbeit setzt in der Regel umfangreichere systematische und aufeinander abgestimmte Studien durch mehrere Fachdisziplinen voraus, die im Rahmen der vorliegenden Studie nicht vorgesehen waren. Die im Folgenden vorgenommene Bestandsaufnahme wird damit aber auch nicht in ihrer Bedeutung relativiert, sind es doch in erster Linie die expliziten Normen, die den Prozess der Migration bestimmen. Sie sind die wesentlichen Steuerungsfaktoren für die Zuwanderung von Fachkräften, die der Gesetzgeber beeinflussen kann.

Wie in Abschnitt 2.3.6 beschrieben, gliederte sich der internationale Vergleich in zwei Arbeitsschritte. Die Ergebnisse des ersten Arbeitsschritts, bei dem auf Basis einer Dokumenten- und Internetrecherche die rechtlichen Regeln und erste Umsetzungserkenntnisse zu fünf Vergleichsländern gesammelt wurden, sind inklusive der Ergebnisse ausgewählter Datenauswertungen zum internationalen Vergleich in Anhang III dargestellt. Im Rahmen des vertiefenden internationalen Vergleichs erfolgte eine weitergehende Analyse der Regelungs- und Umsetzungsebene für die beiden Vergleichsländer Österreich und Dänemark. Die beiden Vergleichsländer wurden zum einen auf Basis des Kriteriums der strukturellen Vergleichbarkeit zu Deutschland ausgewählt. Neben diesem Kriterium war die Identifikation guter Ansätze in den Vergleichsländern leitend. Das Vergleichsland Österreich erfüllt das Kriterium der strukturellen und kulturellen Vergleichbarkeit, insbesondere bedingt durch die föderale Struktur und die mit Deutschland vergleichbaren sprachlichen Voraussetzungen für Zuwandernde. Auch wurde das Vergleichsland ausgewählt, da es insbesondere für die Zielgruppe der ausländischen Auszubildenden von Interesse ist. Die Berufsausbildung Österreichs ist am ehesten mit der deutschen Berufsausbildung vergleichbar. Das Vergleichsland Dänemark wurde ausgewählt, da der rechtliche Rahmen zur Steuerung der Arbeits-

migration – mit Einschränkungen – am ehesten vergleichbar zum deutschen Rechtsrahmen ist, wenn die Aspekte der Anwendung einer Positivliste, das Erfordernis der Mindesteinkommensgrenze sowie die Regelungen für Studierende (Nebenerwerb, Arbeitssuche im Anschluss an das Studium) und Personen, die zum Zweck der Arbeitssuche einreisen, berücksichtigt werden. Insbesondere wurden diese Vergleichsländer empfohlen, um die guten Ansätze auf der Umsetzungsebene weitergehend zu untersuchen, die im ersten Arbeitsschritt identifiziert wurden.

Neben den jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen und damit einhergehenden Anforderungen an die im Rahmen der Studie relevanten Zielgruppen wird auch hier näher auf die Umsetzung des Rechtsrahmens eingegangen. Hierbei werden die Verfahren zur Beantragung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis näher beschrieben sowie die entsprechenden Bearbeitungszeiten und -gebühren genannt. Weiterhin werden der Themenbereich der Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen sowie die verfügbaren Informations- und Willkommensangebote betrachtet. Es wird auf die Informationsmöglichkeiten für die einzelnen Zielgruppen, die sprachliche Verfügbarkeit und die Verständlichkeit dieser eingegangen. Auch werden mögliche Hilfestellungen benannt, die den Zuwandernden zur Verfügung stehen, wobei besonders auf diejenigen Hilfen eingegangen wird, die sich auf die Zusammenführung zwischen potenziellen Arbeitgeberinnen und -gebern und Zuwandernden bzw. deren Integration nach Einreise in das jeweilige Vergleichsland beziehen. Ergänzt werden die Aspekte jeweils durch diejenigen praktischen Erfahrungswerte, die im Rahmen der vertiefenden Dokumentenanalyse und Expertengesprächen genannt wurden. In Österreich wurden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums für Inneres sowie des Arbeitsmarktservices Österreich geführt. In Dänemark wurden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (deutsch: Dänische Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung) sowie des Work-in-Denmark-Portals geführt.¹¹⁹

Abschließend werden in einem Gesamtfazit die Konvergenzen und Unterschiede auf der Regelungs- und der

¹¹⁹ Entsprechend der jeweiligen Schwerpunktsetzungen unterscheiden sich die länderspezifischen Ausführungen. Die Unterlegung mit Praxiserfahrungen erfolgt in Abhängigkeit von den Informationen, die basierend auf der erweiterten Dokumentenanalyse und den Expertengesprächen benannt wurden.

Umsetzungsebene über sämtliche fünf Vergleichsländer hinweg im Vergleich zum deutschen Kontext dargelegt. Es wird somit neben den Ländern des vertiefenden Vergleichs auch auf die Konvergenzen und Unterschiede zu den Vergleichsländern Großbritannien, den Niederlanden und Australien eingegangen, welche in einem ersten Schritt betrachtet wurden. Hierbei werden auch die guten Ansätze aus dem Ausland zusammengefasst und Aussagen zu deren Übertragbarkeit auf Deutschland getroffen.

6.1 Österreich

Im Zeitraum 2005 bis 2011 sind die Zuwanderungszahlen in Österreich um 17 Prozent gestiegen und lagen absolut betrachtet bei 140.358 Zuzügen durch Zuwanderinnen und Zuwanderer im Jahr 2012 (siehe Anhang III) (Statistik Austria 2013a). Im Jahr 2012 stammten 61 Prozent der österreichischen Einwanderinnen und Einwanderer aus dem EWR. Die verbleibenden 39 Prozent stammten aus Drittstaaten (Statistik Austria 2013b). In Bezug auf die Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten ist zu erkennen, dass diese gemessen an den erteilten Aufenthaltstiteln von Drittstaatsangehörigen im Jahr 2012 insbesondere die Staatsangehörigkeiten Serbiens (23 Prozent), der Türkei (22 Prozent) oder Bosnien-Herzegowinas (18 Prozent) aufweisen (BMI 2013). In Bezug auf den EWR ist die höchste Zuwanderung aus Deutschland zu verzeichnen, diese macht ungefähr ein Viertel der innereuropäischen Zuwanderung aus. Es ist ein Anstieg in der Zuwanderung aus den USA, aus afrikanischen und asiatischen Ländern zu beobachten, auffällig ist ein Rückgang der Zuwanderung aus der Türkei (OECD 2013b:234). Im Jahr 2012 wurden insgesamt 178.999 Anträge auf Aufenthaltstitel gestellt (BMI 2013a:22). Über sämtliche Titel hinweg gab es im Jahr 2012 in Österreich 490.902 gültige Aufenthaltstitel von Drittstaatsangehörigen (BMI 2013a:4)¹²⁰.

Im Jahr 2011 hat die österreichische Regierung das Zuwanderungssystem für Personen aus Drittstaaten von einem quotenbasierten System auf ein kriteriengeleitetes System umgestellt, welches die Zuwanderung anhand von festgelegten und transparenten Kriterien ermöglicht (Industrielle Vereinigung 2013). Das Land verfolgt eine angebotsorientierte Zuwanderungspolitik, welche ausländische Fachkräfte auf Basis ausgewählter Aspekte ihres Humankapitals¹²¹ einstuft. Das österreichische System verwendet als Steuerungsinstrumente ein Punktesystem, eine Mangelberufs-

liste und die Erfordernis eines monatlichen Mindesteinkommens. Auf diese Aspekte wird im Folgenden näher eingegangen. Für Bürgerinnen und Bürger aus EWR-Staaten gilt das europäische Recht bezüglich Freizügigkeit und Arbeitsmigration. Dies wird im Folgenden nicht näher erläutert.

Basisinstrument des Zuwanderungssystems für Fachkräfte aus Drittstaaten ist die Rot-Weiß-Rot-Karte und darauf aufbauend die Rot-Weiß-Rot-Karte plus. Bei diesem Ansatz handelt es sich um ein sogenanntes „Drei-Säulen-Modell“. Die erste Säule sind die besonders Hochqualifizierten, die zweite Säule sind die Fachkräfte in Mangelberufen, die dritte Säule sind die sonstigen Schlüsselkräfte und Studienabsolventinnen und -absolventen österreichischer Hochschulen. Die Rot-Weiß-Rot-Karte berechtigt zur befristeten Niederlassung¹²² in Österreich und zur Aufnahme einer Beschäftigung bei einer bestimmten Arbeitgeberin bzw. einem bestimmten Arbeitgeber in Österreich. Sie wird für einen Zeitraum von zwölf Monaten ausgestellt (BMAK 2013). Die Rot-Weiß-Rot-Karte plus berechtigt zur befristeten Niederlassung und zum unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Ausländische Fachkräfte mit einer Rot-Weiß-Rot-Karte können die Rot-Weiß-Rot-Karte plus beantragen, sofern sie innerhalb der letzten zwölf Monate mindestens zehn Monate in dem für die Rot-Weiß-Rot-Karte maßgeblichen Beschäftigungsverhältnis tätig waren. Ebenso erhalten Familienangehörige von Inhaberinnen und Inhabern einer Rot-Weiß-Rot-Karte und von Inhaberinnen und Inhabern einer Blauen Karte EU sowie Familienangehörige von bereits dauerhaft niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern eine Rot-Weiß-Rot-Karte plus (BMAK 2013a:1). Das System zur Erteilung der Karte unterscheidet Zuwanderungsinteressierte nach folgenden Gruppen:

- Besonders hochqualifizierte Fachkräfte
- Fachkräfte in Mangelberufen
- Sonstige Schlüsselkräfte
- Studienabsolventinnen und -absolventen einer österreichischen Hochschule
- Selbstständige Schlüsselkräfte

Entsprechend der Differenzierung nach Zielgruppen im Rahmen dieser Studie werden die Zuwanderungswege für

120 Eine differenzierte Betrachtung der Erteilung der jeweiligen Aufenthaltstitel, welche vor dem Hintergrund der Zielgruppen dieser Studie relevant sind, erfolgt im weiteren Kapitel, wenn die Zugangswege der einzelnen Zielgruppen beschrieben werden.

121 Nach Definition der OECD ist das Humankapital eines Menschen das Wissen, die Qualifikationen, die Kompetenzen und die sonstigen Eigenschaften, die dem Einzelnen eigen sind und es ihm ermöglichen, persönliches, soziales und wirtschaftliches Wohlergehen zu erzeugen (OECD 2007:33).

122 Die befristete Niederlassung wird im österreichischen Kontext im Sinne des Aufenthalts verstanden. Hiermit ist nicht die Niederlassung entsprechend des deutschen Verständnisses gemeint.

die genannten Gruppen im Folgenden dargestellt. Die Betrachtung der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung geht näher auf die Zielgruppen der Fachkräfte in Mangelberufen und der sonstigen Schlüsselkräfte ein. Die Zuwanderung besonders hochqualifizierter Fachkräfte ist das Pendant zu den ausländischen Fachkräften aus Drittstaaten mit einem abgeschlossenen Hochschulstudium. Darauf folgend wird bedingt durch die für diese Zielgruppen relevante Anerkennung auf die österreichischen Erfahrungen in diesem Bereich eingegangen. Abschließend werden die Zuwanderungsregelungen für die Zielgruppen der ausländischen Studierenden sowie Absolventinnen und Absolventen österreichischer Hochschulen betrachtet und es wird auf die Zielgruppe der ausländischen Jugendlichen ohne Berufsausbildung eingegangen, die eine Ausbildung in Österreich absolvieren möchten.

6.1.1 Zuwanderung ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung

Die Zuwanderung dieser Zielgruppe ist auf Basis von zwei unterschiedlichen Aufenthaltstiteln möglich, die eine abgeschlossene Berufsausbildung als Mindestvoraussetzung aufweisen. Zum einen sind dies die Fachkräfte aus Drittstaaten in Mangelberufen, zum anderen sind dies die sonstigen Schlüsselkräfte.

Mangelberufe

Qualifizierte ausländische Fachkräfte, die eine abgeschlossene Berufsausbildung bzw. ein abgeschlossenes Studium an einer tertiären Bildungseinrichtung mit dreijähriger Mindestberufserfahrung in einem Mangelberuf vorweisen und über ein verbindliches Arbeitsplatzangebot in Österreich verfügen, steht die Möglichkeit offen, sich über den Zugangsweg der Rot-Weiß-Rot-Karte zu bewerben. Voraussetzung für die Zuwanderung dieser Zielgruppe ist die Erfüllung der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen. Diese erfordern insbesondere ausreichende Existenzmittel (Sicherung des Lebensunterhalts), eine ortsübliche Unterkunft und einen Krankenversicherungsschutz. Außerdem muss eine entsprechende Mitteilung des Arbeitsmarktservices (AMS) dazu vorgelegt werden,

- ob eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem Mangelberuf vorliegt,
- mindestens 50 von 75 Punkten des Punktekatalogs erfüllt sind und
- für die beabsichtigte Beschäftigung das nach Gesetz, Verordnung oder Kollektivvertrag zustehende Mindestentgelt zuzüglich betriebsüblicher Überzahlung bezahlt wird.

Auch das Alter und die Sprachkompetenzen spielen bei der Punktevergabe eine Rolle. Sämtliche dieser Prüfungen werden durch den AMS durchgeführt. Es wird keine Arbeitsmarktprüfung¹²³ durchgeführt. Die Zuwanderung dieser Zielgruppe ist in §§ 12a und 13 Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) geregelt.

Die Bestimmung der Mangelberufe erfolgt jährlich durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) (BMAK 2013d)¹²⁴. Die Mangelberufe beinhalten sowohl akademische wie auch berufliche Qualifikationen.¹²⁵

Die österreichischen Regelungen für diese Zielgruppe sind mit den deutschen Regelungen für die Zielgruppe der beruflich qualifizierten Zuwandernden aus Drittstaaten mit einem Berufsabschluss in einem Mangelberuf vergleichbar. Dies ist entsprechend, wie auch in Abschnitt 3.3.1 beschrieben, in § 18 Absatz 4 Satz 1 AufenthG in Verbindung mit § 6 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 BeschV geregelt. Hier ist aufgeführt, dass keine Vorrangprüfung erforderlich ist, wenn die Bewerberin oder der Bewerber eine anerkannte Berufsqualifikation in einem Beruf auf der sogenannten Positivliste für Mangelberufe aufweist.

Von den im Jahr 2012 insgesamt ausgestellten 1.500 Rot-Weiß-Rot-Karten wurden 129 an Fachkräfte in Mangelberufen erteilt (BMI 2013a). Die Rückmeldungen zu diesem Verfahren sind laut der Expertinnen und Experten positiv. Bei der Erteilung der Rot-Weiß-Rot-Karte ist eine verkürzte Entscheidungsfrist von acht Wochen vorgesehen. Seitens der Zuwanderinnen und Zuwanderer wird das Verfahren nach Aussage der Expertinnen und Experten positiv bewertet, da es einen geringen Aufwand verursacht.

123 Im Zuge dieser Arbeitsmarktprüfung wird ermittelt, ob für die beabsichtigte Beschäftigung keine arbeitssuchend vorgemerkte Arbeitskraft in Österreich verfügbar ist. Vom Ansatz her ist diese Prüfung mit der deutschen Vorrangprüfung vergleichbar.

124 Die Festlegung der Mangelberufe ist näher in § 13 AuslBG geregelt: „Als Mangelberufe kommen Berufe in Betracht, für die pro gemeldeter offener Stelle höchstens 1,5 Arbeitssuchende vorgemerkt (Stellenandrangsziffer) sind. Berufe mit einer Stellenandrangsziffer bis zu 1,8 können berücksichtigt werden, wenn weitere objektivierbare Mangelindikatoren, insbesondere eine erhöhte Ausbildungsaktivität der Betriebe festgestellt werden oder der betreffende Beschäftigungszweig eine überdurchschnittlich steigende Lohnentwicklung aufweist.“

125 Da die Erteilung eines Aufenthaltstitels „Fachkraft in einem Mangelberuf“ eine abgeschlossene Berufsausbildung erfordert, nicht jedoch zwangsläufig einen akademischen Abschluss, wird diese Zielgruppe als beruflich qualifizierte Zuwandernde betrachtet.

Eine Herausforderung bei der praktischen Erteilung der Rot-Weiß-Rot-Karte für beruflich Qualifizierte besteht laut der Expertinnen und Experten in der Prüfung der vorgelegten Qualifikationshinweise auf Inhalt und Echtheit. Dies ist bedingt durch die Vielfältigkeit der weltweiten Ausbildungssysteme, die mit einer österreichischen Lehrausbildung nur schwer vergleichbar seien. Nach Auskunft der Expertinnen und Experten würden die entsprechenden Anträge zur Erteilung eines Titels aus diesem Grund verhältnismäßig häufig abgewiesen. Auch müsse die Bekanntheit der Voraussetzungen zur Erteilung des Titels noch gesteigert werden, da es nach Angabe der Expertinnen und Experten weiterhin zu Antragstellungen in Berufen komme, die nicht den Mangelberufen zuzuordnen seien.

Die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten nach Österreich ist u. a. auf Basis des Aufenthaltstitels „Fachkraft in einem Mangelberuf“ möglich. Die Mangelberufe werden jährlich auf Basis eines Abstimmungsprozesses unterschiedlicher Bundesministerien und Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite festgelegt. Dies ist mit den deutschen Regelungen des § 18 AufenthG in Verbindung mit § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BeschV vergleichbar. Entsprechend ist für diese Zielgruppe keine Vorrangprüfung vorgesehen. Neben einer abgeschlossenen Berufsausbildung in einem Mangelberuf muss eine Mindestpunktzahl des Punktekatalogs erreicht werden. In der Praxis besteht die Herausforderung laut Expertinnen und Experten darin, die Qualifikationsnachweise zu prüfen und die Vergleichbarkeit zum österreichischen Lehrsystem festzustellen. Bedingt durch die Komplexität und Vielfältigkeit der Ausbildungssysteme kommt es zu Schwierigkeiten und vergleichsweise häufigen Ablehnungen.

Sonstige Schlüsselkräfte

Sonstige Schlüsselkräfte sind ausländische Fachkräfte, die eine Position in einem österreichischen Unternehmen besetzen, für die sich keine geeignete Bewerberin bzw. kein geeigneter Bewerber auf dem heimischen Arbeitsmarkt finden, und es sich gleichzeitig nicht um einen Beruf von der Mangelliste handelt. Der AMS führt für diese Zielgruppe somit eine Arbeitsmarktprüfung entsprechend des österreichischen Verständnisses durch, dies entspricht im Deutschen einer Vorrangprüfung. Das Vorliegen eines konkreten Beschäftigungsangebots ist somit Voraussetzung für die Erteilung einer Rot-Weiß-Rot-Karte für sonstige Schlüsselkräfte. Auch hier wird die Bewerberin bzw. der Bewerber aus einem Drittstaat auf Grundlage des Punktesystems eingestuft. Kriterien sind die Qualifikation, die ausbildungsadäquate Berufserfahrung, die vorhandenen Englisch- oder

Deutschkenntnisse sowie das jeweilige Alter. Die notwendige Mindestpunktzahl beträgt 50 Punkte und die maximale Punktzahl beträgt 75 Punkte. Die rechtlichen Regelungen für diese Zielgruppe sind in § 12b Z 1 AuslBG dargelegt.

Das einstellende Unternehmen ist verpflichtet, einen Mindestlohn in Höhe von 2.664 Euro brutto pro Monat zuzüglich Sonderzahlungen für über 30-jährige und einen Mindestlohn in Höhe von 2.220 Euro brutto monatlich zuzüglich Sonderzahlungen für unter 30-jährige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu zahlen. Diese Werte gelten für das Jahr 2013, generell beträgt dieser Mindestlohn 50 Prozent bei Unter-30-Jährigen und 60 Prozent bei Über-30-Jährigen der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) (BMAK 2013e).

In Bezug auf die Erfordernis der Vorrangprüfung bzw. der entsprechenden österreichischen Arbeitsmarktprüfung ist die Regelung für die sonstigen Schlüsselkräfte vergleichbar mit der deutschen Regelung des § 18 Absatz 4 Satz 2 AufenthG, wonach Zuwandernde mit Berufsabschluss im begründeten Ausnahmefall zuwandern können, wenn der Beruf nicht auf der deutschen sog. Positivliste aufgeführt ist. Ergänzend zu der österreichischen Arbeitsmarktprüfung müssen die Zuwandernden dieser Zielgruppe in Österreich das Erfordernis eines Mindesteinkommens sowie die Einstufung im Punktesystem mit einer entsprechenden Mindestpunktzahl erfüllen. Auch in Deutschland wird bei den Zuwandernden nach § 18 Absatz 4 Satz 2 die Lohnhöhe im Rahmen der Prüfung der Arbeitsbedingungen geprüft.¹²⁶

Die zentrale Herausforderung bei der Erteilung des Aufenthaltstitels für diese Zielgruppe liegt nach Aussage der Expertinnen und Experten in der Beurteilung der eigentlichen Qualifikation der Zuwanderinnen und Zuwanderer. Der Abgleich des Anforderungsprofils und der Qualifikation werden auf der Umsetzungsebene als komplex wahrgenommen.

Die „sonstige Schlüsselkraft“ entspricht nach Auskunft der Expertinnen und Experten im Wesentlichen dem ehemaligen Aufenthaltstitel „Niederlassungsbewilligung – Schlüsselkraft“, welche es vor Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte im Juli 2011 gab. Dies ist auch die Säule, in welcher insgesamt die meisten Rot-Weiß-Rot-Karten vergeben wurden. Im Jahr 2012 wurden 1.085 Aufenthaltstitel der Rot-Weiß-Rot-Karte an sonstige Schlüsselkräfte erteilt.

In Bezug auf die zahlenmäßige Erteilung der Titel für qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer waren die Erwartungen in Österreich sehr unterschiedlich. Ein Vergleich mit der Erteilung der alten Niederlassungsbewilligungen für Schlüsselkräfte lässt laut Expertinnen und

¹²⁶ Sofern für die Branche kein Mindestlohn besteht, wird geprüft, ob der Lohn dem Tariflohn oder der ortsüblichen Entlohnung entspricht.

Experten auf ein zufriedenstellendes Ergebnis schließen. So gab es laut öffentlicher Statistik des BMI im Jahr 2012 1.500 Aufenthaltstitel Rot-Weiß-Rot-Karte, während im Jahr 2010 lediglich 610 Aufenthaltstitel „Niederlassungsbewilligung – Schlüsselkraft“ erteilt wurden.

Die Zuwanderung der beruflich Qualifizierten aus Drittstaaten ist außerhalb der Mangelberufe als sonstige Schlüsselkraft möglich. Hierfür müssen ein Arbeitsplatzangebot, ein Mindesteinkommen sowie eine Mindestpunktzahl beim Punktesystem erfüllt sein. Ein entsprechender Aufenthaltstitel kann ausschließlich nach Durchführung einer Arbeitsmarktprüfung erteilt werden. Dies entspricht einer deutschen Vorrangprüfung. In der Praxis wird der Großteil der Rot-Weiß-Rot-Karten für diesen Aufenthaltstitel erteilt. Als Herausforderung werden nach Meinung der Expertinnen und Experten die Beurteilung der Qualifikation und der Abgleich der Berufsabschlüsse mit den Anforderungsprofilen der Arbeitsstellen gesehen.

6.1.2 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss

Die Zuwanderung dieser Personengruppe ist auf Basis von zwei unterschiedlichen Aufenthaltstiteln möglich. Zum einen können Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss eine Rot-Weiß-Rot-Karte für besonders hochqualifizierte Zuwandernde aus Drittstaaten beantragen. Zum anderen kann diese Zielgruppe einen Antrag auf den Erhalt einer Blauen Karte EU stellen. Auch werden die Regelungen für das Visum zur Arbeitssuche dieser Zielgruppe in diesem Abschnitt erläutert. Im Folgenden werden die Anforderungen für den Erhalt dieser Titel dargelegt und es wird auf die Umsetzungserfahrungen eingegangen.

Rot-Weiß-Rot-Karte

Zu der Personengruppe der besonders hochqualifizierten Fachkräfte gehören Personen mit einem Studienabschluss einer tertiären Bildungseinrichtung mit einer Mindeststudiendauer von vier Jahren. Bevorzugt werden Absolventinnen und Absolventen der Fächer Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik (MINT) sowie mit Promotion, einem Doctor of Philosophy (PhD) oder einer Habilitation (BMASK 2013c). Die Kategorie ist für ausländische Fachkräfte mit Führungsverantwortung und/oder mit besonderer wissenschaftlicher Qualifikation vorgesehen. Die Zuwanderung besonders Hochqualifizierter ist in § 41 Abs. 1 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) geregelt. Voraussetzung für die Zuwanderung dieser Zielgruppe ist die Erfüllung der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen (ortsübliche Unterkunft, Krankenversicherungsschutz usw.) und eine entsprechende Mitteilung des AMS. Diese wird

erteilt, wenn ein adäquates Jobangebot vorliegt und mindestens 70 von 100 Punkten des Punktekatalogs erfüllt sind. Das Jobangebot gilt als adäquat, wenn die beabsichtigte Beschäftigung der Qualifikation der Antragstellerin bzw. des Antragstellers entspricht. Der Punktekatalog findet sich in den Anlagen A-C des §§ 12-13 AuslBG. Für die Zielgruppe der besonders Hochqualifizierten sind kein Mindestentgelt und keine Arbeitsmarktprüfung entsprechend des österreichischen Verständnisses vorgesehen.

„Jobseeker“-Visum

Angehörige der Personengruppe der besonders Hochqualifizierten können ein Aufenthaltsvisum zur Arbeitssuche in Österreich, ein sogenanntes „Jobseeker“-Visum, für sechs Monate bei der österreichischen Vertretungsbehörde (Botschaft, Konsulat) in dem Staat, in dem sie niedergelassen sind, beantragen (BMASK 2013a:2). Im Anschluss prüft der AMS die Eignung der Antragstellerin bzw. des Antragstellers und ermittelt auf Grundlage des Punktesystems eine entsprechende Punktzahl. Erreicht die Bewerberin bzw. der Bewerber die erforderliche Mindestpunktzahl von 70 Punkten aus maximal 100 Punkten, so wird ein Visum zur Arbeitssuche erteilt. Die ausländische Fachkraft darf zum Zwecke der Arbeitssuche für einen Zeitraum von sechs Monaten einreisen. Sofern innerhalb dieses Zeitraums ein adäquates Arbeitsangebot einer Arbeitgeberin bzw. eines Arbeitgebers mit Sitz in Österreich mit entsprechendem Arbeitsvertrag vorgewiesen werden kann, prüft der österreichische AMS, ob die vakante Position der Qualifikation der Bewerberin oder des Bewerbers entspricht und entsprechend entlohnt wird. Sind diese Kriterien erfüllt, stellt die zuständige Aufenthaltsbehörde im Inland die Rot-Weiß-Rot-Karte aus (BMASK 2013c).

Die Bewertung der ausländischen Fachkraft nach Punkten erfolgt in Österreich auf Basis folgender Kriterien:

- Akademische Ausbildung
- Berufserfahrung und hierbei insbesondere die bisherige Ausübung einer Führungsposition
- Bisheriges Jahresgehalt
- Forschungs- oder Innovationstätigkeit
- Erhalt anerkannter Auszeichnungen und Preise
- Deutsch- oder Englischkenntnisse
- Alter
- Nachweis eines Studiums in Österreich

Kritik an diesem System gibt es vonseiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Es wird kritisiert, dass die Mindeststudiendauer von vier Jahren an der Realität des Bachelor- und Master-Systems vorbeigeht und Bachelor-Absolventinnen und -Absolventen über diese Kategorie nicht zuwandern können (Industrielle Vereinigung 2013:2).

Diese rechtliche Regelung zur Arbeitssuche für Akademikerinnen und Akademiker ist vergleichbar mit den Regelungen in Deutschland, welche in § 18c AufenthG niedergelegt und in Abschnitt 3.3.2 näher erläutert sind. Unter spezifischen Voraussetzungen dürfen Ausländerinnen und Ausländer mit einem österreichischen oder anerkannten oder einem österreichischen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss einen Aufenthaltstitel zur Suche nach einem der Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz für bis zu sechs Monate erteilt werden. Hierfür muss der Lebensunterhalt gesichert sein. Der Nachweis kann in Österreich über Lohnzettel, Lohnbestätigungen, Dienstverträge, Bestätigungen über Versicherungsleistungen, Nachweis über Pensions- oder Rentenleistungen, Investitionskapital oder eigenes Vermögen in ausreichender Höhe erfolgen. Durch die hohe Qualifikation der Fachkraft und die Bedingung, dass die Fachkraft zuvor in einer der Qualifikation entsprechenden Tätigkeit beschäftigt war, wird eine Mindesthöhe der Finanzmittel zur Sicherung des Lebensunterhalts automatisch erreicht. Die Fachkraft darf nach § 11 Abs. 1 NAG keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen. In Deutschland muss für ein Visum zur Arbeitssuche Entsprechendes erbracht werden, der Nachweis erfolgt durch Nachweis von Vermögen oder durch eine Verpflichtungserklärung zur Haftung durch eine Privatperson oder durch ein Unternehmen nach § 68 AufenthG. Vergleichbar zu den Regelungen in Österreich muss der Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche für Deutschland für die Erwerbstätigkeit geändert werden, sollte die Suche nach einem angemessenen Arbeitsplatz erfolgreich sein. In diesem Fall kann die Blaue Karte EU über § 19a AufenthG erteilt werden (siehe Abschnitt 3.3.2).

Blaue Karte EU

Neben dem bereits beschriebenen Zugangsweg besteht für die Zielgruppe der besonders hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen der Zugangsweg über die Blaue Karte EU. Diese wurde mit der Richtlinie 2009/50/EG eingeführt. In Bezug auf die grundsätzlichen Voraussetzungen ist eine Vergleichbarkeit zu den Anforderungen der Rot-Weiß-Rot-Karte zu erkennen (Erteilungsvoraussetzungen und Mitteilung des AMS). Neben diesen Voraussetzungen müssen die

Bewerberinnen und Bewerber einen Nachweis über den Abschluss eines Studiums an einer Universität oder anderen tertiären Bildungseinrichtung mit dreijähriger Mindestdauer und über ein verbindliches und adäquates Arbeitsplatzangebot für eine hochqualifizierte Beschäftigung für mindestens ein Jahr mit einer entsprechenden Vergütung¹²⁷ erbringen. Die aktuelle Entlohnungsuntergrenze liegt bei 54.409,50 Euro brutto pro Jahr. Auch ist Voraussetzung für die Erteilung einer Blauen Karte EU, dass für die beabsichtigte Beschäftigung keine arbeitssuchend vorgemerkte Arbeitskraft in Österreich verfügbar ist (Arbeitsmarktprüfung). Für die Erteilung einer Blauen Karte EU besteht eine verkürzte Entscheidungsfrist. Die zuständige Niederlassungs- und Aufenthaltsbehörde muss innerhalb eines Zeitraums von acht Wochen über Anträge entscheiden.

Die Umsetzung der gemäß der EU-Richtlinie 2009/50/EG eingeführten Blauen Karte EU erfolgte gemäß den Anforderungen. Die Umsetzung der Blauen Karte EU steht in Österreich nicht in Verbindung mit der Rot-Weiß-Rot-Karte. Die Rot-Weiß-Rot-Karte ist ein nicht vergleichbarer, eigenständiger Aufenthaltstitel. In Bezug auf die Umsetzung bestanden in Österreich Bedenken, dass die Umsetzung der Anforderungen der EU-Richtlinie zur Blauen Karte EU mittel- bis langfristig zu einer Zuwanderung aus Drittstaaten in die EU führt, die auf besonders hochqualifizierte Fachkräfte beschränkt ist. Im Vergleich zu Deutschland wird die Blaue Karte EU als Zuwanderungsinstrument deutlich weniger beworben. In den Informationsportalen findet keine aktive Bekanntmachung des Aufenthaltstitels statt. Alternativ wird intensiv auf die Rot-Weiß-Rot-Karte hingewiesen. Die Blaue Karte EU wird in Österreich aus Sicht der Fachkräfte als weniger attraktiv im Vergleich zur Rot-Weiß-Rot-Karte bewertet. Während die Blaue Karte EU mit der Voraussetzung zu einem Mindestentgelt und der Erfüllung der Vorrangprüfung einhergeht, sind diese Voraussetzungen bei der Rot-Weiß-Rot-Karte nicht zu erfüllen. Jedoch müssen die Bewerberinnen und Bewerber zum Erhalt der Rot-Weiß-Rot-Karte eine Bewertung auf Basis des Punktesystems bestehen.

Ein Vergleich der Anforderungen zum Erhalt der deutschen und der österreichischen Blauen Karte EU zeigt, dass die Umsetzung der EU-Richtlinie in Deutschland weniger restriktiv erfolgt ist. In § 19a AufenthG ist aufgeführt, dass für die Erteilung einer Blauen Karte EU keine Vorrangprüfung erforderlich ist, jedoch ein Mindesteinkommen erreicht werden muss. Das für die Blaue Karte EU erforderliche Mindestentgelt in Deutschland liegt jedoch aktuell deutlich unter dem entsprechenden in Österreich geförderten Min-

127 Dies bedeutet im Detail Folgendes: „Nachweis, dass der/die Drittstaatsangehörige für die Beschäftigung ein Bruttojahresgehalt erhält, das dem Eineinhalbfachen des von der Bundesanstalt Statistik Austria zuletzt veröffentlichten durchschnittlichen österreichischen Bruttojahresgehalts von Vollzeitbeschäftigten entspricht (die Entlohnungsuntergrenze liegt derzeit bei € 54.409,50 brutto/Jahr; das sind rund € 3.886 brutto/Monat zuzüglich Sonderzahlungen)“ (BMI 2013b).

destgehalt (siehe Abschnitt 3.3.2). Die Hochqualifiziertenrichtlinie bot den Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht dahingehenden Freiraum, dass Ausnahmeregelungen in Bezug auf die Gehaltsvorschriften möglich sind, wenn ein besonderer nationaler Arbeitskräftebedarf identifiziert wird. Dieser besondere Bedarf spiegelt sich bei der Umsetzung der EU-Richtlinie in Deutschland darin wider, dass spezifische Mangelberufe definiert wurden. Diese unterliegen einer geringeren Mindesteinkommensgrenze (siehe Abschnitt 3.3.2). In Österreich wurde von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht, jedoch spiegelt sich der Ansatz in Bezug auf Mangelberufe bei der Bewertung im Punktesystem der Rot-Weiß-Rot-Karte wider. Auch in Bezug auf die Bearbeitungsdauer sind Unterschiede zu erkennen. In Deutschland gilt die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung als erteilt, wenn die Bundesagentur für Arbeit nicht innerhalb von zwei Wochen nach der Übermittlung der Zustimmungsanfrage der zuständigen Stelle mitteilt, dass die übermittelten Informationen für die Entscheidung über die Zustimmung nicht ausreichen oder der Arbeitgeber die erforderlichen Auskünfte nicht oder nicht rechtzeitig erteilt hat. Die Frist beginnt mit dem Zeitpunkt, zu dem die Ausländerbehörde der Bundesagentur für Arbeit die Antragsunterlagen übermittelt. In Bezug auf den zeitlichen Aspekt muss jedoch berücksichtigt werden, dass die unterschiedlichen Voraussetzungen zum Erhalt der Aufenthaltstitel spezifische Verfahrensschritte erfordern, die einen Vergleich eingeschränkt zulassen.

Die praktische Erteilung der Aufenthaltstitel für die Zielgruppe der besonders Hochqualifizierten wird positiv eingeschätzt. Trotz der verkürzten Entscheidungsfrist von acht Wochen für die Rot-Weiß-Rot-Karte und die Blaue Karte EU kommt es insbesondere in den Ballungszentren, vor allem in Wien, zu Verzögerungen im Verfahren und längeren Wartezeiten. Besonders positiv wird in Österreich seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Möglichkeit angesehen, stellvertretend für die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer direkt im Inland die Rot-Weiß-Rot-Karte beantragen zu können. Diese Bestimmung entspricht der Rechtslage vor dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 (Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte). Mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 ist die mögliche Antragstellung durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber entfallen. Durch die Rückmeldung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat man sich aber aufgrund der positiven Erfahrungen dazu entschlossen, diese Mitwirkung wieder einzuführen. Es wird als Vorteil gesehen, eine direkte Ansprechpartnerin bzw. einen direkten Ansprechpartner vor Ort in Österreich zu haben. Aus Sicht der Betriebe und der Verwaltung können die Verfahren so schneller bearbeitet und abgeschlossen werden.

Good-Practice-Ansatz zur Erteilung der Rot-Weiß-Rot-Karte

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind direkt in die Beantragung des Aufenthaltstitels der Rot-Weiß-Rot-Karte eingebunden, indem sie stellvertretend für die jeweilige Arbeitnehmerin bzw. den Arbeitnehmer einen Antrag auf Erteilung eines entsprechenden Titels stellen können. Betriebe und die Verwaltung bewerteten es als hilfreich, eine direkte Ansprechpartnerin bzw. einen direkten Ansprechpartner vor Ort in Österreich zu haben und so zu Verfahrensbeschleunigungen beitragen zu können. Diese Möglichkeit besteht auch bei den zuvor genannten Zielgruppen, die Anspruch auf die Erteilung einer Rot-Weiß-Rot-Karte haben.

In Österreich werden keine Servicegarantien oder Bearbeitungsfristen ausgewiesen. Auch für die Erteilung von Visa zur Arbeitssuche an besonders hochqualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten ist kein Schnellverfahren vorgesehen. Im Jahr 2012 wurden insgesamt 1.500 Rot-Weiß-Rot-Karten erteilt. Von diesen wurden 113 Rot-Weiß-Rot-Karten an besonders hochqualifizierte Fachkräfte und 163 an hochqualifizierte Drittstaatsangehörige erteilt (BMI 2013a).

Die Zuwanderung besonders hochqualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten ist in Österreich zum einen auf Basis des Aufenthaltstitels der Rot-Weiß-Rot-Karte und zum anderen auf Basis der Blauen Karte EU möglich. Um als besonders hochqualifizierter Zuwandernder die Rot-Weiß-Rot-Karte erhalten zu können, muss eine Mindestpunktzahl bei dem Punktecatalog erreicht werden und ein adäquates Arbeitsangebot vorliegen. Der Erhalt eines Mindestentgelts sowie eine Arbeitsmarktprüfung, welche mit der deutschen Vorrangprüfung vergleichbar ist, sind nicht erforderlich. Für den Erhalt einer Blauen Karte EU ist im Gegensatz eine Arbeitsmarktprüfung durchzuführen und ein Mindestentgelt muss nachgewiesen werden. Österreich hat die Anforderungen zur Umsetzung der Richtlinie 2009/50/EG nicht übererfüllt. Ein Visum zur Arbeitssuche mit einer Länge von sechs Monaten kann dieser Zielgruppe unter spezifischen Voraussetzungen erteilt werden.

6.1.3 Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse

Eine formale Anerkennung ausländischer Hochschulabschlüsse muss nicht erfolgen, sofern ein Abschluss einer anerkannten Hochschule vorliegt. Als Verzeichnis für anerkannte Hochschulen verwendet die österreichische Regierung www.anabin.de. Sollte eine Hochschule dort nicht gelistet sein, so kann das Nationale Informationszentrum für akademische Anerkennung (ENIC NARIC AUSTRIA) innerhalb des österreichischen Bundesministeriums für

Wissenschaft und Forschung um Konsultation gebeten werden (BMAK 2013b). In Bezug auf eine im Ausland erworbene Berufsqualifikation ist eine Anerkennung gesetzlich erforderlich, wenn damit das Recht zur Ausübung eines in Österreich reglementierten Berufs erworben werden soll. Weitergehende Informationen stehen Zuwanderinnen und Zuwanderern auf dem Berufsankennungsportal zur Verfügung, welches auch einen „Anerkennungs-Wegweiser“ bietet.¹²⁸

In der Praxis koordiniert der AMS die Anerkennung. Für die Feststellung der Qualifikation von Berufsabschlüssen sind verschiedene österreichische Ministerien verantwortlich. Hierbei können jedoch unterschiedliche Stellen eingebunden werden. Nach Aussage der Expertinnen und der Experten stehen dem AMS verschiedene Wege zur Überprüfung bzw. Anerkennung ausländischer Qualifikationsurkunden offen. In den meisten Fällen ist das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung sowie das Bundesministerium für Gesundheit zuständig. Das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend wird eingebunden, wenn es um die Überprüfung oder Anerkennung von gewerblichen Tätigkeiten und Lehrbriefen geht. Die Einbindung des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung erfolgt in denjenigen Fällen, in denen Hochschulabschlüsse und Diplome geprüft bzw. anerkannt werden. Das Bundesministerium für Gesundheit wird in denjenigen Fällen konsultiert, in denen es sich um die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen in der Berufsgruppe der nichtärztlichen Gesundheitsberufe handelt (BMI 2012). Für manche Berufsgruppen ist das jeweilige Amt der Landesregierung oder die jeweilige Berufskammer verantwortlich¹²⁹ (BMI 2012). So prüfen die Landesregierungen, die beispielsweise für das Gesundheitswesen zuständig sind, die Ausbildungsnachweise von Zuwanderinnen und Zuwanderern, die eine Tätigkeit im Krankenpflagedienst aufnehmen wollen. Nach Auskunft der Expertinnen und Experten werden vereinzelt private Dienstleisterinnen und Dienstleister mit der Überprüfung der Echtheit von Urkunden betraut. Bei der Prüfung der Echtheit der Dokumente und Urkunden erhalten die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter Unterstützung von den Kolleginnen und Kollegen der österreichischen Vertretungsbehörden (Auslandsvertretungen). Da diese in direktem Kontakt mit der Bewerberin bzw. dem Bewerber stehen, können sie sich ein entsprechendes Bild machen und ihre landesspezifischen Kenntnisse und Erfahrungen hinsichtlich einer ersten Einschätzung der Qualifikation einbringen. In Bezug auf die Begutachtung akademischer Abschlüsse aus dem Ausland ist ein Anstieg zu erkennen, insbesondere aus süd- und osteuropäischen Staaten (Statistik Austria 2013a).

Good-Practice-Ansatz bei der Prüfung der Echtheit der Dokumente und Urkunden

Bei der Prüfung der Echtheit der Dokumente und Urkunden der Zuwandernden erhalten die österreichischen Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter Unterstützung von den Kolleginnen und Kollegen der Auslandsvertretungen: Sie können durch den persönlichen Kontakt zum Zuwandernden und ihre lokalen Kenntnisse und Erfahrungen bei der Überprüfung mitwirken und Hilfestellung leisten. Zum Teil erfolgt die Einbindung der Auslandsvertretungen auch, wenn sie die Bewerberin oder der Bewerber bereits in Österreich aufhält und die im Ausland erworbene Qualifikation anerkennen lassen möchte.

Nach Aussage der Expertinnen und Experten entstehen den Zuwandernden für die Anerkennung der akademischen oder beruflichen Qualifikation keine Kosten. Befindet sich die Bewerberin oder der Bewerber noch im Heimatland, so wird aktiv auf die Anerkennung hingewiesen und es werden grundlegende Informationen genannt. Auch werden die für die Anerkennung zuständigen Stellen genannt. In den Expertengesprächen wurde als Dauer für das Anerkennungsverfahren ein Zeitraum von zwei bis drei Wochen angegeben. Es ist für die Zuwanderinnen und Zuwanderer nicht möglich, die Anerkennung der Qualifikation bereits im Herkunftsland in die Wege zu leiten. Auch zeigten die Expertengespräche, dass die Akzeptanz des Anerkennungsverfahrens auf Seiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber vergleichsweise gering ausgeprägt ist und die Anerkennung zum Teil als überflüssig erachtet wird.

Wie bereits in Bezug auf die Zielgruppen der Fachkräfte in Mangelberufen und der sonstigen Schlüsselkräfte beschrieben, sind hinsichtlich der Anerkennung akademischer und beruflicher Qualifikationen aus dem Ausland noch Herausforderungen auf der Umsetzungsebene zu identifizieren. Diese beziehen sich nach Aussage der Expertinnen und Experten insbesondere auf die Beurteilung der Qualifikation und die Überprüfung der Echtheit der Dokumente. Diese Probleme sind in einem größeren Umfang bei der Anerkennung der beruflichen Qualifikationen zu erkennen. Es besteht eine Herausforderung darin, die Komplexität der unterschiedlichen Ausbildungssysteme entsprechend abzubilden bzw. eine Einschätzung hinsichtlich des Qualifikationsniveaus abgeben zu können. Auch wird es in der Umsetzung als komplex wahrgenommen, das spezifische Anforderungsprofil der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers mit dem Qualifikationsniveau der Bewerberin bzw. des Bewerbers abzugleichen. Diese Komplexität führt nach

128 Das Berufsankennungsportal ist über <http://www.berufsankennung.at/> verfügbar.

129 Ausführliche Informationen über die zuständigen Anerkennungsstellen finden sich auf den Seiten des Bundesministeriums des Inneren unter: <http://www.integration.at/media/files/berufsankennung/Anerkennungs-ABC.pdf>

Auskunft der Expertinnen und Experten zu einer vergleichsweise hohen Ablehnungsquote bei den relevanten Zielgruppen.

Für die Feststellung der Qualifikation von Berufsschlüssen sind die verschiedenen österreichischen Bundesministerien verantwortlich. Des Weiteren sind, abhängig von der jeweiligen Berufsgruppe, Ämter der Landesregierung oder die Berufskammern verantwortlich. Auf der Umsetzungsebene bestehen nach Aussage der Expertinnen und Experten Herausforderungen in Bezug auf die Überprüfung der Echtheit der Dokumente und der Einschätzung des Qualifikationsniveaus. Aus Sicht der Expertinnen und Experten führt diese Komplexität zu einer vergleichsweise hohen Ablehnungsquote.

6.1.4 Ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen österreichischer Hochschulen

Die Zuwanderung dieser Zielgruppe wird basierend auf zwei unterschiedlichen Aufenthaltstiteln geregelt. Studierende haben keinen Anspruch auf die Erteilung einer Rot-Weiß-Rot-Karte, sondern erhalten für die Studiendauer eine Aufenthaltsbewilligung für einen vorübergehenden Aufenthalt ohne Niederlassungsabsicht. Studienabsolventinnen und -absolventen können unter bestimmten Voraussetzungen eine Rot-Weiß-Rot-Karte beantragen. Auf die jeweiligen Voraussetzungen und Erfahrungen auf der Umsetzungsebene wird im Folgenden näher eingegangen.

Für Studierende aus Drittstaaten gelten besondere Regelungen. Die Zuwanderung dieser Zielgruppe ist in § 41 Abs. 2 Z 3 NAG geregelt. Diese Personengruppe muss eine Aufenthaltsbewilligung beantragen, welche zu einem vorübergehenden Aufenthalt ohne Niederlassungsabsicht berechtigt. Dazu müssen die Interessentinnen und Interessenten ausreichend finanzielle Mittel, derzeit 837,63 Euro pro Monat¹³⁰ (Stand 18.07.2013), zur Deckung der Lebenshaltungskosten und eine Aufnahmebestätigung als ordentliche bzw. außerordentliche Studierende an einer österreichischen Hochschule nachweisen. Es kann eine Haftungserklärung abgegeben werden, eine Dritte bzw. ein Dritter kann somit für die finanzielle Sicherheit des ausländischen Studierenden haften. Studierende dürfen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, wenn dadurch die Ausbildung als primärer Aufenthaltswitz nicht beeinträchtigt wird. Sofern die Erwerbstätigkeit eine Wochenarbeitszeit von zehn Stunden bei Studierenden ohne Abschluss und eine Wochenarbeitszeit von 20 Stunden bei Studierenden mit einem Bachelorabschluss bzw. nach Abschluss des ersten Abschnitts eines Diplomstudiums nicht überschreitet, erfolgt keine Arbeitsmarktprüfung. Wird diese maximale Wochenarbeitszeit

jedoch überschritten, wird vom AMS eine Arbeitsmarktprüfung im Sinne einer Vorrangprüfung vorgenommen.

Im Jahr 2012 wurden für Studierende 4.656 Aufenthaltstitel als Erstaufenthaltsbewilligungen erteilt. Insgesamt sind im Jahr 2012 15.005 Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel zum Zwecke des Studiums in Österreich gemeldet (BMI 2013a:21). Aus der Praxis sind seitens dieser Zielgruppe positive Rückmeldungen zum Verfahren zu erkennen. In Bezug auf die Erteilung der Aufenthaltstitel für Studierende gaben die Expertinnen und Experten an, dass es in der Regel zu Semesterbeginn zu einem deutlich erhöhten Arbeitsaufwand käme. Um zu vermeiden, dass Studierende aus Drittstaaten zu Semesterbeginn keinen gültigen Aufenthaltstitel besitzen, ist es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung möglich, besonders dringliche Anträge prioritär zu behandeln und in der Abfolge vorzuziehen. So kann sichergestellt werden, dass die Studierenden zu Semesterbeginn mit dem Studium beginnen können.

Good-Practice-Ansatz bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln für Studierende

Um das erhöhte Antragsaufkommen für die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Studierende aus Drittstaaten zu Semesterbeginn bewältigen zu können, ist es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung möglich, diese Anträge prioritär zu behandeln und vorzuziehen. So kann gewährleistet werden, dass zu Semesterbeginn ein gültiger Aufenthaltstitel vorliegt.

Im Anschluss an einen erfolgreichen Studienabschluss in Österreich können sich die Absolventinnen und Absolventen im Anschluss an das Studium weitere sechs Monate zur Arbeitssuche im Land aufhalten und im Anschluss bei Vorlage eines Arbeitsvertrags eine Bewerbung für die Rot-Weiß-Rot-Karte abgeben. Ein entsprechender Titel zur Arbeitssuche nach Abschluss des Studiums muss vor dem Ablauf des Aufenthaltstitels für Studierende gestellt werden. Dies ist im Inland möglich und wird in § 64 Abs. 4 NAG geregelt. Als Voraussetzung müssen die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen erfüllt sein. Im Vergleich zu den deutschen rechtlichen Regelungen für die Verbleibsmöglichkeiten von Studienabsolventinnen und -absolventen zur Arbeitssuche ist der maximale Verbleibszeitraum in Österreich deutlich kürzer: Auf Grundlage von § 16 Absatz 4 AufenthG darf Studierenden die Aufenthaltserlaubnis im Anschluss an den erfolgreichen Studienabschluss in Deutschland für einen Zeitraum von bis zu 18 Monaten zur Suche eines diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes verlängert werden, sofern dieser nach den Bestimmungen der §§ 18, 19, 19a und 21 AufenthG von Ausländerinnen bzw. Ausländern besetzt werden darf. Hierauf wurde bereits näher in Abschnitt 3.3.2 eingegangen.

¹³⁰ Dieser Anforderung übertrifft die deutsche Regelung und verlangt höhere finanzielle Mittel. Siehe hierzu Abschnitt 5.5.2.

Das Gleiche gilt für Graduierte aus Drittstaaten, die ihr Diplomstudium ab dem zweiten Studienabschnitt oder ein ganzes Master-Studium in Österreich absolviert haben. Können diese Absolventinnen und Absolventen innerhalb von sechs Monaten nach Studienabschluss eine Anstellung in Österreich finden und erhalten hierbei ein Mindestbruttogehalt, so kann eine Rot-Weiß-Rot-Karte beantragt werden. Dieses Mindestbruttogehalt entspricht dem ortsüblichen Entgelt inländischer Studienabsolventinnen und -absolventen mit einer vergleichbaren Tätigkeit und Berufserfahrung; muss aber mind. 45 Prozent der monatlichen Höchstbeitragsgrundlage betragen (gemäß § 108 Abs. 3 ASVG). Für 2013 sind dies 1.998 Euro brutto monatlich. Erreichen die Studienabsolventinnen und -absolventen diese Mindesteinkommensgrenze, so wird auf eine Arbeitsmarktprüfung verzichtet. Eine Einstufung über das Punktesystem wird bei dieser Zielgruppe nicht vorgenommen. Die Regelung gilt nicht für Studentinnen und Studenten, die lediglich ein Bachelor-Studium in Österreich absolviert haben.

Die Aufenthaltsmöglichkeit zur Arbeitssuche soll den ausländischen Studienabsolventinnen und -absolventen nach Aussage der Expertinnen und Experten einen Anreiz bieten, nach Abschluss des Studiums in Österreich zu bleiben und dort eine Beschäftigung aufzunehmen. Daher ist auch das notwendige Bruttogehalt für diese Zielgruppe entsprechend geringer als für die Zielgruppe der sonstigen Schlüsselkräfte. Aus Sicht einiger Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und in der Folge Absolventinnen und Absolventen wird diese Mindestgehaltsgrenze laut Aussage der Expertinnen und Experten jedoch als zu hoch eingeschätzt. Insgesamt werden die seitens der Absolventinnen und -absolventen zu erfüllenden Voraussetzungen aus Sicht der Expertinnen und Experten als zielführend und geeignet bewertet. Von den im Jahr 2012 insgesamt 1.500 erteilten Rot-Weiß-Rot-Karten wurden 149 an Studienabsolventinnen und -absolventen vergeben (BMI 2013a:20).

Studierende aus Drittstaaten können für die Dauer des Studiums eine Aufenthaltsbewilligung für einen vorübergehenden Aufenthalt ohne Niederlassungsabsicht beantragen. Studierenden ist es möglich, parallel zum Studium eine Tätigkeit im Nebenerwerb in einer bestimmten Höhe aufzunehmen. Vor Beendigung des Studiums können die Studierenden unter bestimmten Voraussetzungen ein Visum zur Arbeitssuche beantragen und für sechs weitere Monate in Österreich bleiben. Absolventinnen und Absolventen österreichischer Hochschulen kann eine Rot-Weiß-Rot-Karte erteilt werden, wenn ein Arbeitsangebot vorliegt und ein Mindestbruttogehalt gezahlt wird. Hier erfolgt keine Anwendung des Punktesystems.

6.1.5 Ausländische Jugendliche ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Österreich absolvieren

Das Ausländerbeschäftigungsgesetz Österreichs sieht für die Zielgruppe der Auszubildenden keine spezifischen Zuwanderungsregelungen vor. Um eine Berufsausbildung in Österreich aufnehmen zu können, ist es Personen aus Drittstaaten möglich, auf Basis der Aufenthaltsbewilligung für Schülerinnen und Schüler einzureisen. In diesem Fall ist eine Aufenthaltsbewilligung erforderlich, welche mit einer Arbeitsmarktprüfung erteilt wird. Dies bedeutet, dass der AMS prüft, ob die angestrebte freie Stelle nicht mit österreichischen oder integrierten ausländischen Arbeitskräften besetzt werden kann. Wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, können Personen aus Drittstaaten zum Zwecke der Berufsausbildung einreisen.

Die österreichischen Regelungen sind hinsichtlich der Arbeitsmarktprüfung mit den deutschen Regelungen vergleichbar. Auch in Deutschland wird nach § 17 AufenthG und entsprechend des § 39 AufenthG eine Vorrangprüfung durchgeführt, wenn ein Jugendlicher aus einem Drittstaat eine Berufsausbildung in Deutschland absolvieren möchte.

In der Praxis handelt es sich bei Auszubildenden aus Drittstaaten nach Aussage der Expertinnen und Experten in der Regel um Familiennachzug. In diesen Fällen erhalten die Jugendlichen eine Aufenthaltsgenehmigung, die zur Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung befähigt. Aus diesem Grund bedarf es selten einer Beschäftigungsbewilligung und deshalb auch keiner Arbeitsmarktprüfung entsprechend des österreichischen Verständnisses.

Für die Zielgruppe der Auszubildenden aus Drittstaaten sieht das Ausländerbeschäftigungsgesetz keine spezifischen Regelungen vor. In der Praxis wandern laut Aussage der Expertinnen und Experten wenige Jugendliche aus Drittstaaten zu, die eine Ausbildung in Österreich absolvieren möchten. Eine Einreise wird auf Basis des Aufenthaltstitels für Schülerinnen und Schüler ermöglicht. In diesem Fall muss eine Arbeitsmarktprüfung durchgeführt werden, welche mit der deutschen Vorrangprüfung vergleichbar ist.

6.1.6 Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung werden in Österreich durch das Bundesministerium für Inneres geschaffen. Die Umsetzung und Anwendung dieser Regelungen erfolgt auf Ebene der Länder. Es gibt keine zentrale Einrichtung auf Bundesebene, die sich für den Bereich der Zuwanderung und Integration alleinig verantwortlich zeichnet (Thränhardt 2013:22). Die administrativen Verantwortlichkeiten für die unterschiedlichen Themenfelder, die mit der Zuwanderung und der Integration in Verbindung

stehen, sind über unterschiedliche Bundesministerien verteilt. Als Teil des Bundesministeriums für Inneres wurde im April 2011 das Staatssekretariat für Integration auf Bundesebene gegründet. Basierend auf dem Selbstverständnis des Staatssekretariats grenzt es sich von dem Themengebiet Zuwanderung ab und beschäftigt sich mit dem nachgelagerten Themengebiet der Integration von mittel- bis langfristig Bleibeinteressierten. Ein wichtiger Aspekt ist hierbei die Willkommenskultur. Die österreichische Regierung institutionalisiert die Bemühungen hin zu einer offeneren und positiveren Willkommenskultur (Staatssekretariat für Integration 2013). Das Staatssekretariat für Integration kümmert sich vor allem um diejenigen Belange, die mit dem Sprachkursangebot sowie der Umsetzung, Koordination bzw. Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans für Integration in Verbindung stehen (Thranhardt 2013:23).

Die österreichische Regierung informiert Zuwanderungsinteressierte umfassend auf der Website <http://www.migration.gv.at>. Die Seite ist in deutscher und englischer Sprache verfügbar und enthält Informationen über die verschiedenen Formen der Zuwanderung. Neben den dortigen Ausführungen stehen die entsprechenden Gesetzesgrundlagen und Informationen zu Visumpflichten sowie die benötigten Anträge zum Download zur Verfügung. Diese Formulare und Informationen werden jedoch ausschließlich in deutscher Sprache angeboten. Es gibt Verweise zu den österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland und Informationen über die anfallenden Gebühren. Diese sind einheitlich gestaltet und betragen 100 Euro für das Visum zum Zwecke der Arbeitssuche, 100 Euro für die Rot-Weiß-Rot-Karte und eine Personalisierungsgebühr von 20 Euro für die Rot-Weiß-Rot-Karte durch Foto und Unterschrift. Wie auch Großbritannien stellt die österreichische Regierung eine Onlineversion des Punkterechners zur Verfügung¹³¹. Hier können ausländische Fachkräfte einen Vorab-Check über die Zuwanderungsmöglichkeiten durchführen.

Auf der Website findet sich ebenso der Unterpunkt „Jobsuche in Österreich“. Hier werden verschiedene große österreichische Tageszeitungen, welche Stelleninserate enthalten, verlinkt. Auch ist ein Link zum EUROpean-Employment-Services-Jobportal (EURES-Portal) aufgeführt. Es befinden sich jedoch keine weiteren Hilfestellungen auf dem Portal, welche bei der Arbeitssuche nützlich sein könnten. Aufgeführt sind Informationen zu Beschäftigungsformen und Wissenswertes zu den Themen Arbeitsverträge, Löhne und Gehälter etc. Der AMS stellt als Service einen „e-Job-Room“ zur Verfügung, welcher die Suche nach freien Stellen und

die Eingabe eines Lebenslaufs ermöglicht. Dieses Angebot ist aber ausschließlich in deutscher Sprache verfügbar.

Neben den Formalitäten gibt die Website Auskunft über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in Österreich. Es gibt einen ausführlichen Überblick über Geografie, Bevölkerung, Sprache, Kultur, Religion, Politik, Verwaltung, Recht, Lebenshaltungskosten sowie Erläuterungen zum Sozialversicherungssystem, Einkommen, Steuern und Arbeitsmarkt. Darüber hinaus werden ausführliche und praktische Informationen zum täglichen Leben bereitgestellt, z. B. bezüglich Wohnungssuche, Schulsystem oder Spracherwerb.

Dieses Angebot wird ergänzt durch den Internetauftritt des Staatssekretariats für Integration. Der Internetauftritt des Staatssekretariats informiert Zuwanderungsinteressierte und aktuell Zugewanderte über Angebote im Bereich der Integration, das Zusammenleben in Österreich sowie Sprachlernangebote. Auch ist eine Informationsbroschüre zu den Angeboten zur Vorintegration im Heimatland sowie den Integrationsangeboten in Österreich verfügbar¹³². Die Broschüre ist elektronisch über das Portal sowie in den Auslandsvertretungen Österreichs in unterschiedlichen Sprachen verfügbar.

Good-Practice-Ansatz zur Vorbereitung der Zuwanderung

Neuzuwanderinnen und -zuwanderer erhalten vor Einreise in den Auslandsvertretungen Österreichs eine Informationsbroschüre (Botschaftenbroschüre), welche in mehreren Sprachen verfügbar ist. Hier sind Maßnahmen und Informationen zur Vorintegration im Heimatland aufgeführt. Es wird beispielsweise über die Anerkennung sowie über Möglichkeiten des Spracherwerbs informiert.

Neben dieser Broschüre erhalten Neuzuwanderinnen und -zuwanderer einen Gutschein für eine sog. Welcome Box, welche an den Welcome Desks in den Integrationszentren des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) – Fonds zur Integration von Flüchtlingen und MigrantInnen in Wien, Linz, Salzburg, Graz und Innsbruck erhältlich ist. Diese umfasst weitergehende Informationen in einem Handbuch „Willkommen in Österreich“¹³³ zum praktischen Leben in Österreich, informiert über Rechte und Pflichten und nennt beispielsweise die Kriterien zum Erhalt der Staatsbürgerschaft. Darüber hinaus ist ein Gutschein für eine Erstberatung an einem Welcome Desk in Österreich enthalten. An den Welcome Desks können sich Neuzugewanderte nach

131 Dieses ist unter folgendem Link verfügbar: <http://www.migration.gv.at/de/service-und-links/punkterechner.html>.

132 Die Informationsbroschüre (Botschaftenbroschüre) ist unter folgendem Link verfügbar: http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/Downloads/OEIF_Folder_web.pdf.

133 Das Handbuch ist unter folgendem Link verfügbar: <http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/Downloads/Deutsch.pdf>.

Terminvereinbarung zu unterschiedlichen Themen, beispielsweise Berufsanerkennung, Meldewesen, Versicherungen und Bildungsangebote informieren. Gefördert und ermöglicht werden diese Maßnahmen durch den ÖIF.

Good-Practice-Ansatz zur Informationsvermittlung der Zuwanderinnen und Zuwanderer

Zum Zeitpunkt der Einreise stehen Zuwandernden umfangreiche Informationsangebote und Hilfestellungen zur Verfügung. Die Zuwanderinnen und Zuwanderer erhalten eine Welcome Box mit zentralen Informationen (u. a. ein Handbuch „Willkommen in Österreich“) und haben Anspruch auf eine persönliche Beratung in einem der fünf Welcome Desks des Landes.

Neben den Portalen mit Informationen zu den Zuwanderungsregelungen, zu der Vorbereitung der Zuwanderung und praktischen Hinweisen zum Zeitpunkt der Einreise besteht ein weiteres Portal, welches sich dem Aspekt des Spracherwerbs widmet („Mein Sprachportal“)¹³⁴ und durch den ÖIF gefördert wird. Das Angebot des Sprachportals umfasst Informationen zu Deutschkursanbieterinnen und -anbietern, zu Lernangeboten und zu Prüfungsterminen. Auch werden seitens des ÖIF Sprachkurse angeboten, welche die Niveaustufen A1 bis B1 basierend auf dem Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen anbieten.

Good-Practice-Ansatz zum Spracherwerb für Zuwanderinnen und Zuwanderer

Das Sprachportal des ÖIF bietet umfangreiche Sprachtrainings zu Alltagssituationen an, die elektronisch verfügbar sind. Außerdem steht ein Onlinelehrer mit Hilfestellungen zur Seite, der Fragen beantwortet und bei Testübungen weiterhilft.

Auch werden umfangreiche Lernmaterialien zur Verfügung gestellt. Das Sprachlernangebot ist vergleichbar mit dem der Integrationskurse in Deutschland.

Seitens mehrerer Stellen werden Zuwanderungsinteressierten und Zuwandernden unterschiedliche Informationsplattformen zur Verfügung gestellt, u. a. besteht ein zentrales Informationsportal zur Zuwanderung. In Bezug auf das Erlernen der Sprache sowie lebenspraktische Aspekte werden diverse Hilfestellungen auf zwei anderen Onlineplattformen geboten. Auf diese werden die Zuwandernden bereits im Voraus zur Einreise informiert. Hinsichtlich des Matching-Prozesses zwischen potenziellen Arbeitgeberinnen und -gebern und Arbeitnehmerinnen und -nehmern ist das Angebot begrenzt.

6.2 Dänemark

Zu Beginn des Jahres 2012 lebten insgesamt 580.461 Einwanderinnen und Einwanderer sowie deren Nachkommen in Dänemark. Dies entspricht einem Anteil an der dänischen Bevölkerung von rund zehn Prozent (Social-og Integrationsministeriet 2012:9). Wie in Anhang III aufgeführt, konnte Dänemark innerhalb der vergangenen Jahre hohe Zuwächse bei der Zuwanderung verzeichnen. Auch weist Dänemark einen über dem OECD-Durchschnitt liegenden Bevölkerungszuwachs durch Zuwanderung auf.

Mit dem Regierungswechsel im Jahr 2011 wurde eine Vielzahl von Neuerungen im Bereich des Zuwanderungsrechts eingeführt, welche vornehmlich im darauffolgenden Jahr in Kraft getreten sind. In Dänemark wurde ein Paradigmenwechsel durchgeführt: Das Land löste sich von dem grundsätzlichen Ansatz des angebotsorientierten Punktesystems der Zuwanderung hin zur nachfrageorientierten Zuwanderung (OECD 2013b:246). Die Änderungen sind auf die politischen Ansätze und Verständnisse der neuen Regierung zurückzuführen, welche für eine liberalere Zuwanderungspolitik steht und entsprechende Anpassungen des Rechtsrahmens durchgeführt hat. Neben den rechtlichen Anpassungen sind auch institutionelle Änderungen zu erkennen. So ist beispielsweise das Ministerium für Immigration in das Ministerium für Justiz und Soziales übergegangen und der Dänische Immigrationsservice hat seine Eigenständigkeit verloren und wurde ebenso Teil des Ministeriums für Justiz und Soziales.

Die Zugänge zum Arbeitsmarkt für Personen aus EU-Mitgliedsstaaten, des EWR und der Schweiz werden entsprechend den innereuropäischen Vorgaben geregelt. Bürgerinnen und Bürger der nordischen Länder werden wie dänische Staatsangehörige behandelt und genießen eine Sonderstellung. Der Fokus der folgenden Ausführungen liegt vor diesem Hintergrund auf den Zielgruppen der qualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Drittstaaten, welche bei Zuwanderung nach Dänemark bereits über eine abgeschlossene Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss verfügen. Es werden die unterschiedlichen Zugänge zum Erhalt einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis dargestellt. Darüber hinaus wird auf die Regelungen für die Zielgruppe der Studierenden aus Drittstaaten näher eingegangen, welche ein Hochschulstudium in Dänemark aufnehmen bzw. fortführen möchten.

Entsprechend der im Rahmen dieser Studie relevanten Zielgruppen wird zunächst auf die Zielgruppe ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung eingegangen (vgl. Abschnitt 6.2.1). Hier wird kurz der Zugangsweg über die Mindesteinkommens-

134 Auf das Sprachportal kann über folgenden Link zugegriffen werden: <http://sprachportal.integrationsfonds.at/>.

grenze dargestellt. Dieser Zuwanderungsweg wird detaillierter bei der anschließend beschriebenen Zielgruppe, den Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss, erläutert (vgl. Abschnitt 6.2.2). Für diese Zielgruppe sind darüber hinaus die Zuwanderung auf Basis der Greencard und einer Positivliste für Mangelberufe möglich. Im Anschluss wird auf die Anerkennung (vgl. Abschnitt 6.2.3) und die Zielgruppen der Studierenden und Studienabsolventinnen (vgl. Abschnitt 6.2.4) und -absolventen sowie Auszubildende eingegangen (vgl. Abschnitt 6.2.5). In Abschnitt 6.2.6 werden schließlich die Umsetzungserfahrungen zu den rechtlichen Regelungen für die Zuwanderung von Fachkräften nach Dänemark beschrieben.

6.2.1 Zuwanderung ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung

Die Einreise zum Zwecke der Beschäftigung für Drittstaatsangehörige wird auf operativer Ebene durch die Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (deutsch: Dänische Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung) gesteuert. Hier wird vor der Vergabe von Aufenthaltstiteln und Arbeitsgenehmigungen auch die Verfügbarkeit dänischer sowie europäischer Arbeitskräfte mit vergleichbarer Qualifikation geprüft. Auch wird berücksichtigt, ob die zu besetzende Stelle ausreichend hoch spezialisiert ist, um eine Aufenthaltsgenehmigung und einen Aufenthaltstitel erteilen zu können. Es wird angegeben, dass für freie Stellen mit einem durchschnittlichen Anforderungsprofil in der Regel keine Arbeitsgenehmigung erteilt wird. So werden z. B. für Schreinerinnen bzw. Schreiner oder Maurerinnen bzw. Maurer keine Arbeitsgenehmigungen ausgestellt (Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering 2013a). Das Zuwanderungssystem erfordert, dass die Zuwanderinnen und Zuwanderer einen Arbeitsvertrag in Schriftform vorlegen können, welcher die Arbeitsbedingungen und das Jahresgehalt spezifiziert. Die Vergütung und die Arbeitsbedingungen müssen dänischen Standards entsprechen (Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering 2013a).

Die Zuwanderung für beruflich Qualifizierte ist in Dänemark ausschließlich über den Zugangsweg der Mindesteinkommensgrenze möglich, auf welchen im folgenden Abschnitt näher eingegangen wird.¹³⁵ Die Regelungen für beruflich qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer sind in Dänemark als vergleichsweise restriktiv zu bewerten.

6.2.2 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss

Der Erhalt einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis ist für diese Zielgruppe, wie bereits genannt, über unterschiedliche Zugänge möglich. Im Folgenden wird auf die Zugangswege zum Zwecke der Beschäftigung eingegangen. Hierzu gehören der Zugang

- über die Positivliste,
- die Mindesteinkommensgrenze sowie
- über die Greencard.

Auch werden entsprechende Umsetzungsaspekte benannt, soweit diese im Rahmen der Dokumentenrecherche und der Experteninterviews ermittelt werden konnten. Die Zuwanderungswege der Positivliste und der Mindesteinkommensgrenze basieren auf einem nachfrageorientierten Ansatz, wohingegen der Zuwanderungsweg der Greencard einen angebotsorientierten Ansatz verfolgt.

Positivliste

Zum einen ist der Zugang über eine sogenannte Positivliste¹³⁶ möglich, welche solche Berufe auflistet, in denen Fachkräfte in Dänemark von besonderem Interesse sind. Diese Liste ist vergleichbar zur Positivliste der Mangelberufe in Deutschland, auf welche näher in Abschnitt 3.3.1 eingegangen wurde. Die Positivliste wird zweimal jährlich auf Basis der Informationen der Arbejdsmarkedsstyrelsen (deutsch: Dänische Arbeitsagentur) aktualisiert. Liegt ein vertragliches Arbeitsangebot für eine Berufstätigkeit vor, die auf der Positivliste enthalten ist, so wird ein vereinfachter Zugang zum dänischen Arbeitsmarkt gewährt. Die diesbezügliche Prüfung wird durch die Dänische Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung vorgenommen. Auch hier gelten die grundsätzlichen Regelungen der Vergleichbarkeit zu dänischen Standards hinsichtlich der Vergütung und der Arbeitsbedingungen sowie der potenziellen Anforderungen zur Anerkennung des ausländischen Abschlusses (Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering 2013b). Die Prüfung der Vergleichbarkeit mit dänischen Standards wird auch durch die Dänische Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung vorgenommen. Im Falle einer Unsicherheit,

135 Bedingt durch die Höhe der Mindesteinkommensgrenze, welche aktuell bei ca. 50.300 Euro Bruttojahresgehalt liegt, wird dieser Zuwanderungsweg bei der Zielgruppe der Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss behandelt, obwohl ein akademischer Abschluss zum Erhalt dieses Titels nicht zwingend erforderlich ist.

136 Die Positivliste ist unter folgendem Link verfügbar:

http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/positivelist/positive_list_overview.htm

beispielsweise hinsichtlich der Höhe des Gehalts, kann die relevante Gewerkschaft konsultiert werden. Als Mindestanforderung bzgl. des Bildungsniveaus wird ein Bachelor-Abschluss genannt.

Good-Practice-Ansatz zur Prüfung der Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen

Eine der Voraussetzungen für die Zuwanderung auf Basis der Positivliste ist die Vergleichbarkeit der im Arbeitsvertrag der ausländischen Fachkraft genannten Arbeitsbedingungen, beispielsweise hinsichtlich der Gehaltshöhe. Sollten in Bezug auf diesen Aspekt Unsicherheiten auftreten, so ist es der Dänischen Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung möglich, die für die Berufsgruppe relevante Gewerkschaft um eine entsprechende Einschätzung zu bitten.

Nach Aussage der interviewten Expertinnen und Experten waren Zuwanderungen auf Basis der Positivliste in der Vergangenheit sehr beliebt. Es bestand eine hohe Nachfrage seitens der Zuwandernden, entsprechend hoch waren die Antragszahlen. Die Erteilungen der Aufenthaltstitel und Arbeitsgenehmigungen auf Basis dieses Zugangswegs waren deutlich höher als bei den alternativen Zugangswegen. Innerhalb der letzten Jahre sind die Antragszahlen laut Auskunft der Expertinnen und Experten jedoch drastisch gesunken. Die Antragszahlen bei der Zuwanderung über die Mindesteinkommensgrenze sind hingegen stark angestiegen. Dies wird insbesondere auf die gesteigerte Attraktivität des Zugangswegs auf Basis des Mindesteinkommens zurückgeführt. Diese wird auf die Absenkung der Mindesteinkommensgrenze im Jahr 2008 zurückgeführt, wodurch die Voraussetzungen für diesen Zugangsweg nun von einem größeren Kreis an Zuwandernden erfüllt werden. Auch sind die umfangreicheren Dokumentationspflichten bei der Zuwanderung über die Positivliste nach Aussage der Expertinnen und Experten ein weiterer Grund für die hier zu verzeichnenden rückläufigen Antragszahlen: die einzureichenden Dokumente und Urkunden sind umfangreicher und komplexer als bei der Zuwanderung über die Mindesteinkommensgrenze; besonders der Nachweis, dass die akademische Qualifikation den Anforderungen einer Tätigkeit der Positivliste entspricht. Diese Prüfung wird auch seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Dänischen Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung als zum Teil komplex wahrgenommen. Dies bezieht sich auf diejenigen Fälle, in denen eine berufliche Tätigkeit angestrebt wird, die nicht explizit auf der Positivliste aufgeführt ist, sondern in einem angrenzenden Arbeitsfeld ausgeübt wird.

Einer der drei möglichen Zuwanderungswege für diese Zielgruppe erfolgt über die Positivliste. Grundsätzliche Voraussetzungen hierfür sind ein Arbeitsangebot in einem Beruf, der auf der Positivliste genannt ist, sowie ein mit dänischen Standards vergleichbarer Arbeitsvertrag. Diese Prüfungen werden durch die Dänische Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung vorgenommen. Die Erteilungen auf Basis der Positivliste sind in den letzten Jahren drastisch gesunken. Dies wird u. a. auf die gesteigerte Attraktivität der weiteren zur Verfügung stehenden Zuwanderungswege, insbesondere bei der Mindesteinkommensgrenze, zurückgeführt.

Mindesteinkommensgrenze

Weiterhin ist der Zugang über eine Mindesteinkommensgrenze möglich (dänisch: Beløbsordningen). Dieser Zugang ist ausschließlich unter der Voraussetzung möglich, dass ein Bruttojahresgehalt in Höhe von mindestens 375.000 dänischen Kronen bezogen wird. Dies entspricht rund 50.300 Euro. Diese Voraussetzung muss jährlich erfüllt werden, auch in dem Falle, dass unbezahlter Urlaub in Anspruch genommen wird (Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering 2013c). Auch für diese Regelung muss ein schriftlicher Arbeitsvertrag oder ein Arbeitsangebot vorliegen, welches das Jahresgehalt sowie die Arbeitsbedingungen darlegt und vergleichbar zum dänischen Standard ist. Es sind bei diesem Zugangsweg jedoch keine spezifischen Anforderungen hinsichtlich des Qualifikationsniveaus gefordert, sodass er grundsätzlich auch nichtakademisch beruflich Qualifizierten offen steht, sollte die Mindesteinkommensgrenze erreicht werden. Wie bereits in Abschnitt 6.2.1 genannt, sind die Zuwanderungsregelungen für die beruflich qualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderer darüber hinaus beschränkt.

Auf der Umsetzungsebene wird die Zuwanderungsmöglichkeit über die Mindesteinkommensgrenze durch die Expertinnen und Experten als niedrigschwellig bewertet. Maßgebliche Voraussetzung ist die Erfüllung eines Mindesteinkommens, welches auf Basis des Arbeitsvertrags der ausländischen Fachkraft nachgewiesen wird. Der Dokumentations- und Nachweisaufwand ist für die Zuwandernden entsprechend gering. Dies schlägt sich auch in den Antragszahlen nieder, diese sind seit der Absenkung der Einkommensgrenze deutlich angestiegen. In der Praxis sind es insbesondere hochqualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer, die auf Basis dieses Zuwanderungswegs einen Aufenthaltstitel erhalten. Die Erteilungsquote für diesen Zuwanderungsweg bewegt sich zwischen 90 und 100 Prozent.

Hochqualifizierte und beruflich qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer können auch über die Mindesteinkommengrenze Zugang zum dänischen Arbeitsmarkt erhalten. Die Voraussetzungen hierfür sind ein entsprechender Arbeitsvertrag, welcher Auskunft über die Vergütung gibt und hinsichtlich der Arbeitsbedingungen mit dänischen Standards vergleichbar ist. Die Prüfung wird durch die Dänische Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung vorgenommen. Dieser Zuwanderungsweg ist sehr attraktiv für Personen aus Drittstaaten, da hiermit ein geringer Dokumentationsaufwand in Verbindung steht und die weiteren Erfordernisse als niedrigschwellig bezeichnet werden können.

Greencard

Darüber hinaus sieht das dänische Zuwanderungssystem die Greencard als Zuwanderungsmöglichkeit für Fachkräfte aus Drittstaaten vor. Bei dem Zugang über die Greencard findet ein punktebasierter Ansatz weiterhin Anwendung. Dieser Zugang ermöglicht akademisch ausgebildeten Zuwanderinnen und Zuwanderern unter bestimmten Bedingungen eine Einreise ohne ein konkretes Arbeitsplatzangebot. Die Zuwanderung hängt hierbei nicht von der Nachfrage einer dänischen Arbeitgeberin oder eines dänischen Arbeitgebers ab, sondern ist durch die ausländischen Fachkräfte angebotsgetrieben. Die Greencard entspricht einem Aufenthaltstitel, welcher zur Arbeitsplatzsuche befähigt, auch darf auf Grundlage der Greencard eine vergütete oder nicht vergütete Tätigkeit ausgeübt werden (OECD 2009:21). Eine gesonderte Arbeitserlaubnis ist bei dem Greencard-Zugang nicht erforderlich, jedoch darf keine selbstständige Tätigkeit ausgeführt werden.

Bei der Greencard wird die Eignung der Hochqualifizierten unter Anwendung eines Punktesystems anhand der Kriterien

- Ausbildung,
- Sprachfähigkeiten einer skandinavischen Sprache oder Dänisch- bzw. Deutschkenntnisse,
- Arbeitserfahrung,
- Alter und
- Anpassungsfähigkeit

ermittelt. Eine Mindestpunktzahl von 100 Punkten ist hierbei zu erreichen, um eine entsprechende Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. In Bezug auf die Ausbildung wird mindestens das Äquivalent zu einem dänischen Bachelor-Abschluss gefordert. Die Zuwanderinnen und Zuwanderer können Bonuspunkte erhalten, wenn der Abschluss an einer international anerkannten Hochschule erlangt wurde¹³⁷. Auch können Bonuspunkte vergeben werden, wenn die entsprechende Ausbildung für die Tätigkeit in einem Beruf qualifiziert, welcher auf der Positivliste der dänischen Mangelberufe aufgeführt wird. Auch die Punktevergabe bei den sprachlichen Qualifikationen, dem Alter und der Bewertung der Anpassungsfähigkeit ist für die Zuwandernde bzw. den Zuwandernden gut nachvollziehbar. So ist es den Zuwanderinnen und Zuwanderern mithilfe der auf dem offiziellen Internetportal verfügbaren Informationen möglich, eine ungefähre Einschätzung der erreichbaren Punktzahl bereits im Voraus vorzunehmen und zu prüfen, ob die Mindestpunktzahl erreicht werden kann (Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering 2013d).

Auf der Umsetzungsebene ist laut Aussage der Expertinnen und Experten eine im Vergleich zum Mindesteinkommen geringere Erteilungsquote bei der Greencard festzustellen. Nur rund 60 Prozent der Anträge werden zugestimmt. Seitens der Zuwanderinnen und Zuwanderer besteht nach Meinung der Expertinnen und Experten trotz der übersichtlichen Informationsangebote im Internet eine gewisse Unsicherheit, ob die erforderliche Mindestpunktzahl erreicht werden kann. Auch ist aus der Praxis bekannt, dass viele Bewerberinnen und Bewerber enttäuscht sind, wenn sie keinen Aufenthaltstitel auf Basis der Greencard erhalten. Die Ablehnung der Anträge ist oft auf die akademischen Qualifikationen aus dem Ausland zurückzuführen, die bei der Prüfung nicht so hoch wie erwartet bewertet werden.

Eine Differenzierung nach Herkunftsländern der Zuwandernden zeigt auf, dass die meisten Bewerbungen aus Bangladesch, Pakistan, Indien, Nepal und China kommen. Insbesondere bei diesen Bewerberinnen und Bewerbern sind die Erteilungsquoten gering. Bei Bewerberinnen und Bewerbern aus Bangladesch liegt diese beispielsweise bei nur rund 15 Prozent der Anträge. Die Expertengespräche haben aufgezeigt, dass Zuwandernde aus Drittstaaten in der Regel gute Chancen auf den Erhalt einer Greencard haben, wenn die akademische Ausbildung in Dänemark oder einem EU-Mitgliedsstaat absolviert wurde. Bei Bewerberinnen und Bewerbern mit einem akademischen Abschluss aus einem Drittstaat ist die Erteilung im Regelfall schwierig.

137 Eine Übersicht über diese Hochschulen wird unter folgender Internetseite zur Verfügung gestellt: <http://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2009/results>.

Hochqualifizierte können außerdem über die Green-card Zugang zum dänischen Arbeitsmarkt erhalten. Hierfür müssen die Antragstellenden aus Drittstaaten mindestens ein Äquivalent zum dänischen Bachelor-Abschluss aufweisen. Bei diesem Zuwanderungsweg wird ein Punktesystem angewandt. Die Bewerberinnen und Bewerber müssen eine Mindestpunktzahl erreichen. Die Erteilungsquote ist deutlich geringer als bei der Positivliste oder dem Mindesteinkommen, da die akademische Qualifikation der Zielgruppe mit dänischen Maßstäben bewertet wird.

6.2.3 Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse

Für die Ausübung spezifischer bzw. reglementierter Berufe ist in Dänemark eine Genehmigung erforderlich. Hierunter fallen beispielsweise Ärztinnen und Ärzte, die die Ausbildung außerhalb Dänemarks absolviert haben. Auch unterliegt der Zugang zu regulierten Berufen besonderen Voraussetzungen¹³⁸. Hierfür ist es erforderlich, den im Ausland erworbenen Abschluss anerkennen zu lassen. Abhängig von dem jeweiligen Beruf wird die Anerkennung von unterschiedlichen Behörden durchgeführt¹³⁹. Die Anerkennung akademischer Qualifikationen wird von einer Agentur durchgeführt, welche dem dänischen Ministerium für Wissenschaft, Innovation und Bildung unterstellt ist.

Vergleichbar zum deutschen System, auf welches in Abschnitt 3.3.3 eingegangen wurde, prüfen die jeweiligen zuständigen Stellen die Qualifikation der potenziell Zuwandernden und stellen im Falle einer Anerkennung ein entsprechendes Dokument aus (Danish Ministry of Science, Innovation and Higher Education 2013a, b). Die Anerkennung ausländischer Abschlüsse ist dahingehend kostenpflichtig, dass das die Anerkennung bestätigende Dokument Kosten verursacht (Danish Agency for International Education 2010:21).

6.2.4 Ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen dänischer Hochschulen

Für den Zugang zum dänischen Hochschulsystem für Studierende aus Drittstaaten ist eine Aufenthaltserlaubnis erforderlich. Hierfür ist es notwendig, dass die Studienbewerberinnen und -bewerber eine Zulassung zum Studium

an einer staatlich anerkannten Hochschuleinrichtung in Dänemark ausweisen. Auch müssen die Studienbewerberinnen und -bewerber aus Drittstaaten finanzielle Nachweise für die Dauer ihres Aufenthalts in Dänemark erbringen. Als grundsätzliche Voraussetzung ist ein jährlich verfügbarer Betrag in Höhe von 50.000 dänischen Kronen vorzuweisen, dies entspricht rund 6.700 Euro. Dieser Betrag kann abhängig von der Aufenthaltsdauer variieren: Für einen Studienaufenthalt von unter einem Jahr sind 4.200 dänische Kronen, rund 563 Euro, pro Studienmonat vorzuweisen¹⁴⁰ (Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering 2013e). Sollte eine Studiengebühr anfallen, so ist der Nachweis der Zahlung dieser für das erste Studienjahr zu erbringen (Danish Ministry of Science, Innovation and Higher Education 2013c). Auch sind sprachliche Kompetenzen in der dänischen, schwedischen, norwegischen, englischen oder deutschen Sprache nachzuweisen.

Die Aufenthaltserlaubnis für Studierende aus Drittstaaten berechtigt auch zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, welche 15 Stunden wöchentlich nicht überschreitet. Die Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung ist in den Monaten Juni, Juli und August möglich (Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering 2013e). Diese Regelung ist somit vergleichbar mit den Regelungen, welche für Studierende aus Drittstaaten in Deutschland gelten und in § 16 Absatz 3 AufenthG dargelegt sind. Die Regelungen wurden in Abschnitt 3.3.4 erläutert. In Deutschland wird den Studierenden jedoch freigestellt, innerhalb welches Zeitraums der Nebenerwerb eingegangen wird, es darf lediglich das Maximum von 120 ganzen bzw. 240 halben Tagen pro Jahr nicht überschritten werden.

Nach Abschluss des Studiums in Dänemark kann eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis für einen Zeitraum von sechs Monaten beantragt werden, um in diesem Zeitraum nach einem entsprechenden Beschäftigungsverhältnis zu suchen. Für diesen Zeitraum gelten bzgl. der Ausübung einer Beschäftigung selbige Regelungen wie für die Studienzzeit.

Auf der Umsetzungsebene wird nach Aussage der Expertinnen und Experten angestrebt, mehr Studierende aus Drittstaaten zu animieren, für die gesamte Studiendauer nach Dänemark zu kommen. Zum jetzigen Zeitpunkt kommt der Großteil der Studierenden aus Drittstaaten für einen temporär beschränkten Zeitraum und absolviert nur einige Semester in Dänemark.

138 Eine Übersicht über die regulierten Berufe ist auf der Internetseite des Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser unter folgendem Link verfügbar: <http://fivu.dk/en/education-and-institutions/recognition-and-transparency/regulated-professions/list-of-regulated-professions>, Stand 25.11.2013.

139 Ein Leitfaden zum Verfahren ist in englischer Sprache verfügbar unter folgendem Link: http://fivu.dk/en/education-and-institutions/recognition-and-transparency/regulated-professions/leguide_en.pdf, Stand 25.11.2013.

140 Beispiel: Sollte eine Studentin oder ein Student beispielsweise sechs Monate in Dänemark studieren wollen, so sind verfügbare finanzielle Mittel in Höhe von 25.200 dänischen Kronen (6 x 4.200 dänische Kronen) nachzuweisen. Dies entspricht rund 3.378 Euro.

Seitens der Dänischen Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung wird bei der Erteilung der Aufenthaltstitel für Studierende geprüft, ob die grundsätzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Zulassung zum Studium wird von einer anderen Stelle erteilt. Kritisch wird aus Sicht der Expertinnen und Experten bewertet, dass sich einige der Absolventinnen und Absolventen von den Voraussetzungen her nicht für die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf Basis der Greencard eignen und der Verbleib in Dänemark deshalb nicht sichergestellt werden kann. Nach Auskunft der Expertinnen und Experten ist der Aufenthaltstitel für Studierende vergleichbar mit dem der Positivliste und der Mindesteinkommensgrenze, da auch hier ein nachfrageorientierter Ansatz verfolgt wird.

Studieninteressierte aus Drittstaaten können eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer des Studiums erhalten, wenn sie eine Zulassung zum Studium an einer staatlich anerkannten Hochschuleinrichtung sowie den Nachweis für ausreichende Finanzmittel für die Dauer des Aufenthalts in Dänemark vorweisen können. Ausländischen Studierenden ist es möglich, eine Tätigkeit im Nebenerwerb bis zu einem bestimmten Umfang aufzunehmen. Nach Abschluss des Studiums dürfen die Absolventinnen und Absolventen unter bestimmten Bedingungen weitere sechs Monate zur Arbeitssuche im Land bleiben.

6.2.5 Ausländische Jugendliche ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Dänemark absolvieren

Zum Zweck der Berufsausbildung können Drittstaatsangehörige einreisen, sofern die Ausbildungsdauer drei Jahre nicht überschreitet und das dänische Unternehmen die Notwendigkeit der Besetzung der Ausbildungsstelle durch die ausländische Fachkraft nachweisen kann.

Diese Regelung ist vergleichbar zu den deutschen Regelungen. Wie in Abschnitt 3.3.5 dargelegt, muss in Deutschland nach § 17 AufenthG und entsprechend des § 39 AufenthG eine Vorrangprüfung durchgeführt werden, wenn eine Ausbildung in Deutschland von einem Jugendlichen aus einem Drittstaat absolviert werden soll.

Nach Auskunft der Expertinnen und Experten werden Auszubildende in der Regel von Unternehmen nach Dänemark entsandt, die auch eine Niederlassung in Dänemark haben. In der Praxis spielt dieser Zugangsweg bedingt durch die geringe Nachfrage nach ausländischen Auszubildenden auf dem dänischen Arbeitsmarkt eine tendenziell untergeordnete Rolle.

Die Zuwanderung von Jugendlichen ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Dänemark absolvieren möchten, wird ermöglicht, wenn eine zur deutschen Vorrangprüfung vergleichbare Bescheinigung erteilt wurde und die Ausbildung einen Zeitraum von drei Jahren nicht überschreitet. Nach Einschätzung der Expertinnen und Experten besteht seitens dieser Zielgruppe jedoch eine sehr geringe Nachfrage.

6.2.6 Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Das offizielle Portal für Zuwanderungsinteressierte und für die Integration ist nyidanmark.dk und es stellt die wichtigsten Informationen in einer sehr übersichtlichen Weise dar. Es ist in dänischer und englischer Sprache zugänglich. Das Portal bietet eine Vielzahl von weiterführenden Informationen und Kontaktdaten der relevanten Stellen. Es differenziert nach Zielgruppen und erleichtert so das Finden von notwendigen Informationen.

Für die Zielgruppe der Studierenden aus Drittstaaten gibt es das spezifische Portal studyindenmark.dk, welches zielgruppenspezifische Informationen in englischer Sprache zur Verfügung stellt. Das Portal wird von dem Dänischen Ministerium für Wissenschaft, Innovation und Bildung verwaltet sowie betreut und ist mit dem offiziellen Informationsportal NewtoDenmark verlinkt. Hier sind Informationen rund um das Studium sowie das alltägliche Leben in Dänemark dargestellt, wodurch das Portal eine sehr informative und zielgerichtete Informationsquelle für Studierende darstellt. Auch ist eine Vielzahl persönlicher Erfolgsgeschichten und Einschätzungen von Studierenden verfügbar. Zusätzlich können sich die Studierenden in einem Forum austauschen.

Good-Practice-Ansatz zur Informationsvermittlung der Zuwanderinnen und Zuwanderer

Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderern stehen zielgruppenspezifische Informationen auf einem zentralen Internetportal zur Verfügung. Die Zuwanderungsvoraussetzungen sind sehr verständlich dargestellt. Spezifischere Informationen zu einzelnen Zielgruppen, beispielsweise Studierenden, sind auf separaten Seiten verfügbar. Entsprechende Verlinkungen sind aufgeführt.

Im Anschluss an die Einreise nach Dänemark steht den Zuwanderinnen und Zuwanderern ein weiteres Angebot zur Verfügung, welches speziell auf diese Zielgruppe ausgerichtet ist. Hierbei handelt es sich um das Portal „Expats in Denmark“.¹⁴¹ Das Portal wurde im Jahr 2009 gegründet und gibt Auskunft über berufliche und soziale Aktivitäten mit

141 Dieses Netzwerk kann über den folgenden Link erreicht werden: <http://www.expatsindenmark.com/Pages/Home.aspx>.

der Zielsetzung, gegenseitige Unterstützung von Zuwandernden für Zuwandernde zu schaffen und diesen bei der Integration in Dänemark zu helfen. Das Portal wird von der Dänischen Agentur für Arbeitsbeschaffung und internationale Rekrutierung sowie dem Ministerium für Unternehmen und Wachstum kofinanziert.

Good-Practice-Ansatz zur Integration ausländischer Fachkräfte

Ausländische Fachkräfte werden über das Portal „Expat in Denmark“ über soziale Aktivitäten und Unternehmen informiert. Die Zielsetzung des Portals besteht darin, eine gegenseitige Unterstützung von Zuwandernden bei der Integration in Dänemark zu leisten.

Bei der Suche nach einem dem Studium angemessenen Arbeitsplatz stehen den Absolventinnen und Absolventen unterschiedliche Informationsmöglichkeiten und -kanäle zur Verfügung. Zum einen werden Informationen zur Erwerbstätigkeit in Dänemark auf dem Internetportal für Studierende zur Verfügung gestellt (Danish Ministry of Science, Innovation and Higher Education 2013b). Die Internetseite führt unterschiedliche Verlinkungen zu Jobportalen auf, die für die Suche nach einem Arbeitsplatz hilfreich sind. Zum anderen können die Absolventinnen und Absolventen auf die Internetseite workindenmark.dk zugreifen, welche speziell die Zielgruppe der Ausländerinnen und Ausländer adressiert. Auf diese Angebote wird im Folgenden näher eingegangen. Das Portal workindenmark.dk ist die offizielle dänische Website für die Arbeitsvermittlung von Zuwandernden. Es wird von der Dänischen Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung betreut. Diese Agentur wurde als nachgelagerte Behörde des Dänischen Ministeriums für Arbeit am 8. Februar 2012 geschaffen und hat es sich u. a. als Ziel gesetzt, bei der Rekrutierung ausländischer Fachkräfte unterstützend zu wirken (Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering 2013). Die Informationen des Portals sind in einer Vielzahl von Sprachen verfügbar. Sie richten sich sowohl an potenzielle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Die Leistungen von Workindenmark umfassen den International Citizen Service, eine Datenbank mit Lebensläufen und offenen Stellenbeschreibungen in englischer Sprache, welche im Internetportal dargestellt sind.

Der International Citizen Service ist an vier unterschiedlichen Standorten in Dänemark¹⁴² eingerichtet worden. Er fungiert im Sinne eines One-Stop-Shops für Zuwandernde, da dieser unter seinem Dach sämtliche Institutionen und Einrichtungen vereint, welche im Zuge eines Verwaltungs-

verfahrens für die Zielgruppen der ausländischen Fachkräfte, der Studierenden und der ausländischen Arbeitssuchenden eingebunden sind. Auch dänische Unternehmen können die Dienste in Anspruch nehmen. Das Dienstleistungsspektrum deckt die Unterstützung bei der Bearbeitung der Antragsdokumente ab, leistet Hilfestellung und persönliche Beratung – beispielsweise zu Themen wie Arbeitssuche, Steuersystem und Sprachkurseangebote – und bietet Informationen zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen, der Anerkennung ausländischer Abschlüsse, den Kinderbetreuungsangeboten, dem Schulsystem sowie dem Studium in Dänemark (Danish Agency for Labour Retention and International Recruitment 2013).

Good-Practice-Ansatz im Bereich der Unterstützungsleistungen für ausländische Fachkräfte und dänische Betriebe

Die vier International-Citizen-Service-Stellen bieten umfangreiche Unterstützungsleistungen für die Zielgruppe der ausländischen Fachkräfte sowie auch für dänische Betriebe an. Die Hilfestellungen beziehen sich auf die Bearbeitung von Antragsdokumenten, die Begleitung bei und die Erledigung von Behördengängen, die Beratung zu Themen wie der Anerkennung, steuerlichen Aspekten, Lebens- und Arbeitsbedingungen. Auch ist der International Citizen Service bei der Arbeitssuche behilflich.

Darüber hinaus werden den Unternehmen von Workindenmark weitere spezifische Dienstleistungen angeboten. Diese umfassen beispielsweise die Unterstützung bei der Rekrutierung ausländischer Fachkräfte, Leistungen bei Behördengängen und Verwaltungstätigkeiten, die mit der ausländischen Fachkraft in Verbindung stehen sowie Leistungen für die Partnerinnen und Partner der ausländischen Fachkräfte (Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering 2013). Die Unterstützung bei der Rekrutierung richtet sich insbesondere an dänische Betriebe, die eine offene Position mit einer ausländischen Fachkraft besetzen möchten. Für die Rekrutierung wird insbesondere die Datenbank der Internetseite Workindenmark verwendet. Hier können offene Positionen direkt eingesehen bzw. eingestellt werden. Auch können Zuwanderungsinteressierte ihren Lebenslauf in eine Maske¹⁴³ einfügen, sodass die wichtigsten Informationen für potenzielle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einsehbar sind. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen ein Firmenprofil erstellen, um Bewerberinnen und Bewerber kontaktieren zu können. Die in dem Jobportal aufgeführten Stellenbeschreibungen werden zum Großteil durch andere Stellenportale oder die Stellenausschreibungen der Internetseiten von Betrieben gespeist. Nach Aus-

142 Ein International Citizen Service ist im Norden (Aalborg), im Osten (Kopenhagen), im Süden (Odense) und im Westen (Aarhus) eingerichtet worden.

143 Folgende Informationen werden abgefragt: gewünschte Stellung, Arbeitserfahrung, Ausbildung, weitere Kompetenzen und Sprachfähigkeiten.

kunft der Expertinnen und Experten werden rund zehn Prozent der Stellenbeschreibungen direkt von dänischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern eingepflegt. Die letztgenannten Stellenbeschreibungen werden im Voraus zur Veröffentlichung einer Qualitätssicherung unterzogen. Die eingestellten Lebensläufe der ausländischen Fachkräfte werden keiner Qualitätskontrolle unterzogen.

Auch ist es Unternehmen möglich, Unterstützung bei der Rekrutierung von ausländischen Fachkräften zu erhalten, indem Workindenmark aktiv nach geeigneten ausländischen Fachkräften sucht und diese den Betrieben vorschlägt. Neben diesen Angeboten werden Hilfestellungen bei der Suche nach einer geeigneten Beschäftigung für die Partnerinnen und Partner der ausländischen Fachkräfte geboten. Hierfür wird das aus einem Zusammenschluss dänischer Unternehmen bestehende Netzwerk „Partnerlink“ genutzt. Es wird eine verantwortliche Mitarbeiterin bzw. ein verantwortlicher Mitarbeiter von Workindenmark festgelegt, welcher den Betrieb und die entsprechenden Partnerinnen und Partner der Fachkräfte regelmäßig über Beschäftigungsmöglichkeiten informiert. Auch können die Partnerinnen bzw. Partner der ausländischen Fachkräfte an berufsbezogenen Qualifizierungskursen teilnehmen. Sämtliche dieser Dienstleistungen sind für Betriebe und ausländische Fachkräfte kostenlos. Eine von Rambøll Management Consulting Dänemark durchgeführte Befragung im Auftrag von Workindenmark im Jahr 2012 hat ergeben, dass die Betriebe mit den Leistungen und dem Angebot von Workindenmark sehr zufrieden sind (Rambøll 2013)¹⁴⁴.

Good-Practice-Ansatz im Matching-Prozess zwischen ausländischen Fachkräften und dänischen Betrieben

Workindenmark bietet ausländischen Fachkräften und dänischen Betrieben umfangreiche Hilfestellungen bei der Suche nach einer geeigneten Beschäftigung bzw. einer geeigneten Mitarbeiterin bzw. einem geeigneten Mitarbeiter. Ausländische Fachkräfte können ihren Lebenslauf in das Portal eingeben. Dänische Betriebe nutzen das Portal, um Stellenausschreibungen einzustellen. Workindenmark bietet auch Unterstützung bei der Rekrutierung ausländischer Fachkräfte und bei der Arbeitssuche für Partnerinnen und Partner ausländischer Fachkräfte über das Netzwerk „Partnerlink“. Die Leistungen von Workindenmark sind kostenlos. Die dänischen Betriebe sind sehr zufrieden mit diesem Leistungsangebot.

Die Beantragung einer Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung ist für spezifische Zugangswege auf dem elektronischen Wege möglich. Hierzu gehören die Zugänge über die Positivliste und die Mindesteinkommensgrenze. Für die Zielgruppe der Studierenden sind entsprechende Formular-Vorlagen zur Beantragung des Aufenthaltstitels auf dem Portal verfügbar, welche heruntergeladen werden und dann vor dem Botschaftsbesuch in der Heimat vorausgefüllt werden können. Es sind detaillierte Informationen zum Verfahren der Beantragung von Aufenthaltstiteln sowie ein Leitfaden¹⁴⁵ mit Verlinkungen verfügbar (Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering 2013f). Auch werden die Kontaktdaten inklusive Telefonnummern der zuständigen Stellen in Dänemark aufgeführt. Die Zuwanderungsinteressierten werden dazu angehalten, möglichst den elektronischen Weg für eine Einreichung der Dokumente zu wählen, da hier eine schnellere Bearbeitung möglich ist. Mittelfristig ist nach Auskunft der Expertinnen und Experten vorgesehen, eine elektronische Einreichung für sämtliche Aufenthaltstitel zu ermöglichen. Als nächster Schritt ist dies für die Zielgruppe der Studieninteressierten vorgesehen.

Bei der elektronischen Einreichung ist es erforderlich, eine Kopie der eingehändigten Dokumente zu erbringen. Bei Anträgen für den Aufenthaltstitel auf Basis der Mindesteinkommensgrenze müssen eine Kopie eines gültigen Ausweisdokuments sowie eine Kopie des Arbeitsvertrags eingereicht werden. In Bezug auf die Zielgruppe der hochqualifizierten Zuwandernden werden die Anforderungen möglichst gering gehalten. Eine Überprüfung dieser Dokumente auf Echtheit findet nach Auskunft der Expertinnen und Experten nicht statt. Dies ist nicht erforderlich, da umfangreiche Überprüfungen durchgeführt werden, wenn sich die Zuwandernden im Land befinden. So hat die Dänische Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung beispielsweise Zugriff auf das System der Steuerbehörde und kann entsprechend einsehen, ob sich die Zuwandernde bzw. der Zuwandernde rechtmäßig im Land aufhält. Diese Prüfung erfolgt auch bei Verlängerungen von Aufenthaltstiteln. Es ist der Agentur möglich, die Gehaltszahlungen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern nachzuvollziehen und zu prüfen, ob Zuwandernde ggf. für mehrere Betriebe gleichzeitig beschäftigt waren. Zusätzlich werden unangekündigte Kontrollen durchgeführt. Es gibt entsprechend zahlreiche Kontrollmechanismen, die eine Überprüfung der Dokumente auf Echtheit zum Zeitpunkt der Einreise nicht erfordern.

144 Aktuell wird eine erneute Befragung der Betriebe von Rambøll Management Consulting Dänemark vorgenommen, die die Leistungen von Workindenmark in Anspruch genommen haben. Die Ergebnisse dieser Studie werden zu Beginn des kommenden Jahres erwartet.

145 Der Leitfaden ist unter folgendem Link verfügbar:

http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/AEBBEB05-947E-4B33-81E9-98D34CC12E48/0/us_form_guide_eng.pdf, Stand 25.11.2013.

Good-Practice-Ansatz bei der Beantragung von Aufenthaltstiteln

Die Beantragung von Aufenthaltstiteln auf Basis der Positivliste und der Mindesteinkommensgrenze ist auf elektronischem Wege möglich. Der Bearbeitungsstand ist jederzeit einsehbar und eine schnelle Bearbeitung wird gewährleistet.

Bei denjenigen Aufenthaltstiteln, die elektronisch eingereicht und bearbeitet werden können, sind sowohl Informationen seitens der Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber sowie der ausländischen Fachkräfte zu erteilen. Im Falle einer elektronischen Beantragung müssen sich sowohl Zuwandernde wie auch potenzielle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber elektronisch registrieren. In den Expertengesprächen wurde die Einbindung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in das Antragsverfahren als sehr positiv bewertet. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber würden die direkte Einbindung in das Verfahren begrüßen, da auf diese Weise Verfahrensbeschleunigungen ermöglicht werden und eine direkte Kontaktaufnahme mit einem Verantwortlichen aus der Antragsbearbeitung möglich ist.

Good-Practice-Ansatz bei der Beantragung von Aufenthaltstiteln durch die Einbindung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern

Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber werden in den Prozess der elektronischen Beantragung von Aufenthaltstiteln eingebunden. Dies wird seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als sehr positiv bewertet.

Der Gesamtprozess der Visabeantragung wurde in den dänischen Auslandsvertretungen an externe Dienstleisterinnen und Dienstleister ausgelagert. Sollte es in diesen Fällen zu Nachfragen zum Bearbeitungsstand oder auch zu Nachfragen zum Bearbeitungsstand anderer Aufenthaltstitel kommen, so stehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Dänischen Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung an sechs Stunden täglich über eine Hotline zur Verfügung. Ihnen ist es möglich, entsprechende Auskünfte zu dem Bearbeitungsstand der Visaanträge und der Anträge auf Aufenthaltstitel zu erteilen.

Good-Practice-Ansatz bei der Erkundigung zum Bearbeitungsstand von Visaanträgen und Anträgen auf Aufenthaltstitel

Seitens der Dänischen Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung wurde eine Hotline eingerichtet, welche sechs Stunden täglich erreichbar ist und Auskünfte zum Bearbeitungsstand von Visaanträgen und Anträgen auf Aufenthaltstitel erteilt.

Hinsichtlich der Bearbeitungszeiten wurden für die meisten Verfahren Serviceziele durch die Dänische Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung definiert. Es wurde vereinbart, dass Bewerberinnen und Bewerber bei Einreichung vollständiger Unterlagen mit einer maximalen Bearbeitungszeit von einem Monat rechnen müssen (Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering 2013g). Die Serviceziele der Agentur sind transparent auf dem Portal nyidanmark.dk abgebildet¹⁴⁶. Auch die Erreichung dieser Serviceziele ist sehr transparent und differenziert nach Aufenthaltstiteln auf dem zentralen Informationsportal dargestellt¹⁴⁷.

Good-Practice-Ansatz in Bezug auf die Angabe von Bearbeitungszeiten

Um die Planbarkeit auf Seiten der Antragstellerinnen und Antragsteller wie auch der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu erhöhen, hat die Dänische Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung Serviceziele für die maximale Bearbeitungszeit der einzelnen Aufenthaltstitel definiert. Auch die Einhaltung dieser Serviceziele ist transparent auf dem zentralen Internetportal zur Zuwanderung nyidanmark.dk (Newtodenmark) dargestellt.

Auch hinsichtlich der Bearbeitungskosten herrscht große Transparenz für die Antragstellerinnen und Antragsteller. In dem Portal nyidanmark.dk ist eine Gebührenübersicht über die unterschiedlichen Verfahren dargestellt (Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering 2013h). Das Verfahren zur Aufenthaltserlaubnis Studierender verursacht Kosten in Höhe von 1.670 dänischen Kronen bzw. 224 Euro. Zuwanderungsinteressierte, welche über die Positivliste oder die Mindestgehaltsgrenze nach Dänemark einwandern wollen, müssen mit Bearbeitungskosten in Höhe von 3.165 dänischen Kronen bzw. 425 Euro rechnen¹⁴⁸. Die höchsten Bearbeitungskosten verursacht die Beantragung eines Aufenthaltstitels über die Greencard. Hierfür werden den Antragstellerinnen und Antragstellern umgerechnet 846 Euro in Rechnung gestellt.

146 Dies ist unter folgendem Link einsehbar:

<http://www.nyidanmark.dk/en-us/authorities/agency-retention-recruitment/service-goals/service-goals.htm>.

147 Diese Information ist unter folgendem Link verfügbar:

<http://www.nyidanmark.dk/en-us/authorities/agency-retention-recruitment/service-goals/fulfillment-of-service-goals.htm>.

148 Eine differenzierte Übersicht zu den Bearbeitungskosten ist unter folgendem Link verfügbar:

<http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming-to-dk/fee/about-fees/overview-of-case-categories-and-fees.htm>.

In Bezug auf das Erlernen der dänischen Sprache werden den ausländischen Fachkräften sehr umfangreiche Angebote unterbreitet. So haben Zuwanderinnen und Zuwanderer Anspruch auf kostenlose Sprachkurse für die Dauer von drei Jahren. Für die Zielgruppe der ausländischen Fachkräfte werden zielgruppenspezifische Sprachkurse angeboten. Diese Einführungskurse haben einen Umfang von fünf Modulen mit jeweils 50 Unterrichtsstunden.

Good-Practice-Ansatz bei der Sprachvermittlung

Dänischen Zuwanderinnen und Zuwanderern werden für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren kostenlose Sprachkurse angeboten. Auch gibt es spezielle Angebote, die auf die Zielgruppe der ausländischen Fachkräfte ausgerichtet sind und einen stärkeren Fokus auf die für den Arbeitsalltag relevante Sprachvermittlung legen. Diese Angebote sind durch staatliche Stellen finanziert.

Im Zuge der Änderungen des rechtlichen Rahmens durch die neue Regierung im Mai 2012 wurden die Rahmenbedingungen für Zuwanderungsinteressierte verbessert und professionalisiert. Es ist eine Vielzahl von Angeboten für die Zielgruppen geschaffen worden, welche die Bestrebungen in den Bereichen der Anerkennungs- und Willkommenskultur erkennen lassen. Auf die Bestrebungen lassen beispielsweise die Einrichtung des International Citizen Service sowie der Dänischen Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung schließen.

Insgesamt werden die rechtlichen Regelungen zu Zuwanderungsmöglichkeiten nach Dänemark sehr transparent und differenziert für die unterschiedlichen Zielgruppen dargestellt und sind gut nachvollziehbar. Auch ist ein sehr transparentes System für die Beantragung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen eingeführt worden, welches in Teilen eine elektronische Beantragung ermöglicht und den Zuwanderungsinteressierten die Einsicht des Bearbeitungsstands erlaubt. Als besonders positiv ist die Aufbereitung der zielgruppenspezifischen Informationen und verfügbaren kostenlosen Hilfestellungen zu bewerten, auch in Bezug auf die Vermittlung von Arbeitsplätzen und die Rekrutierungsunterstützung für dänische Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Insbesondere die Verlinkung von zentralen Internetportalen zu zielgruppenspezifischen Informationen ist gelungen, obwohl eine Vielzahl von Akteuren und Angeboten zu erkennen ist.

6.3 Fazit des internationalen Vergleichs

Im Rahmen des Projekts wurden neben dem vertiefenden Vergleich zu den Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte in Österreich und Dänemark auch die Regelungen und Umsetzungserfahrungen für die Niederlande, Großbritannien und Australien auf Basis einer Dokumenten- und Internetrecherche analysiert. In diesem Fazit werden auf Basis der vorliegenden Informationen zu allen fünf Ländern Gemeinsamkeiten und Unterschiede zur deutschen Rechtslage und Umsetzung herausgearbeitet. Abschließend wird auf die Übertragbarkeit dieser guten Ansätze auf Deutschland eingegangen.

Konvergenzen in der Ausrichtung der Zuwanderungsregime

Weder Deutschland noch die fünf untersuchten Vergleichsländer verzichten gegenwärtig auf eine Steuerung und Beschränkung der Zuwanderung zum Zweck der Beschäftigung. Vielmehr wird mit steigender Intensität der Rechtsrahmen auf die spezifischen Bedürfnisse des jeweiligen Arbeitsmarkts und somit auch entsprechend auf die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte zugeschnitten. Dabei kann für alle betrachteten Länder, wie auch für Deutschland, konstatiert werden, dass die Zuwanderungsregime vor allem auf die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften, insbesondere auf Hochschulabsolventinnen und -absolventen, ausgerichtet sind. Für nicht akademisch qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer ist die Zuwanderung in allen Ländern durch den rechtlichen Rahmen schwieriger.

Allgemein kann hierzulande, wie auch in den fünf Vergleichsländern, von einer Ausrichtung der Zuwanderungssteuerung an im Inland vorhandenem bzw. fehlendem Humankapital und an die spezifischen Bedürfnisse des Arbeitsmarkts gesprochen werden. Hinsichtlich der Differenzierung in Angebots- und Nachfrageorientierung bei der Arbeitsmigrationssteuerung sind in den Vergleichsländern Unterschiede zu erkennen. So verfolgen die Länder Dänemark, die Niederlande und Australien einen stärker nachfrageorientierten Ansatz bei der Arbeitsmigration, der jedoch bedingt durch die Anwendung von Punktesystemen auch Elemente einer angebotsorientierten Steuerung enthält (zum Beispiel Greencard in Dänemark, SkillSelect in Australien). Österreich hingegen verfolgt einen angebotsorientierten Ansatz, welcher die nationale Arbeitsnachfrage berücksichtigt, und hat somit eine Mischform gewählt. Auch in Großbritannien wird eine Mischform aus angebots- und nachfrageorientiertem Ansatz verfolgt. Entsprechende Unterschiede ergeben sich hinsichtlich der Steuerung der Arbeitsmigration in den Vergleichsländern. Besonders markant ist der Trend zur arbeitsmarktorientierten Beschränkung der Zuwanderungsmöglichkeiten für

Fachkräfte aktuell in Großbritannien. Hier wurde die besonders freizügige Kategorie „Tier 1“ für hochqualifizierte Fachkräfte in Folge der inländischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation abgeschafft, womit einer der maßgeblichen Zugangswege beschränkt wurde.

In Bezug auf die Entwicklung der Zuwanderungsregime hat Deutschland im Vergleich zu den anderen Staaten in den letzten Jahren (seit 2005) einen besonders weitreichenden Wandel vom Anwerbestopp hin zu einer aktiven Zuwanderungspolitik vollzogen. Entsprechend wurden die Zuwanderungsmöglichkeiten für ausländische Fachkräfte und angehende ausländische Fachkräfte deutlich erweitert und zum Teil vereinfacht (etwa mit Einführung der Blauen Karte EU, der Anpassung der Regelungen und Verbleibsmöglichkeiten für Studienabsolventinnen und -absolventen sowie durch die Einführung des Visums zur Arbeitssuche). Insgesamt ist das deutsche Zuwanderungsregime im Vergleich zu den fünf betrachteten Ländern inzwischen eines der freizügigsten. Dies wurde auch bereits durch die OECD bescheinigt (OECD 2013a).

Unterschiede in den rechtlichen Einzelregelungen für die unterschiedlichen Zielgruppen

Anders als bei den Konvergenzen im Bereich der grundsätzlichen Ausrichtung der Zuwanderungsregime sind bei den rechtlichen Einzelregelungen und der Umsetzung nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den betrachteten Ländern zu verzeichnen. Diese Unterschiede werden im Folgenden dargelegt.

Punktesystem vs. Spezialtatbestände

Am auffälligsten ist, dass einige Länder Punktesysteme zur Bestimmung der Zuwanderungsmöglichkeiten einzelner Zielgruppen verwenden. Zum Teil wird bei den Vergleichsländern ein punktebasierter Ansatz jedoch nur für spezifische Zielgruppen verwendet (zum Beispiel Zuwanderung über die Greencard in Dänemark). Andere Staaten machen die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte nicht von einem Punktesystem, sondern von zum Teil sehr speziellen Tatbeständen abhängig, wie sie auch der deutsche Gesetzgeber im Aufenthaltsgesetz geschaffen hat. Die Anwendung eines Punktesystems wird seitens der zuwandernden Fachkräfte jedoch unterschiedlich wahrgenommen. Die nähere Betrachtung des Punktesystems bei der dänischen Greencard hat aufgezeigt, dass dessen Anwendung seitens der Zielgruppe kritisch wahrgenommen wird. Dies liegt nach Auskunft der Expertinnen und Experten daran, dass Unsicherheiten bestehen und im Voraus keine definitive Ein-

schätzung angegeben werden kann, ob eine für die Zuwanderung ausreichende Punktzahl erreicht wird. In Österreich hingegen wird die Anwendung des Punktesystems seitens der Zuwandernden positiv wahrgenommen. Die Transparenz und Objektivität des zugrundegelegten Kriterienkatalogs wird hieran laut Expertinnen und Experten besonders gewürdigt.

Aufenthaltszweck zur Arbeitssuche

Eine Aufenthaltsmöglichkeit ermöglicht das deutsche Recht derzeit in § 18c AufenthG: Hier wird ein Aufenthalt von bis zu sechs Monaten für Hochschulabsolventinnen und -absolventen mit einem anerkannten Hochschulabschluss oder einem inländischen Hochschulabschluss vorgesehen.¹⁴⁹ Bei diesem Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche ist jedoch eine Beschäftigung ausgeschlossen. Auch andere Länder (Österreich, Dänemark) ermöglichen für Fachkräfte einen Aufenthalt zur Arbeitssuche für Akademikerinnen und Akademiker von bis zu sechs Monaten. Hierfür ist es in beiden Ländern erforderlich, eine Mindestpunktzahl bei der Bewertung auf Basis des Kriterienkatalogs zu erhalten. In den Niederlanden wird die Arbeitssuche für akademisch qualifizierte für bis zu einem Jahr ermöglicht. Diese Regelung hat den Vorteil, dass die Schwelle, zur Arbeitssuche zuzuwandern, für Personen, die noch kein Arbeitsplatzangebot haben, deutlich geringer ist. Für diesen Personenkreis dürfte es finanziell in der Regel nicht möglich sein, einen längeren Aufenthalt zum Zweck der Arbeitsplatzsuche aus Ersparnissen zu finanzieren. Großbritannien und Australien schränken den Aufenthalt zur Arbeitssuche hingegen stark ein bzw. ermöglichen diesen nicht. In Großbritannien ist ein Aufenthalt zur Arbeitssuche seit dem vergangenen Jahr nicht mehr möglich. In Australien wird der Aufenthalt zur Arbeitssuche ausschließlich Ingenieurinnen und Ingenieuren gewährt, die für einen Zeitraum von bis zu 18 Monaten nach einer geeigneten Beschäftigung suchen können. In keinem der Vergleichsländer wird es beruflich qualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderern ermöglicht, für einen temporär beschränkten Zeitraum zum Zwecke der Arbeitssuche einzureisen.

Zuwanderungsmöglichkeiten für Studierende

Im Bereich des von § 16 AufenthG normierten Aufenthalts zu Studienzwecken stellt die deutsche Regelung im internationalen Vergleich die wohl liberalste Regelung dar. Dies betrifft insbesondere die Möglichkeiten des Nebenerwerbs während des Studiums sowie die mögliche Aufenthaltsdauer zur Arbeitssuche unmittelbar nach Abschluss des Studiums. In Australien dürfen die Absolventinnen und

149 Damit ist nicht die Verbleibsmöglichkeit direkt nach einem Studienabschluss in Deutschland gemeint. Diese wird im nachfolgenden Teil beschrieben.

Absolventen von Hochschulen abhängig von der jeweiligen Studiendauer (Australien als Hauptstudienort) bis zu 18 Monate im Land bleiben. Hinsichtlich des Verbleibs nach Abschluss des Studiums ist die australische Regelung somit vergleichbar zu der deutschen Regelung, die ebenfalls einen maximalen Verbleib von 18 Monaten zur Arbeitssuche erlaubt. In Dänemark und Österreich ist hingegen ein Verbleib für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten möglich. In den Niederlanden ist ein Verbleib zur Arbeitssuche über ein sog. „orientation year“ für bis zu zwölf Monate möglich. In Großbritannien muss die Arbeitssuche hingegen noch zum Studienzeitpunkt eingeleitet werden, nach Abschluss des Studiums ist nur ein Verbleib zur Arbeitssuche von weiteren zwei bzw. vier Monaten möglich.

Die Möglichkeit des Nebenerwerbs wird in den Vergleichsländern grundsätzlich gegeben, jedoch in einem geringeren Umfang als in Deutschland, wo Studierende an insgesamt 120 Tagen oder 240 halben Tagen im Jahr einer Beschäftigung nachgehen dürfen. In Australien sind zum Beispiel 20 Wochenstunden möglich, in Dänemark hingegen 15 Stunden wöchentlich, sofern es sich nicht um die Sommermonate handelt, in denen mehr gearbeitet werden darf. In Österreich wird im Falle eines Nebenerwerbs, welcher 20 Wochenstunden überschreitet, eine der deutschen Vorrangprüfung vergleichbare Prüfung durchgeführt. Grundsätzlich werden über die Vergleichsländer hinweg Anreize unterschiedlicher Ausprägungen für einen Verbleib im Land nach Abschluss des Studiums für die Absolventinnen und Absolventen geschaffen.

Neben den Möglichkeiten des Nebenerwerbs und dem vergleichsweise langen Verbleibszeitraum nach Abschluss des Studiums in Deutschland ist hierzulande das weitgehende Fehlen von Studiengebühren im Vergleich zu anderen Staaten ein deutlicher Standortvorteil. Allerdings bieten andere Länder, wie z. B. die Niederlande, eine höhere Anzahl von Studiengängen in englischer Sprache an, was die Zuwanderung dorthin für ausländische Studierende attraktiver machen dürfte.

Die Expertengespräche im Vergleichsland Österreich haben aufgezeigt, dass von staatlicher Seite unterschiedliche Initiativen bzw. Ansätze verfolgt werden, um einen höheren Anteil ausländischer Studienabsolventinnen und -absolventen österreichischer Hochschulen im Land zu halten. Dies soll durch eine Steigerung der Attraktivität der Aufenthaltstitel erreicht werden, welche im Anschluss an das Studium beantragt werden können. So wird ausländischen Absolventinnen und Absolventen österreichischer Hochschulen beispielsweise die Beantragung der Rot-Weiß-Rot-Karte ermöglicht, welche nicht mit einer der deutschen Vorrangprüfung vergleichbaren Arbeitsmarktprüfung einhergeht und kein Mindesteinkommen fordert.

Im Vergleichsland Dänemark wird nach Auskunft der Expertinnen und Experten hingegen angestrebt, einen höheren Anteil ausländischer Studierender zu animieren, für die Gesamtdauer des Studiums in Dänemark zu bleiben.

Zuwanderungsmöglichkeiten zum Zweck der Ausbildung

Die Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung ist, auch in Abhängigkeit von dem jeweiligen landesspezifischen Verständnis der Berufsausbildung, unterschiedlich geregelt. In Österreich können Auszubildende über die Aufenthaltsbewilligung für Schülerinnen und Schüler einreisen, wodurch das schulische Element der Berufsausbildung in den Fokus gerückt wird. Die Expertinnen und Experten gaben in den Gesprächen jedoch an, dass eine geringe Nachfrage seitens der Zielgruppe besteht. In der Praxis kommt es deshalb selten zu Fällen, in denen ein Jugendlicher aus einem Drittstaat eine Berufsausbildung in einem österreichischen Betrieb absolvieren möchte. In Großbritannien, Dänemark und Australien wird für Drittstaatsangehörige, die dort eine Ausbildung absolvieren möchten, ein Aufenthaltstitel für Studierende gewährt. Dies deutet bereits auf das andere Verständnis der Berufsausbildung in diesen Ländern hin. In den Niederlanden wird dieser Zugangsweg auf Basis von entwicklungspolitischen Motiven ermöglicht.

Sponsoren

Ein weiteres Element, das sich in mehreren der betrachteten Rechtsordnungen (Niederlande, Australien, Großbritannien), jedoch nicht in Deutschland findet, sind sogenannte Sponsorensysteme. Dabei werden vor allem Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in die Organisation und Abwicklung der Zuwanderung eingebunden, wodurch im Sinne eines „fast track“-Ansatzes auch Verfahrensbeschleunigungen verwirklicht werden. Im deutschen Recht gibt es ein solches System bislang nur für den Bereich der Wissenschaft (§§ 38a ff. AufenthV Aufenthaltsvereinbarungen).

Vorrangprüfung

Die genannten Sponsoren – insbesondere Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber – übernehmen in den Niederlanden, Australien und Großbritannien auch selbstständig die Prüfung und den Nachweis, ob vergleichbar qualifiziertes inländisches Personal verfügbar ist (Vorrangprüfung). Auf Basis dieses Ansatzes wird den Betrieben ein Teil der Verantwortung bei der Einstellung ausländischer Fachkräfte übertragen, und sie werden als direkter Akteur in das Umsetzungsverfahren eingebunden. Ein zur deutschen Vorrangprüfung vergleichbares Instrument setzen Österreich und Dänemark ein, wo jeweils durch nationale Behörden geprüft wird, ob die entsprechende Arbeitsstelle auch aus (1) dem

inländischen Arbeitskräftepotenzial oder (2) mit einer Arbeitnehmerin oder einem Arbeitnehmer aus einem EU-Staat besetzt werden kann. Insbesondere bei der Zielgruppe der hochqualifizierten Zuwandernden entfällt die Vorrangprüfung zunehmend, insbesondere in denjenigen Ländern, in denen eine Positivliste mit entsprechenden Mangelberufen angewandt wird.

Anerkennung von beruflichen Qualifikationen

Die Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen ist über sämtliche Vergleichsländer hinweg möglich. Zum Teil weisen die Länder, wie zum Beispiel Großbritannien, lange Erfahrungswerte bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen auf, welche eine hohe Akzeptanz bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern genießen. Erste Erkenntnisse aus den Experteninterviews deuten darauf hin, dass dies in Deutschland noch nicht gegeben ist.

Die Akzeptanz der Anerkennung auf Seiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wird in Österreich nach Auskunft der Expertinnen und Experten als vergleichsweise gering eingeschätzt. Auch wird das Verfahren zur Anerkennung als komplex bewertet, da die Anforderung erfüllt werden muss, die Vielfältigkeit der ausländischen Ausbildungssysteme einzuschätzen und diese mit dem österreichischen Ausbildungssystem in Relation zu setzen. Nach Einschätzung der Expertinnen und Experten kommt es aus diesem Grund vergleichsweise häufig zu Ablehnungen.

Informationsangebote zu Zuwanderungsmöglichkeiten und Transparenz des Zuwanderungsverfahrens

Den Zuwanderungsinteressierten werden in den fünf Vergleichsländern wie auch in Deutschland umfangreiche Informationsmöglichkeiten über das Internet angeboten. In Österreich, Großbritannien und Dänemark sind die Informationen zentral auf einer Internetseite und differenziert nach Zielgruppen und mindestens auch auf Englisch dargestellt. Für Deutschland sind die relevanten Informationen (noch) nicht auf einer zentralen Internetseite dargestellt. Dies wurde seitens der deutlichen Mehrheit der Expertinnen und Experten und der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fallstudien, welche im Rahmen des Projekts interviewt wurden, kritisiert. Nur für die Niederlande sind die nötigen Informationen schwerer auffindbar als für Deutschland.

Im Vergleich zu Deutschland sind die Regelungen in Bezug auf die Dauer und die Kosten eines Visaverteilungsverfahrens in den fünf Vergleichsländern deutlich transparenter und dadurch für die Zuwanderinnen und Zuwanderer, wie auch insbesondere für die einstellenden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, besser kalkulierbar. So kann beispiels-

weise in Großbritannien für einzelne Verfahren der aktuelle Bearbeitungsstand elektronisch eingesehen werden.

Insbesondere Dänemark stellt die Informationen zu dem Bearbeitungsverfahren, einzelnen Bearbeitungsschritten und den damit verbundenen Kosten sowie der Dauer sehr transparent auf seinem zentralen Zuwanderungsportal im Internet dar. Hier ist sogar eine Einsicht zum Bearbeitungsstand möglich. Auch werden unterschiedliche Möglichkeiten zur persönlichen Kontaktaufnahme genannt, um den Zuwandernden bei Rückfragen entsprechend Hilfe leisten zu können. Eine Service-Hotline ist täglich für sechs Stunden besetzt, bei welcher der aktuelle Bearbeitungsstand von Visaanträgen und Anträgen für die Erteilung unterschiedlicher Aufenthaltstitel erfragt werden kann. Für einzelne Aufenthaltstitel ist außerdem eine elektronische Beantragung von Anträgen möglich. Mittelfristig ist es vorgesehen, eine elektronische Beantragung für die Antragstellung von sämtlichen Aufenthaltstiteln zu ermöglichen. Darüber hinaus werden dänische Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in den Prozess der Antragstellung eingebunden (gilt für die Aufenthaltstitel auf Basis der Positivliste und des Mindesteinkommens). Dies wird seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sehr positiv bewertet, da so die Möglichkeit besteht, die Antragsverfahren zu beschleunigen, und da eine Ansprechpartnerin oder ein Ansprechpartner vor Ort zur Verfügung steht. Das Informationsangebot zu den Zuwanderungsmöglichkeiten in Dänemark ist sehr positiv zu bewerten. Differenziert nach Zielgruppen und Einreiseweise werden alle nötigen Angaben sehr transparent und gut verständlich auf einer zentralen Internetseite bereitgestellt. Diese Transparenz ist für Zuwanderinnen und Zuwanderer nach Deutschland noch nicht gegeben, wird aber u. a. von Arbeitgeberseite gefordert.

Neben den rechtlichen Anforderungen sind in Dänemark auch Hinweise zum praktischen Leben differenziert nach Zielgruppen online verfügbar, die für das Ankommen im Land und die Zeit nach der Einreise von Relevanz sind. Hierfür werden unterschiedliche Portale bereitgestellt, die jedoch alle mit dem zentralen Portal Newtodenmark verlinkt sind und auch mehrsprachig angeboten werden.

Auch das Informationsangebot Österreichs ist als zielgruppengerecht zu klassifizieren. Die notwendigen Informationen sind für die Zielgruppen verständlich und sowohl in deutscher als auch in englischer Sprache dargestellt und die unterschiedlichen Zuwanderungssysteme und -voraussetzungen sind gut nachvollziehbar. Auch hier wird ein zentrales, offizielles Portal mit den relevanten Informationen vorgehalten. Neben den Voraussetzungen des Rechtsrahmens werden auch, wie in Dänemark, lebenspraktische Informationen bereitgestellt, welche sehr hilfreich für die Einreise und die Orientierung in Österreich sind.

Matching am Arbeitsmarkt

In Bezug auf die Vermittlung von Zuwandernden und Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern hat Dänemark mit Workindenmark ein umfangreiches Angebot etabliert, welches auf einem Portal sowohl den Arbeitssuchenden wie auch den Arbeitgebenden umfangreiche Hilfestellungen bietet und eine direkte Suche nach potenziellen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie die Veröffentlichung von Stellenbeschreibungen in englischer Sprache ermöglicht. Das Portal wurde spezifisch für die Zielgruppe der ausländischen Zuwandernden eingerichtet. Es ist für potenzielle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber beispielsweise möglich, einzusehen, ob die Bewerberin oder der Bewerber bereits Arbeitserfahrungen in Dänemark hat. Auch bietet Workindenmark den Betrieben Leistungen in Verbindung mit der Rekrutierung und der aktiven Suche nach geeigneten ausländischen Fachkräften an und offeriert die Bearbeitung von Verwaltungsverfahren und Behördengängen. Darüber hinaus bietet Workindenmark Angebote zur Vermittlung und Qualifizierung für die Partnerinnen und Partner der ausländischen Fachkräfte. Die Angebote sind kostenlos. Dänische Betriebe, welche die Angebote von Workindenmark in Anspruch genommen haben, bewerten diese sehr positiv und sind sehr zufrieden mit den Leistungen.

Ein ähnliches Angebot gibt es in Deutschland bislang nicht, es könnte den Matching-Prozess jedoch deutlich verbessern. Jedoch ist mit dem internationalen Personalservice der ZAV ein in Ansätzen vergleichbares Informations-, Beratungs- und Vermittlungsangebot zu erkennen. Das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen kann in Dänemark außerdem insofern beschleunigt werden, als dass eine vollständige elektronische Abwicklung des Gesamtverfahrens zur Arbeitsmigration für ausgewählte Aufenthaltstitel möglich ist.

Übertragbarkeit der guten Ansätze des internationalen Vergleichs auf Deutschland

In diesem Kapitel wurden unterschiedliche gute Ansätze dargelegt, welche im Zuge des internationalen Vergleichs mit den Ländern Österreich, Dänemark, den Niederlanden, Großbritannien und Australien identifiziert werden konnten. Der Fokus der Identifikation dieser guten Ansätze lag auf der Umsetzungsebene. In Bezug auf die Regelungsebene wurden hinsichtlich der für die Studie relevanten Zielgruppen, wie bereits in vorherigen Abschnitten dargelegt, keine spezifischen guten Ansätze identifiziert, die auf Deutschland übertragbar wären. Dies kann insbesondere dadurch begründet werden, dass die deutschen Regelungen bereits als attraktiv bewertet werden und die Einführung eines punktebasierten Ansatzes der Zuwanderung, wie er in Österreich und zum Teil in Dänemark praktiziert wird, politisch aktuell nicht zur Diskussion steht und auch im

Ausland nicht eindeutig als optimaler Ansatz identifiziert werden konnte. Wie bereits in diesem Kapitel näher erläutert, sind die deutschen Regelungen für die einzelnen Zielgruppen mindestens vergleichbar in Bezug auf die Anforderungen und Voraussetzungen, in keinem Fall jedoch restriktiver. In der Tendenz lassen die deutschen Regelungen für die ausländischen Fachkräfte größere Freiräume bei der Zuwanderung.

In Bezug auf die Umsetzungsebene können gute Ansätze insbesondere hinsichtlich der Informationsbereitstellung identifiziert werden. So werden in Dänemark und Österreich offizielle und vor allem zentrale Informationsportale vorgehalten, welche die spezifischen Regelungen und Zuwanderungsvoraussetzungen für die einzelnen Zielgruppen darlegen und die Informationen in einer Weise aufbereiten, die gut verständlich für die potenziell Zuwandernden sind. Auch werden jeweils lebenspraktische Informationen bereitgestellt, die direkt auf den zentralen Internetportalen verfügbar sind. Seitens der Gutachterinnen und Gutachter werden diese Ansätze als sehr gut übertragbar bewertet.

Auch im Hinblick auf Transparenz des Verfahrens sind in Dänemark positive Ansätze zu erkennen. So ist beispielsweise der Stand der Bearbeitung unterschiedlicher Verfahren einzusehen und die Abwicklung ist auf dem elektronischen Wege für einzelne Aufenthaltstitel und Herkunftsländer möglich. Dies ermöglicht eine insgesamt schnelle Bearbeitung. Auch sind die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in das Verfahren eingebunden und übernehmen eine aktive Rolle. Des Weiteren ist das Matching-Verfahren zwischen potenziellen Bewerberinnen und Bewerbern sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern als positiv zu werten. Es wurde eine offizielle Plattform geschaffen, welche die direkte Kontaktaufnahme zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden ermöglicht. Der Matching-Prozess wird auch dadurch beschleunigt, dass die elektronische Abwicklung des Einreiseverfahrens gewährleistet wird.

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Anforderungen bestehen aus Sicht der Gutachterinnen und Gutachter keine Beschränkungen hinsichtlich der Übertragbarkeit auf den deutschen Kontext. Grundsätzlich werden die identifizierten guten Ansätze als sehr positiv und übertragbar bewertet. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass eine Umsetzbarkeit dieser im deutschen Kontext zum Teil als aufwendig einzuschätzen ist. Dies bezieht sich insbesondere auf die Einrichtung eines Portals, welches die elektronische Beantragung von Aufenthaltstiteln durch die Antragstellerinnen und Antragsteller ermöglicht. Diese Umstellung erfordert eine entsprechende Anpassung des Gesamtprozesses der Antragstellung und Antragsbearbeitung und wäre somit eine mittel- bis langfristige Maßnahme. Auch die Errichtung eines zu Workindenmark vergleichbaren Portals mit entsprechendem Leistungsangebot wäre mit einem entsprechenden Aufwand verbunden.

7. Gesamtbewertung

Die Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte verfolgte die Zielsetzung, die geltenden rechtlichen Regelungen und die Rechtsanwendung im Verwaltungsvollzug für spezifische Zielgruppen zu analysieren. Der Fokus der Studie lag auf der Analyse der Umsetzung der geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen. Um einen ganzheitlichen Blick auf die Umsetzung zu erhalten, wurden im Zuge der Studie die Perspektiven der Verwaltung, der Unternehmen und der bereits zugewanderten Fachkräfte selbst in Betracht gezogen.

Für die erfolgreiche Rekrutierung ausländischer Fachkräfte durch deutsche Unternehmen und die Sicherstellung des Verbleibs ausländischer Studierender und Promovierender sowie Auszubildender in Deutschland ist ein attraktiver rechtlicher Rahmen erforderlich, der für ausländische Fachkräfte handhabbar, transparent in der Umsetzung und aus Unternehmenssicht zielführend und ausreichend ist. Daneben sind die politischen und sozialen Motive weitere Faktoren, die die Zuwanderung und den Verbleib ausländischer Fachkräfte beeinflussen.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung Deutschlands werden die Änderungen des rechtlichen Rahmens für die Zuwanderung aus Sicht der Verwaltung, der Wirtschaft und der Fachkräfte selbst als grundsätzlich positiv und zielführend bewertet. In einigen Berufen, Regionen und Qualifikationsniveaus sind die Auswirkungen des demografischen Wandels bereits erkennbar, da sich hier ein Fachkräftemangel abzeichnet. Die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte wird seitens der Unternehmen als eine Strategie angewandt, um den Anpassungsdruck auf dem Arbeitsmarkt und dem damit in Verbindung stehenden drohenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Durch den vergleichsweise kurzen Anwendungszeitraum des geänderten rechtlichen Rahmens sind nur bedingt Aussagen zu den Wirkungen auf das Zuwanderungsverhalten ausländischer Fachkräfte möglich. Eine Betrachtung der Zuwanderungszahlen auf Basis des Ausländerzentralregisters zeigt auf, dass ein deutlicher Anstieg bei der Zuwanderung nach Deutschland innerhalb der letzten fünf Jahre im Vergleich zu den Vorjahren zu verzeichnen ist. Neben einem Anstieg der Zahl der zugewanderten Drittstaatsangehörigen zeigt die tiefergehende Analyse der Zuwandernden auf, dass diese insbesondere aus Mitgliedstaaten der EU stammen. Deutschland profitiert momentan insbesondere von einer Migration, die durch die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten der EU und der Eurokrise ausgelöst wurde. Empirischen Studien zufolge wird jedoch erwartet, dass diese Gruppe der Zuwanderinnen und Zuwanderer nach einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in den Herkunftsländern wieder zurückkehren wird. Auch aus diesem Grund wird die Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten weiterhin erforderlich sein. Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich der derzeitige Rechtsrahmen aus Sicht der Unterneh-

men positiv auswirkt, jedoch sind in Bezug auf einzelne Zielgruppen und Aspekte der Umsetzung Optimierungspotenziale zu identifizieren.

Maßgebliche Optimierungspotenziale im Verwaltungsvollzug, wie auch etwaige Hindernisse, konnten durch die Gutachterinnen und Gutachter im Rahmen der Erhebungen zur Wirkungsanalyse identifiziert werden. Auch aus Sicht der Verwaltung, der Wirtschaft und der bereits zugewanderten Fachkräfte selbst werden Verbesserungsmöglichkeiten in der praktischen Umsetzung ermittelt. Diese Optimierungspotenziale sind über die für die Studie relevanten Zielgruppen hinweg gültig und beziehen sich auf sämtliche Akteure, die in das Zuwanderungsverfahren eingebunden sind.

Verbesserungspotenziale bestehen in Bezug auf

- den Informationsstand und die Informationsmöglichkeiten der involvierten Akteure der Verwaltung, Unternehmen und Fachkräfte,
- die Effizienz und
- die Transparenz der Umsetzungsprozesse sowie
- die Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Berufsabschlüsse und
- Aspekte der Willkommens- und Anerkennungskultur.

Bezüglich des Informationsstands der in den Zuwanderungsprozess eingebundenen Verwaltungsakteure konnte festgestellt werden, dass noch Unsicherheiten bei den neuen Regelungen und der Umsetzung dieser bestehen, insbesondere bei der Bearbeitung komplexer Einzelfälle. Verbesserungspotenziale sind hinsichtlich des Informationsstands zu den Zuwanderungsmöglichkeiten seitens der Fachkräfte und der Unternehmen zu erkennen. Dies hängt u. a. mit den Defiziten in Bezug auf vorhandene Informationsmöglichkeiten zusammen: Informationen sind aktuell über eine Vielzahl von elektronischen Portalen verteilt, auch die Informationsangebote auf den Webseiten der deutschen Auslandsvertretungen sind unterschiedlich umfangreich und vollständig.

Die zum Teil vorherrschenden Unsicherheiten der Verwaltungsakteure bezüglich der neuen rechtlichen Regelungen und ihrer Umsetzung wirken sich auf die Effizienz der Prozesse bei der Zuwanderung aus. Beispielsweise werden die Möglichkeiten zur Beschleunigung des Einreiseverfahrens für Fachkräfte nach § 31 AufenthV bislang nicht in vollen Umfang genutzt. Daneben werden die bestehenden Möglichkeiten der Vorabprüfung der Zustimmung der Ausländerbehörden oder der BA nicht umfassend angewandt. Die Zuwanderungsverfahren können durch die Etablierung eines einheitlichen elektronischen Übermittlungssystems für die Weiterleitung von Anträgen und ergänzenden Unterlagen zwischen den involvierten Akteuren beschleunigt werden. Zum Teil zeichnen sich personelle Engpässe in Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden ab. Im Ergebnis können im Einzelfall mehrwöchige Wartezeiten bis zur Ausstellung eines Einreisevisums zustande kommen. Für Unternehmen mit akuten Fachkräfteengpässen stellt dies eine Herausforderung dar.

Hinsichtlich der Transparenz der Umsetzungsprozesse wurde seitens der Fachkräfte und der Unternehmen kritisiert, dass während der Wartezeit bis zur Erteilung der Einreisevisa in der Regel keine Informationen zu der Dauer der jeweiligen Vorgänge, den bearbeitenden Stellen und möglichen Verzögerungsgründen vorliegen. Auch konnte festgestellt werden, dass die rechtlichen Regelungen nicht immer einheitlich umgesetzt werden. Dies ist für Unternehmen und Fachkräfte schwer nachvollziehbar und schränkt die Planungssicherheit ein.

Die Möglichkeit der Anerkennung beruflicher Abschlüsse und Qualifikationen wurde seitens der Wirtschaft und der Fachkräfte selbst grundsätzlich begrüßt. In Bezug auf den Anerkennungsprozess wurden Verbesserungspotenziale identifiziert. Diese beziehen sich auf mangelnde Informationen zu Dauer und Kosten des Verfahrens, welche laut Aussagen der Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter sowie der Fachkräfte selbst als intransparent und nicht kalkulierbar bewertet wurden. Es wurde kritisiert, dass die Kampagne zum Anerkennungsverfahren einen zum Teil falschen Eindruck suggeriert, da hierbei nicht auf potenziell entstehende Kosten oder die ungefähre Dauer des Anerkennungsverfahrens eingegangen wird. Die Werbemaßnahme lässt nach Angaben der Fachkräfte den Eindruck entstehen, dass die volle Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation das Ergebnis des Anerkennungsverfahrens ist. Gerade in Berufen wie Erzieherinnen und Erzieher oder den Gesundheits- und Pflegeberufen wird die volle Gleichwertigkeit ohne die Teilnahme an weiteren Fort- und Weiterbildungen selten attestiert. Aus diesem Grund wird eine Anpassung der Werbemaßnahmen und der Informationsvermittlung empfohlen, so dass ausländische Fachkräfte über die Dauer und Kosten des Verfahrens aufgeklärt werden, ohne dabei jedoch eine abschreckende Lösung zu erzeugen. Für die Berufe der Positivliste wird empfohlen, das Anerkennungsverfahren

zu beschleunigen, so dass den seitens der Wirtschaft dringend benötigten Fachkräften ein zeitnaher Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ermöglicht wird. Dafür müssten zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden, um die Qualität der Überprüfung weiterhin sicherzustellen. Hier wird darüber hinaus empfohlen zu prüfen, auch als Zeichen einer gelebten Willkommens- und Anerkennungskultur, den Anerkennungsprozess für Qualifikationen in Mangelberufen von staatlicher Seite aus zu unterstützen bzw. die Kosten für den Anerkennungsprozess zu übernehmen. Dabei muss das Vollkostendeckungsprinzip bei der Arbeit der zuständigen Stellen gewahrt bleiben. Bei der Etablierung kostenfreier Angebote ist seitens des Gesetzgebers eine mittel- bis langfristige Perspektive zu berücksichtigen: Zunächst verursacht die Etablierung kostenfreier Angebote Mehrausgaben auf Seiten des Gesetzgebers, diese amortisieren sich mittel- bis langfristig jedoch durch die steuerlichen Mehreinnahmen, welche durch die Erwerbstätigkeit der ausländischen Zuwanderinnen und Zuwanderer generiert werden. Ein weiteres Hindernis stellen die Unterschiede zwischen den Bundesländern in der Anerkennungspraxis dar: Es ist für die Zielgruppe nicht nachvollziehbar, weshalb unterschiedliche Regeln zur Anerkennung in den Bundesländern gelten. Positiv benannt wurde im Zuge der Erhebungen das Portal „Anerkennung in Deutschland“, welches jedoch in zusätzlichen Sprachen angeboten werden sollte.

Hinsichtlich der Willkommens- und Anerkennungskultur zeigte sich, dass bereits wichtige Weichen gestellt wurden. In diesem Themenbereich ist die Vertiefung und Weiterführung der eingeleiteten Bestrebungen sowie die Einführung zusätzlicher Maßnahmen erforderlich. Insbesondere in den Ausländerbehörden fühlen sich die Fachkräfte nicht immer willkommen. Daneben wünschen sich selbst Akademikerinnen und Akademiker mehr Unterstützung beim Ankommen im deutschen Alltag. Neben der Etablierung einer kulturell offenen und von den Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern gelebten Freundlichkeit ausländischen Fachkräften gegenüber, muss sich die Etablierung einer Willkommenskultur auch in gesamtgesellschaftlichen Diskussionen und in der öffentlichen Wahrnehmung zum Thema Zuwanderung widerspiegeln. In der öffentlichen Diskussion sollte aktiv darauf hingewiesen werden, dass Deutschland vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung auf die Zuwanderung ausländischer qualifizierter und hochqualifizierter Fachkräfte angewiesen ist. Ein entsprechender öffentlicher Dialog sollte hier durch die politische Ebene angestoßen werden. Aus Sicht ausländischer Fachkräfte wird die Attraktivität Deutschlands als potenzielles Zuwanderungsland auch anhand der verfügbaren Informations- und Willkommensangebote gemessen. Neben einer notwendigen Steigerung der Bekanntheit des Rechtsrahmens müssen auch die Informationsangebote für die Zuwandernden verbessert werden, da diese in erheblichem Maße die Zuwanderungsabsichten und Verbleibschancen beeinflussen. Dies bezieht sich neben Informatio-

nen zum rechtlichen Rahmen, zur Anerkennung und zum Arbeitsmarktzugang auch auf lebenspraktische Aspekte, beispielsweise die Wohnungssuche, das Angebot an Kindertagesstätten und Schulen sowie Informationen zu Versicherungen und Arztbesuchen. Auch die familiäre Situation des Zuwandernden muss bei den Informations- und Unterstützungsangeboten für die Zielgruppe mehr Berücksichtigung finden. Neben umfangreicheren Informations- und Beratungsmöglichkeiten werden weitere kostenfreie Angebote seitens der Zielgruppe als Zeichen einer Willkommenskultur verstanden. Dies bezieht sich beispielsweise auf das Angebot kostenloser Sprachkurse für die Zielgruppe der qualifizierten und hochqualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderer. Auch hier gilt es festzulegen, inwieweit die Familienmitglieder der ausländischen Fachkräfte bei diesen Leistungen einbezogen werden.

Bei den an der Umsetzung beteiligten Stellen ist für die Schaffung einer Willkommens- und Anerkennungskultur ein Mentalitätswechsel erforderlich. In der Vergangenheit war es Aufgabe der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter im Zuwanderungsprozess, bedingt durch den rechtlichen Rahmen und politische Vorgaben, einen Anwerbestopp ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu exekutieren, welcher durch die neuen rechtlichen Regelungen und die aktuelle Zuwanderungspolitik revidiert wurde. So gilt es seitens der umsetzenden Stellen, den Mentalitätswechsel – beispielsweise im Falle der Ausländerbehörde zur „Einwanderungsbehörde“ – voranzutreiben und zu gewährleisten, dass dieser Wechsel auch seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor allem der Auslandsvertretungen und der Ausländerbehörden getragen wird. Sehr positiv wurde in diesem Zuge das Modellprojekt „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge wahrgenommen. Auf der operativen Ebene bedeutet dies, dass die am Verwaltungsvollzug beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den ausländischen Fachkräften freundlich und hilfsbereit gegenüberzutreten und aktiv auf den Fachkräftemangel sowie die Zuwanderungsmöglichkeiten hinweisen. Dies bezieht sich insbesondere auf eine offene und hilfsbereite Atmosphäre innerhalb der Behörden. Auch die Mehrsprachigkeit in den umsetzenden Stellen, die seitens der ausländischen Fachkräfte deutlich gewünscht wird, wird als Zeichen einer Willkommenskultur gewertet. Besonders positiv wurde in diesem Zuge die Etablierung sog. Welcome Center genannt, die in einigen Großstädten etabliert wurden. Die ausländischen Fachkräfte lobten hier die Mehrsprachigkeit nicht nur der rechtlichen Informationen, sondern auch das Angebot von Beratungsgesprächen sowie lebenspraktischer Informationen in Englisch. Die Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur ist insgesamt ein langwieriger und gesamtgesellschaftlicher Prozess, der nicht ausschließlich von den an der Umsetzung beteiligten Akteuren und der Wirtschaft anerkannt und gelebt, sondern auch seitens der Gesellschaft getragen werden muss.

Neben den übergeordneten Optimierungspotenzialen wurden zielgruppenspezifische Verbesserungspotenziale ermittelt. Hierfür werden die relevanten Zielgruppen der Studie näher betrachtet: zunächst wird näher auf die Fachkräfte aus Drittstaaten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und die Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss eingegangen. Darauf folgend werden die Ergebnisse zur Analyse des Themenbereichs Anerkennung betrachtet. Nachfolgend wird auf die Zielgruppen der Studierenden und Promovierenden deutscher Hochschulen aus Drittstaaten sowie auf Jugendliche aus Drittstaaten eingegangen, die zum Zweck einer Ausbildung zuwandern.

Unterschiedliche rechtliche Änderungen wurden bei der Zielgruppe der Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung, welche zum Zweck der Beschäftigung einreisen, eingeführt. Die Beschäftigungsmöglichkeiten dieser Zielgruppe sind erst mit der neuen Beschäftigungsverordnung und der zugehörigen Positivliste der BA deutlich erweitert worden. Die neuen rechtlichen Regelungen sind grundsätzlich bekannt und werden als positiv bewertet, auf Seiten der Verwaltung bestehen zum Teil Unsicherheiten bei der praktischen Umsetzung. Auch zeigten die Erhebungen, dass der neue Rechtsrahmen insbesondere größeren Unternehmen bekannt ist und von diesen genutzt wird, kleine und mittelständische Unternehmen jedoch Schwierigkeiten haben, den Zugang zu potenziellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Drittstaaten zu erhalten. Als komplex wird bei dieser Zielgruppe die Anerkennung der beruflichen Qualifikation aus dem Herkunftsland wahrgenommen. Nach Angaben der Wirtschaft entstehen durch die mit der Anerkennung verbundenen Prozesse deutliche zeitliche Verzögerungen bei der Rekrutierung des geeigneten Personals, insbesondere im Pflege- und Gesundheitsbereich. Auch seitens der befragten Fachkräfte wird der Prozess der Anerkennung als zum Teil komplex, langwierig und intransparent wahrgenommen. Neben der Anerkennung kritisieren die Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter die Transparenz und die zeitlichen Verzögerungen auf Umsetzungsebene in Bezug auf die Prüfung der Arbeitsbedingungen.

Die weitreichendsten Änderungen des rechtlichen Rahmens zeigen sich bei der Zielgruppe der Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss. Durch die Einführung der Hochqualifizierten-Richtlinie wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für diese Zielgruppe deutlich vereinfacht und weiterhin die Einreise zur Arbeitssuche für einen beschränkten Zeitraum ermöglicht. Die rechtlichen Änderungen für diese Zielgruppe werden seitens der Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter wie auch der zugewanderten Fachkräfte selbst als sehr positiv hervorgehoben und als „Durchbruch“ für die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten bezeichnet. Die Anforderungen bzgl. der Vergütung werden seitens der Unternehmensvertreterinnen und -vertreter als angemessen bewertet. Für die

zugewanderten ausländischen Fachkräfte stellt es überwiegend keine Herausforderung dar, ein entsprechend vergütetes Beschäftigungsverhältnis zu finden. Besonders beliebt sind auf Seiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Vereinfachung des Prüfverfahrens (vollständiger oder teilweiser Wegfall des Zustimmungserfordernisses) und die Möglichkeit der Vorabprüfung. Beide Neuerungen werden mit deutlichen zeitlichen Einsparungen im Umsetzungsprozess assoziiert. Möglichkeiten zur Verbesserung werden insbesondere in Bezug auf die Bekanntheit der Regelungen identifiziert: Die Anforderungen und Vorteile der Blauen Karte EU sind den Unternehmen und den potenziellen ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern noch unzureichend bekannt. Hier sind weitergehende Informationskampagnen erforderlich. Des Weiteren bestehen zum jetzigen Zeitpunkt Unsicherheiten und Rückfragen in Bezug auf die Umsetzung seitens der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.

Weiterhin wurden maßgebliche rechtliche Änderungen für die Zielgruppe der Studierenden sowie der Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten durchgeführt. Promotionsstudentinnen und -studenten aus Drittstaaten sind von den Änderungen des rechtlichen Rahmens nur in denjenigen Fällen betroffen, in denen sie mit einem Aufenthaltstitel als Studierende (§ 16 AufenthG) einreisen. Auf der Umsetzungsebene wird insbesondere der Finanzierungsnachweis zur Sicherung des Lebensunterhalts als Schwierigkeit seitens der ausländischen Studierenden wahrgenommen. Im Zuge der Erhebungen wurde ermittelt, dass Unterschiede im Verwaltungsvollzug bei der Erbringung der Finanzierungsnachweise zu identifizieren sind. Zusätzlich wurde auf Seiten der Verwaltung eine Umsetzungsschwierigkeit bei der rechtlichen Einordnung der Promovierenden aus Drittstaaten identifiziert. Auch hier sollte ein einheitlicher Verwaltungsvollzug angestrebt werden. Die Erhebungen zeigten weiterhin, dass sich die Zielgruppe unzureichend über die rechtlichen Regelungen zum Nebenerwerb und die aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten für einen Verbleib in Deutschland nach Abschluss des Studiums informiert fühlt. Die Regelungen zum Nebenerwerb sind der Zielgruppe nicht vollständig bekannt. Die Suche nach einer Beschäftigung im Nebenerwerb wird von einem Teil der Zielgruppe als Schwierigkeit wahrgenommen, dies wird insbesondere auf die sprachlichen Anforderungen seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zurückgeführt. Neben aufenthaltsrechtlichen Fragen fühlen sich die ausländischen Studierenden und Promovierenden im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, Gepflogenheiten im Bewerbungsprozess und mögliche Gehaltsforderungen nicht ausreichend informiert. Vor dem Hintergrund der Relevanz dieser Zielgruppe für den Arbeitsmarkt besteht diesbezüglich dringender Handlungsbedarf. Es ist eine aktive Unterstützung dieser Zielgruppe, die auch seitens der ausländischen Studierenden gewünscht wird, erforderlich, um die Verbleibschancen in Deutschland zu erhöhen.

In einem geringeren Maße war die Zielgruppe der Jugendlichen aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren möchten, von den Änderungen des rechtlichen Rahmens betroffen. Die Auswirkungen des demografischen Wandels zeigen sich in Bezug auf den Fachkräftenachwuchs am ehesten: Ausbildungsbetriebe haben zunehmend Schwierigkeiten damit, Ausbildungsplätze mit geeigneten Jugendlichen zu besetzen. Die Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze ist innerhalb der letzten Jahre laut der BA konstant gestiegen. Dies ist ein erster Hinweis auf das volkswirtschaftliche Potenzial, welches von dieser Zielgruppe ausgeht. Vor diesem Hintergrund werden die Änderungen des rechtlichen Rahmens für diese Zielgruppe seitens der befragten Unternehmen als zum Teil unzureichend bewertet. Die rechtlichen Änderungen sind in ihrer Reichweite nicht mit den Änderungen des rechtlichen Rahmens für die bereits beschriebenen Zielgruppen vergleichbar. Im Verwaltungsvollzug wird insbesondere die Notwendigkeit zur Durchführung der Vorrangprüfung als maßgebliches Hindernis aus Sicht der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber identifiziert. Auch der Matching Prozess zwischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und potenziellen Auszubildenden wird zum Teil als Herausforderung wahrgenommen. Insbesondere die sprachlichen Hürden sowie das Alter der Jugendlichen aus Drittstaaten sind in diesem Zusammenhang relevante Aspekte. Seitens der Zielgruppe selbst wird der Finanzierungsnachweis zur Sicherung des Lebensunterhalts als Hürde wahrgenommen. Neben den Hindernissen auf der Umsetzungsebene sind Optimierungspotenziale in Bezug auf die Informationsverbreitung und die Beratung dieser Zielgruppe zu den Verbleibsmöglichkeiten, ähnlich den Studierenden aus Drittstaaten, zu identifizieren. Auch hier wird empfohlen, die ausländischen Auszubildenden noch während des Ausbildungsverhältnisses auf die Verbleibschancen aufmerksam zu machen und zu diesen zu informieren. Der Verbleib in den Betrieben nach Abschluss der Ausbildung ist für diese Zielgruppe von besonderer Wichtigkeit, da sich die entstandenen Kosten und Aufwände der Ausbildung für den Betrieb amortisieren und volkswirtschaftlicher Nutzen dadurch entsteht, dass die ausgebildete Fachkraft das Gelernte auch im Land selbst anwendet. Als Folge der genannten Aspekte spielt die Rekrutierung von Jugendlichen aus Drittstaaten für Ausbildungsbetriebe zum jetzigen Zeitpunkt eine eher untergeordnete Rolle. Als ein möglicher Ansatzpunkt für die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens wird deshalb empfohlen zu prüfen, ob die Vorrangprüfung in Ausbildungsverhältnissen von Jugendlichen aus Drittstaaten, die ohne abgeschlossene Berufsausbildung nach Deutschland einreisen, in ausgewählten Mangelberufen entfallen kann.

Wie in Bezug auf die unterschiedlichen Zielgruppen bereits benannt, wird der gültige Rechtsrahmen seitens der Verwaltung, der Wirtschaft und der Fachkräfte selbst als zielführend bewertet. Inwieweit sich diese Bewertung auch bei

einem internationalen Vergleich bestätigt, wurde im Zuge der Studie analysiert. Im Vergleich mit ausgewählten Ländern, sowohl innerhalb wie auch außerhalb der EU, bestätigt sich die positive Bewertung: Der geltende Rechtsrahmen für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte schneidet auch im Vergleich zu anderen Zuwanderungsländern sehr gut ab. Über Deutschland und die fünf untersuchten Vergleichsländer hinweg ist zu erkennen, dass gegenwärtig eine aktive Steuerung und Beschränkung der Zuwanderung zum Zweck der Beschäftigung vorgenommen wird. Es ist zu erkennen, dass der Rechtsrahmen der Vergleichsländer auf die spezifischen Bedürfnisse des jeweiligen Arbeitsmarkts und somit auch entsprechend auf die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte zugeschnitten wird. Dabei kann für alle betrachteten Länder, wie auch für Deutschland, konstatiert werden, dass die Zuwanderungsregime vor allem auf die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften, insbesondere auf Hochschulabsolventinnen und -absolventen, ausgerichtet sind. Für nicht akademisch qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer ist die Zuwanderung in allen Ländern durch den rechtlichen Rahmen schwieriger.

Auf der rechtlichen Ebene sind im Vergleich zu den in Betracht gezogenen Ländern keine zielgruppenspezifischen Aspekte zu identifizieren, bei denen die deutschen Regelungen restriktiver sind als diejenigen Regelungen der Vergleichsländer. In der Tendenz lassen die deutschen Regelungen für die ausländischen Fachkräfte größere Freiräume bei der Zuwanderung. Insbesondere in Bezug auf die Regelungen für die Zielgruppe der Studierenden und Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten können die deutschen Regelungen als die im Vergleich liberalsten bezeichnet werden. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Möglichkeit und den Zeitraum des Verbleibs in Deutschland nach Abschluss des Studiums und den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt sowie auf die Regelungen für eine Tätigkeit im Nebenerwerb parallel zum Studium. Auch in Bezug auf die Arbeitssuche für Akademikerinnen und Akademiker aus Drittstaaten sind die deutschen Regelungen als liberal zu bezeichnen und sind vergleichbar zu den Regeln Dänemarks und Österreichs, welche auch einen Zeitraum von sechs Monaten für die Arbeitssuche gewähren, allerdings auf Basis der Bewertung durch ein Punktesystem. Die anderen Vergleichsländer schränken den Zugang zur Arbeitssuche von Personen aus Drittstaaten mit akademischem Abschluss für einen spezifischen Zeitraum hingegen stark ein. In Bezug auf die Zielgruppe der Auszubildenden sind deutliche Unterschiede auf der Regelungsebene und der Ausgestaltung zu erkennen. Dies ist u.a. durch das divergierende System der Berufsausbildung in den einzelnen Ländern begründet. In einigen Vergleichsländern, wie beispielsweise Österreich und Großbritannien, wird Auszubildenden der Aufenthaltstitel als Studierender oder Schülerin bzw. Schüler gewährt, da es keinen spezifischen Titel für Auszubildende gibt.

Auch zeigte der internationale Vergleich, dass diese Zielgruppe in der Praxis aktuell noch keine hohe Relevanz einnimmt und die Zuwanderung deshalb, zum Beispiel in Österreich, auf Basis von Einzelfallentscheidungen gefällt wird. Die Anerkennung von im Herkunftsland erworbenen beruflichen Qualifikationen ist über die Vergleichsländer hinweg möglich, jedoch werden die Umsetzung und die Herangehensweise auch hier von den deutlichen Unterschieden im Verständnis der beruflichen Qualifikation bestimmt.

Des Weiteren zielte der internationale Vergleich darauf, Good-Practice-Ansätze auf der Umsetzungsebene zu identifizieren. Diese wurden insbesondere hinsichtlich der Informationsbereitstellung ermittelt. So werden in Dänemark und Österreich offizielle und vor allem zentrale elektronische Informationsportale vorgehalten, welche die spezifischen Regelungen und Zuwanderungsvoraussetzungen für die einzelnen Zielgruppen darlegen und die Informationen in einer Weise aufbereiten, die gut verständlich für die potenziell Zuwandernden sind. Auch werden jeweils lebenspraktische Informationen bereitgestellt, die direkt auf den zentralen Internetportalen verfügbar sind. Seitens der Gutachterinnen und Gutachter werden diese Ansätze als sehr gut übertragbar bewertet.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Änderungen des rechtlichen Rahmens die notwendigen Voraussetzungen für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte nach Deutschland geschaffen haben. Dies gilt insbesondere für die Zielgruppen der hochqualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderer sowie der Studienabsolventinnen und -absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten. In einem geringeren Maße gilt dies für die Zuwanderung von Jugendlichen aus Drittstaaten zum Zweck der Ausbildung. Optimierungspotenziale sind jedoch insbesondere auf der Umsetzungsebene und im Verwaltungsvollzug zu identifizieren, wo zum jetzigen Zeitpunkt noch zum Teil Fallstricke zu erkennen sind, die den Zuwanderungsprozess erschweren. Diese Schwierigkeiten sind bis zu einem gewissen Grad auf den vergleichsweise kurzen Gültigkeitszeitraum der neuen rechtlichen Regelungen zurückzuführen. Übergreifend sind Verbesserungen insbesondere bei der Informationsvermittlung zu den Zuwanderungsmöglichkeiten, der Transparenz und Effizienz der Umsetzungsprozesse sowie der Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur notwendig. Auf Basis der Befunde wurden Empfehlungen entwickelt (siehe Kapitel 8). Zum Teil sind diese Empfehlungen kleinteiliger Natur, spiegeln jedoch die entsprechenden Hindernisse bei der Umsetzung wider, die seitens der eingebundenen Akteure wahrgenommen werden. Verbesserungen auf der Umsetzungsebene erscheinen besonders dringlich vor dem Hintergrund, dass der rechtliche Rahmen für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte seitens der Akteursgruppen Verwaltung, Wirtschaft und ausländischen Fachkräften als grundsätzlich positiv bewert-

tet wird. Es besteht die Gefahr, dass mögliche Potenziale, die von dem gültigen Rechtsrahmen ausgehen, unter Umständen nicht realisiert werden können, weil der Verwaltungsvollzug zum jetzigen Zeitpunkt nicht in der möglichen Effizienz und Transparenz erfolgt. Um die Nutzung der möglichen Potenziale sicherzustellen, wird die regelmäßige Beobachtung auf Basis eines Monitoring-Systems empfohlen, welches die Aktivitäten im Bereich der Zuwanderung unter Einbeziehung der in den Prozess und die Umsetzung eingebundenen Akteure berücksichtigt.

8. Handlungsempfehlungen

Auf Basis der durchgeführten Erhebungen und Auswertungen lassen sich insbesondere zur Umsetzung des rechtlichen Rahmens zahlreiche Handlungsempfehlungen identifizieren. Die Empfehlungen beziehen sich auf die Verbesserung der Themenbereiche

- Informationsstand und Informationsmöglichkeiten,
- Effizienz der Umsetzungsprozesse,
- Transparenz der Umsetzungsprozesse sowie
- auf das Anerkennungsverfahren und
- die Willkommens- und Anerkennungskultur.

Diese Empfehlungen wurden in Kapitel 5 bereits jeweils aus den einzelnen Befunden hergeleitet.

Die Befunde und hergeleiteten Empfehlungen wurden mit unterschiedlichen Akteuren diskutiert, validiert und auf die Umsetzbarkeit hin geprüft. Die Empfehlungen wurden im Rahmen telefonischer Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Unternehmensebene diskutiert (siehe Abschnitt 2.3.7). In einem weiteren Schritt wurden die

Empfehlungen mit Vertreterinnen und Vertretern der an der Umsetzung beteiligten Stellen im Zuge eines Auswertungsworkshops diskutiert (siehe Abschnitt 2.3.8). Der Fokus der telefonischen Gespräche und des Auswertungsworkshops lag auf denjenigen Handlungsempfehlungen, die aus Sicht der Unternehmen und der an der Umsetzung beteiligten Akteure relevant sind und diese betreffen. Es wurden nicht sämtliche entwickelte Empfehlungen diskutiert, um die zeitliche Belastung auf Seiten der Unternehmensvertreterinnen und -vertreter sowie der Verwaltungsakteure gering zu halten. Entsprechend der Ergebnisse der telefonischen Gespräche mit Unternehmen und des Auswertungsworkshops wurden die Empfehlungen, wenn erforderlich, modifiziert. Die Bewertung aus Sicht der Unternehmen und der Verwaltungsakteure ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Da diverse Akteure an der Umsetzung beteiligt sind, richten sich die Handlungsempfehlungen an unterschiedliche Einrichtungen und Institutionen. Die für die Berücksichtigung der Handlungsempfehlungen verantwortliche Institution bzw. die verantwortlichen Institutionen wurde bzw. wurden jeweils konkret benannt. Im Folgenden werden die Handlungsempfehlungen tabellarisch in einer Gesamtübersicht dargestellt (siehe Tabelle 12).

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
1	Informationsstand und Informationsmöglichkeiten	Die Erhebungen haben aufgezeigt, dass der Wissensstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auslandsvertretungen in spezifischen Einzelfragen des neuen Rechtsrahmens verbessert werden könnte. Es wurde angeregt, Schulungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Konsulatsabteilungen durchzuführen. Da flächendeckende Schulungen aus Kostengründen kaum realisierbar sind, sollten neue Lehrmedien und -konzepte geprüft und ggf. etabliert werden.	Auslandsvertretungen	Auswärtiges Amt	–	–
2		Da die Auslandsvertretungen neue Verantwortungsbereiche bei der Gewährung der Visa erhalten haben, die bislang bei den Ausländerbehörden lagen, wird empfohlen, den Wissenstransfer zwischen den Ausländerbehörden und den Auslandsvertretungen zu intensivieren, um Reibungsverluste zu vermeiden.		Auswärtiges Amt, BMI	–	–

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
3	Informationsstand und Informationsmöglichkeiten	Um Reibungsverluste bei spezifischen Einzelfragen im Hinblick auf den neuen Rechtsrahmen zu vermeiden, wird angeregt, flächendeckende Schulungen in den Ausländerbehörden durchzuführen. Kurzfristig sollten bundesweit in allen Ausländerbehörden Verfahrenshinweise zur Verfügung gestellt werden, um eine einheitliche Handhabung der Gesetzgebung zu gewährleisten. Weiterhin wird empfohlen, bestimmte Leitlinien zur Handhabung und zu Ermessensspielräumen zu entwickeln.	Ausländerbehörden	BMI, Innenministerien der Bundesländer	–	Vertreterinnen und Vertreter der Ausländerbehörden halten insbesondere die einheitliche Nutzung von Verfahrenshinweisen als zielführend, um Reibungsverluste bei spezifischen Einzelfragen zu vermeiden. In einzelnen Bundesländern werden bereits Verfahrenshinweise zur Verfügung gestellt. Dies erwies sich als besonders nützlich. Weiterhin ist die Vorgabe spezifischer Leitlinien gerade im Hinblick auf die Nutzung des Ermessensspielraums von Bedeutung.
4		Damit die regelmäßig vom BMI oder den Länderinstanzen bereitgestellten Informationen und Vorgaben für die Ausländerbehörden besser verarbeitet werden können, sollten die Informationen stärker fokussiert und in kompakterer Form bereitgestellt werden.		BMI, Innenministerien der Bundesländer	–	Aus Sicht der Vertreterinnen und Vertreter der Ausländerbehörden wäre es besonders hilfreich, wenn Informationen sofort zur Verfügung stehen. Dadurch würde gewährleistet werden, dass die aktuellsten Entwicklungen und Entscheidungen Berücksichtigung in der Umsetzung finden. Neben der kompakten Form spielt demnach die Aktualität der Informationsweitergabe eine besondere Rolle.
5		Die Priorisierung der von Bund und Ländern zur Verfügung gestellten Informationen zu Gesetzesänderungen und Gerichtsurteilen nimmt in den Ausländerbehörden oft viel Zeit in Anspruch. Daher wird angeregt, einen in regelmäßigen Abschnitten erscheinenden Newsletter mit den wichtigsten zusammengefassten Informationen zu Gesetzesänderungen und Gerichtsurteilen bundesweit zusammenzustellen und den Ausländerbehörden bundesweit zur Verfügung zu stellen.		BMI	–	Der angeregte Newsletter wurde von Vertreterinnen und Vertretern der Ausländerbehörden als hilfreich bewertet.
6		Es wird angeregt, dass mehr und fokussierte Informationen zum Arbeitslaubnisverfahren von der BA-Zentrale zur Verfügung gestellt werden. Gerade zur Weitergabe an Unternehmen wären für die AG-S-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter kompakte Übersichten und Informationsmaterialien zum Zuwanderungsverfahren und den Bedingungen von großem Nutzen.	AG-S	BA-Zentrale, Koordinierungseinheit der ZAV	–	–

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
7	Informationsstand und Informationsmöglichkeiten	Fachkräfte informieren sich zunächst bei den deutschen Auslandsvertretungen im Herkunftsland. Die Analysen zeigten, dass das Informationsangebot auf den Webseiten der Auslandsvertretungen unterschiedlich umfangreich ist. Hier wird die Einführung von Mindeststandards bzw. das Hochladen identischer Mindestinformationen empfohlen.	Ausländische Fachkräfte	Auswärtiges Amt	Die Erfahrungen der Unternehmen zeigten, dass es für ausländische Fachkräfte schwierig ist, an die zentralen Informationen zu kommen. Dies fange bereits bei der Liste der zu erbringenden Dokumente an. Neben den Mindeststandards auf den Webseiten der Auslandsvertretungen fordern Unternehmen auch Schulungen, um die Kundenorientierung in den Auslandsvertretungen zu verbessern.	–
8		Es wird empfohlen, eine Studie zu den vorhandenen Informationsportalen durchführen zu lassen, auf deren Basis „Make it in Germany“ weiter ausgebaut und besser mit den übrigen Angeboten abgestimmt werden kann. Zur Erhöhung des Bekanntheitsgrads von „Make it in Germany“ als zentralem Portal werden Werbemaßnahmen im In- und Ausland empfohlen. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass die relevanten Zielgruppen mit spezifischen Informationen bedient und eine ausreichende Anzahl an Sprachen abgedeckt wird.		BMWi	Aus Sicht der Unternehmen stellt ein zentrales Informationsportal eine Verbesserung zur aktuellen Situation dar. Ein Mehrwert würde vor allem für KMU entstehen, die – anders als bei Großunternehmen – auf den Zugang zu den relevantesten Informationen angewiesen sind. Es wurde angeregt, dass auf der Webseite ein Diskussionsforum integriert wird, da sich Fachkräfte und Unternehmen derzeit in einer Vielzahl unterschiedlicher Diskussionsforen im Internet austauschen würden. Ein zentrales Diskussionsforum würde den Austausch ggf. vereinfachen. Des Weiteren wurde empfohlen, spezifische Informationen für die Zielgruppe „Personalabteilungen“ aufzubereiten (wie bspw. Checklisten für die Rekrutierung, Links zu Integrations- und Sprachkursen etc.).	–
9		Aufgrund von Unsicherheiten zu Anforderungen und Anbieterinnen und Anbietern von adäquaten beglaubigten Übersetzungen werden hierzu Informationsangebote in den Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden gewünscht.		Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden	–	–
10		Da Deutschland bei der Zuwanderung von Fachkräften im Wettbewerb mit anderen Staaten steht, wird empfohlen, ansprechende und verständliche Broschüren über Deutschland als Zuwanderungsland und den Fachkräftemangel insbesondere in den Auslandsvertretungen, Auslandshandelskammern und Goethe-Instituten auszuliegen.		Diverse, u.a. Auswärtiges Amt, BMWi, DIHK etc.	–	–

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
11	Informationsstand und Informationsmöglichkeiten	Die Analysen zeigten, dass sich Fachkräfte aus dem Ausland mehr Informationen zu lebenspraktischen Aspekten wünschen. Daher wird bis zur weiteren Etablierung des Portals „Make it in Germany“ empfohlen, die umfangreiche BAMF-Broschüre „Willkommen in Deutschland“ standardmäßig in Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden auszugeben . Die Broschüre sollte auch über das Portal zugänglich gemacht werden.	Fachkräfte aus einem Drittstaat	Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden	–	–
12		In der Praxis sind die Details zu den Anforderungen und Vorteilen der Blauen Karte EU bei Fachkräften und Unternehmen z. T. noch nicht ausreichend bekannt. Daher werden hier weitere gezielte Informationskampagnen empfohlen.		Verantwortliche Bundesministerien, Kammern, Arbeitgeberverbände	–	–
13		Ausländische Studierende und Promovierende sind zum Teil unzureichend über die rechtlichen Regelungen zur Ausübung einer Tätigkeit im Nebenerwerb und über aufenthaltsrechtliche Fragen informiert. Es sollte zum Zeitpunkt der Erteilung des Aufenthaltstitels sichergestellt werden, dass die Zielgruppe über die Regelungen informiert ist und entsprechend Orientierungshilfen, zum Beispiel zur Arbeitssuche, gegeben werden. Es wird angeregt, dass die Ausländerbehörde sowie die Universität bzw. Hochschule verbesserte Informationen zu den rechtlichen Regelungen und Möglichkeiten einer Nebentätigkeit zur Verfügung stellen.	Studierende und Promovierende deutscher Hochschulen aus Drittstaaten	Ausländerbehörde, Universität/Hochschule, Zentrale (BA), Regionaldirektionen (RD).	–	Aus Sicht der Verwaltungsakteure ist ein hoher Informationsbedarf auf Seiten der Studierenden und Promovierenden vorhanden. Informationslücken finden sich nach Auskünften der Teilnehmenden des Workshops weniger im Bereich der Nebenerwerbstätigkeiten, sondern eher im Hinblick auf aufenthaltsrechtliche Fragen und Bleibemöglichkeiten. Erste Initiativen, wie die Durchführung von Informationsveranstaltungen, wurden bereits in einigen Bundesländern umgesetzt. Die hohe Nachfrage nach diesen Angeboten unterstreicht den Bedarf an Information und Aufklärung. Neben den Ausländerbehörden sehen die Verwaltungsakteure auch die BA in der Pflicht, Studierende und Promovierende über ihre Bleibemöglichkeiten zu informieren. Initiativen sollten über die unterschiedlichen Regionaldirektionen der Bundesländer an die Arbeitsagenturen übermittelt werden. Die Verbesserung des Informationsstands kann nur sichergestellt werden, wenn eine zentrale Stelle die Aktivitäten der Akteure, auch entsprechend des lokalen Bedarfs, koordiniert.

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
14	Informationsstand und Informationsmöglichkeiten	Wegen der hohen Relevanz ausländischer Studienabsolventinnen und -absolventen deutscher Hochschulen für den deutschen Arbeitsmarkt wird empfohlen, mehr Angebote zu karrierebezogenen Beratungen und Vorbereitungen bereits während des Studiums für diese Zielgruppe zu etablieren.		Universitäten/ Hochschulen, Arbeitsagenturen, Ausländerbehörden	Aus Sicht der Unternehmen ist es wichtig, die Studierenden und Promovierenden über den deutschen Arbeitsmarkt, die Karrieremöglichkeiten und bestimmte Unternehmen/Branchen mit Fachkräftebedarf zu informieren und zu beraten. Allerdings wurde dabei betont, dass darauf zu achten wäre, dass richtige Informationen vermittelt werden. Gleichzeitig sehen es Unternehmen auch als ihre Aufgabe an, ausländische Studierende auf Kontaktmessen und mithilfe von Lehrstuhlkooperationen auf sich aufmerksam zu machen.	–
15		Die Informationsverbreitung sowie die Beratung von ausländischen Auszubildenden über die Verbleibsmöglichkeiten sind von besonderer Wichtigkeit, um den Verbleib der Jugendlichen in Deutschland zu steigern. Daher wird empfohlen, ausländische Auszubildende noch während ihrer Ausbildung verstärkt über die Verbleibsmöglichkeiten aufzuklären.	Jugendliche aus Drittstaaten, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren	Kammern, Berufsschulen und schulische Ausbildungsinstitutionen	–	–
16		Die Nutzung der Vorabprüfung der Ausländerbehörden zur Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 31 Abs. 3 AufenthV führt zu einer Verfahrensbeschleunigung, ist Unternehmen aber nicht immer bekannt. Es wird empfohlen, dass die Betriebe über das Angebot des Vorabprüfverfahrens nach § 31 Abs. 3 AufenthV informiert werden , z. B. über Flyer oder Informationen auf ihren Webseiten.	Unternehmen	Kammern, Arbeitgeberverbände, Ausländerbehörden, AG-S	–	Die Verwaltungsakteure bestätigten, dass es zwar erste Versuche gibt, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber über das Verfahren aufzuklären und mithilfe von Checklisten (bspw. der Migrationscheck der BA) durch das Rekrutierungsverfahren zu führen, diese allerdings nach wie vor sehr rudimentär und ausbaufähig seien. Vereinzelte Initiativen, wie der Business-Welcome-Service der IHK Berlin, in welchem mögliche Fragen und Unterstützungsbedarfe der Unternehmen gebündelt wurden und nun abgerufen werden können, bestätigen laut der Akteure den Bedarf nach Informationen und Unterstützung auf Seiten der Unternehmen. Demnach wird jegliche Form der Informationsverbreitung befürwortet.

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
17	Informationsstand und Informationsmöglichkeiten	Der häufig spezifische Informationsbedarf seitens der Unternehmen kann auf Internetplattformen und in kompakten Informationsbroschüren nur schwer gedeckt werden. Daher wird empfohlen, dass die Ausländerbehörden feste Ansprechpartnerinnen und -partner für Unternehmen einrichten . Neben den Ausländerbehörden sollte geprüft werden, inwieweit der AG-S vermehrt Beratung und Unterstützung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Hinblick auf die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte anbieten kann. Um dies gewährleisten zu können, sollten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Arbeitgeber-Servicestellen im Hinblick auf das Aufenthaltsrecht geschult werden.		Ausländerbehörden, AG-S	Die befragten Unternehmen sind mehrheitlich für die Etablierung fester Ansprechpartner/-innen für Unternehmen und Fachkräfte. Für ebenso dringlich halten sie allerdings die Erhöhung der Transparenz und eine Verbesserung der internen Prozesse der Ausländerbehörden, sodass Zuständigkeiten klar sind und die Erreichbarkeit der Sachbearbeiter/-innen ermöglicht wird.	Die Vertreterinnen und Vertreter der Ausländerbehörden gaben zu bedenken, dass der Einsatz einer festen Ansprechpartnerin oder eines festen Ansprechpartners aufgrund von personellen Mängeln nicht immer möglich sei. Die Etablierung einer Arbeitgeberberatung in den Ausländerbehörden sollte von der Größe der Ausländerbehörde und der Nachfrage von Unternehmen in der Region abhängig sein. Neben der Ausländerbehörde ist laut der Verwaltungsakteure auch vermehrt der AG-S in der Pflicht, Arbeitgebende im Hinblick auf die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte und das Rekrutierungsverfahren zu beraten. Um dies zu gewährleisten, sollten Schulungen des AG-S im Hinblick auf das Aufenthaltsrecht und Umsetzungsverfahren erfolgen, um die Unternehmen bei spezifischen Rückfragen unterstützen zu können.
18	Effizienz der Umsetzungsprozesse	Die Betreuung von Unternehmen und Fachkräften durch spezialisierte Welcome Center innerhalb der Ausländerbehörde wurden in der Praxis von Unternehmen und Fachkräften als sehr hilfreich empfunden. Daher wird empfohlen, dass in den Ausländerbehörden in großen Städten mit einer hohen Zuwanderungszahl ausländischer Fachkräfte spezielle Einheiten zur Bearbeitung von Fachkräftezuwanderung eingerichtet werden, die Unternehmen und Fachkräfte im Hinblick auf das geltende Aufenthaltsrecht und zuwanderungsrechtliche Fragestellungen beraten.	Unternehmen und ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten	Ausländerbehörden großer Städte	Diese Handlungsempfehlung wurde von den Unternehmen unterschiedlich bewertet. Gerade bei den KMU sind die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte sowie das Angebot, bestimmte Informationen zu weiterführenden Themen wie Versicherungen, Eröffnung eines Bankkontos, Schul- und Kindergartenbesuche etc. zur Verfügung zu stellen, schwierig. Aus diesem Grund ist eine „Allround“-Beratung und Unterstützung sinnvoll und hilfreich. Kritisch wurde allerdings eine mögliche Ungleichbehandlung von Fachkräften und Unternehmen in größeren Ballungsräumen und im ländlichen Raum gesehen, die dadurch entstehen könnte, wenn das Angebot nur in großen Städten angeboten wird. Aus diesem Grund wurde betont, dass es als sinnvoll erachtet wird, wenn diese Aufgaben allgemein den Ausländerbehörden, den Arbeitsagenturen oder den Bürgerservice-Centern übertragen werden würden.	–

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
19	Effizienz der Umsetzungsprozesse	Ein Terminsystem für die Beantragung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln ist für die Fachkräfte, etwaige Begleitpersonen aus dem Unternehmen sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden zeitsparend. Daher wird empfohlen, flächendeckend Terminsysteme zur besseren Planbarkeit in den Ausländerbehörden einzuführen.		Ausländerbehörden	–	–
20		Die Erhebungen zeigten, dass insbesondere durch den Anstieg der Zahl ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten zum Teil Personalengpässe in Ausländerbehörden resultieren. Aus diesem Grund wird empfohlen, dass bei den Bundesländern ggf. vorliegende Personalbedarfsmessungen analysiert werden oder Personalbedarfsbemessungen durchgeführt werden.	Ausländerbehörden	Innenministerien der Bundesländer	–	Eine Personalbedarfsbemessung wurde von den Vertreterinnen und Vertretern der Ausländerbehörde begrüßt. Bereits aktuell ist es zum Teil schwierig, mit der geringen Anzahl an Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern eine reibungslose Abwicklung der Anträge zu gewährleisten. Um zusätzliche Beratungsleistungen anbieten zu können und dabei den Bearbeitungszeitraum der eingehenden Anträge nicht zu verlängern, müsste in vielen Ausländerbehörden mehr Personal zur Verfügung stehen.
21		In der Praxis wird die Frist der Zustimmungsfiktion bei der Erteilung von Visa zum Studienzweck zum Teil durch die Ausländerbehörde aufgehoben. Es wird eine Prüfung empfohlen, inwieweit eine Aufhebung dieser Frist dem Regelfall entspricht . Eine Fristaufhebung sollte nur in begründeten Einzelfällen möglich sein.		BMI, Innenministerien der Bundesländer	–	Die Vertreterinnen und Vertreter der Ausländerbehörden gaben an, sich an die Zustimmungsfiktion und den Zeitraum von zwei Wochen für die Bearbeitung zu halten. Es wurde befürwortet, hierbei auf eine einheitliche Anwendung der Zustimmungsfiktion zu achten.
22		Es wird empfohlen zu prüfen, inwieweit Vorgaben zur Zuwanderung der Zielgruppe der Promovierenden aus Drittstaaten erlassen werden können, welche die aufenthaltsrechtliche Zuordnung bei der Zuwanderung vereinfachen und eine einheitlichere Handhabung zwischen den einzelnen Bundesländern ermöglichen.	Promovierende deutscher Hochschulen aus Drittstaaten	BMI	–	–
23		Expertinnen und Experten kritisieren die unterschiedlichen Anforderungen zur Erbringung des Finanzierungsnachweises zur Sicherung des Lebensunterhalts durch Studierende in der Praxis. Es wird empfohlen, einen einheitlichen Rahmen für die Praxis zu schaffen .	Studierende deutscher Hochschulen aus Drittstaaten	BMI, Innenministerien der Bundesländer	–	–

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
24	Effizienz der Umsetzungsprozesse	In der Praxis entstehen Schwierigkeiten für Studienabsolventinnen und -absolventen aus Drittstaaten, wenn die für die Änderung des Titels notwendigen Nachweise und Zeugnisse seitens der Universitäten bzw. Hochschulen nicht rechtzeitig vorliegen. Es sollte geprüft werden, inwiefern die Änderungen des Aufenthaltstitels nach Studienabschluss auch anhand vorläufiger Nachweise durch die Universitäten bzw. Hochschulen erfolgen können.	Studierende deutscher Hochschulen aus Drittstaaten	BMI, Innenministerien der Bundesländer, Kultusministerien der Länder, Hochschulrektorenkonferenz	–	–
25		Für Jugendliche aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung , die in Deutschland eine Ausbildung absolvieren möchten, stellt der Finanzierungsnachweis zur Sicherung des Lebensunterhalts neben anderen Herausforderungen eine wesentliche Hürde dar. Von Expertinnen und Experten wurden Subventionen für Ausbildungsverhältnisse in Mangelberufen oder geringere Anforderungen an den Finanzierungssatz empfohlen. Alternativ könnten Förderprogramme wie MobiPro-EU auch für Auszubildende aus Drittstaaten angeboten werden .	Jugendliche aus Drittstaaten, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren	BMWi, BMAS	–	–
26		Um dem Mangel an Auszubildenden entgegenzuwirken, sollte überlegt werden, die Vorrangprüfung für Ausbildungsverhältnisse in ausgewählten Mangelberufen wegfällen zu lassen. Betroffen wäre hiervon die Zielgruppe der Jugendlichen aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung, die zum Ausbildungszweck nach Deutschland zuwandern.		BMAS	–	–
27		Die Onlinebefragung mit ausländischen Fachkräften aus einem Drittstaat zeigte, dass bei der Visumsbeantragung im Herkunftsland im Durchschnitt zwei bis drei Monate vor Erhalt des Visums vergehen. Demnach wird empfohlen, Personalbedarfsmessungen in den Auslandsvertretungen und ggf. den Visa-Application-Centern durchzuführen.	Auslandsvertretungen	Auswärtiges Amt	–	–
28		Bei der Analyse des Umsetzungsverfahrens zeigte sich, dass es bei der Anwendung des beschleunigten Visumsverfahrens nach § 31 AufenthV in einigen Fällen zu einer unvollständigen Dokumentation seitens der Auslandsvertretungen kommt. Dies hat zusätzliche Recherchearbeit in den Ausländerbehörden zur Folge. Aus diesem Grund wird angeregt, die entsprechenden Formulare mit mehr „ Pflichtfeldern “ zu versehen, die deutlich gekennzeichnet sind und einheitlich befüllt werden müssen.		Auswärtiges Amt	–	–

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
29	Effizienz der Umsetzungsprozesse	Die Befunde zeigten, dass oftmals Schwierigkeiten beim beschleunigten Visumsverfahren nach § 31 AufenthV auftreten, wenn zeitnah der Familiennachzug beantragt wird. Hierfür müssen die Ausländerbehörden immer eingeschaltet werden. Aus diesem Grund wird empfohlen, bei der Visumsbeantragung der Fachkräfte den Zeitpunkt für den Familiennachzug abzufragen und die Ausländerbehörde bei einem zeitnahen Familiennachzug standardmäßig auch über den Antrag der Fachkraft zu informieren , selbst wenn keine Zustimmung der Ausländerbehörde erforderlich ist.	Auslandsvertretungen	Auswärtiges Amt (für Implementation), Auslandsvertretungen	–	–
30		Es bestanden zum Zeitpunkt der Erhebungen u. a. in den Auslandsvertretungen Unsicherheiten darüber, wann ein „relevanter“ Voraufenthalt im Sinne des § 31 AufenthV vorliegt. Hier braucht es einen eindeutigen Kriterienkatalog . Inwiefern die während des Berichts durch das BMI erfolgte Definition in der Praxis zur Klärung beigetragen hat, ist zu prüfen.		BMI, Auswärtiges Amt	–	–
31		Um die Effizienz der Prozesse im Zuwanderungsverfahren zu erhöhen, werden regelmäßige Austausche der am Verfahren beteiligten Institutionen, auch auf Ebene der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter , empfohlen. Mit einem besseren Verständnis der Arbeit des Anderen können die gegenseitigen Zuarbeiten qualitativ verbessert werden.	Ausländerbehörde, Auslandsvertretung, ZAV, AG-S	Alle beteiligten Akteure mit direkten Schnittstellen	–	Von allen Vertreterinnen und Vertretern wurde angemerkt, dass Kommunikation und Austausch zwischen den umsetzenden Akteuren einen sinnvollen Beitrag zur reibungslosen Abwicklung leisten würde und das Potenzial hat, die Qualität der Zusammenarbeit deutlich zu verbessern.
32	Transparenz der Umsetzungsprozesse	Das Visumsverfahren wird auch durch die fehlende Möglichkeit zur elektronischen Aktenübermittlung und -einsicht gebremst. Daher wird mittelfristig die Einführung eines elektronischen Aktensystems , auf das alle beteiligten Verwaltungsakteure und auch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die Antragstellerinnen und -steller Zugriff haben, empfohlen. Das elektronische Aktensystem müsste auch die Ablage und den Versand von Anhängen ermöglichen.	Auslandsvertretung und Ausländerbehörde sowie ZAV, Unternehmen und Antragsteller	BMI, Auswärtiges Amt, BVA, BA, ggf. Innenministerien der Bundesländer	Unternehmen bewerten die Antrags- und Verfahrensprozesse derzeit noch als sehr intransparent. Lange Phasen ohne Informationen über den Verbleib des Antrags führen derzeit sowohl auf Seiten der Unternehmen, als auch auf Seiten der ausländischen Fachkräfte in hohem Maße zu Unsicherheiten. Vor diesem Hintergrund wird ein elektronisches System zur Nachverfolgung des Bearbeitungsstandes von Anträgen auf Visa/Aufenthaltstitel stark befürwortet.	Insbesondere das Beifügen der relevanten Anlagen bei der Nutzung des bereits existierenden elektronischen Aktensystems würde die Arbeit der Ausländerbehörde erheblich beschleunigen. Bis dato werden die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Ausländerbehörden über das elektronische System nur über den zukünftigen Eingang des Antrages informiert, können jedoch erst nach der postalischen Zusendung der Unterlagen mit der Bearbeitung des Antrags beginnen. Die parallele Abrufung des Antrags und der Anlagen würden demnach eine enorme Zeitminderung bei der Bearbeitung der Anträge bedeuten.

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
33	Transparenz der Umsetzungsprozesse	Aktuell haben Unternehmen und Fachkräfte i. d. R. keine Planungssicherheit, wie lange die Visumsverfahren und die Verfahren zur Beantragung der Aufenthaltstitel dauern. Bis ggf. ein elektronisches Aktensystem hierzu besteht, könnten Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen ihre durchschnittlichen Bearbeitungsdauern differenziert nach den wichtigsten Zielgruppen kommunizieren . Ergänzende Service-Ziele seitens des AA bzw. der Bundesländer könnten zu einer Beschleunigung der Bearbeitungszeiten beitragen.		Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden, ggf. AA, ggf. Innenministerien der Bundesländer, ZAV	Aus Sicht der Unternehmen wäre es hilfreich, über durchschnittliche Bearbeitungszeiten während der unterschiedlichen Verfahrensschritte informiert zu sein. Dies würde eine verbesserte Planbarkeit des Rekrutierungsprozesses ermöglichen.	Aus Sicht der Ausländerbehörden sind die Bemessungen durchschnittlicher Bearbeitungsdauern und sich daraus entwickelnde Serviceziele zu begrüßen. Zum einen würde dies dazu beitragen, dass Durchschnittszeiten erstmalig bekannt sind, und dadurch eine verbesserte Planbarkeit über das benötigte Personal ermöglicht werden würde. Zum anderen würden die vorgegebenen Serviceziele als Kontrollorgan der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter dienen und dadurch eventuell zu einer schnelleren Bearbeitung der Anträge führen.
34		Für besonders dringende Einstellungsverfahren wird empfohlen, ein sog. Fast-Track-Verfahren gegen höhere Bearbeitungsgebühren einzuführen.	Unternehmen und ausländische Fachkräfte	BMI, Auswärtiges Amt, BVA, BA, ggf. Innenministerien der Bundesländer	Das sogenannte Fast-Track-Verfahren wurde auf Seiten der Unternehmen grundsätzlich begrüßt. Laut eigener Angaben ist das Zeitfenster für die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte begrenzt, insbesondere dann, wenn es sich bei der Position um Schwangerschafts- oder Elternzeitvertretungen o. Ä. handelt, oder wenn spezifische Kompetenzen zur Bearbeitung von Projekten schnell benötigt werden.	Die Verwaltungsakteure befürworten ein Fast-Tracking-Verfahren. Dies ist laut der befragten Vertreterinnen und Vertreter insbesondere aus Sicht der Unternehmen nützlich. Dies würde den Unternehmen eine bessere Planungssicherheit über den möglichen Einstellungszeitraum der ausländischen Fachkraft geben.
35		Die Rechtsauslegung der Ausländerbehörden erscheint aus Sicht der Unternehmen und Fachkräfte nicht immer einheitlich. Es wird deshalb empfohlen, eindeutigere Regeln zur Rechtsumsetzung und Eingrenzung des Ermessensspielraums durch die Bundesebene vorzugeben, um regionale Unterschiede in der Umsetzung zu vermeiden.	Allgemein	BMI	–	Die Verwaltungsakteure waren sich einig, dass es bestimmte Leitlinien bzw. Vorgaben auf Bundesebene geben sollte, die den Ermessensspielraum durch klare Vorgaben eingrenzen.
36	Verbesserung des Anerkennungsverfahrens zur Anerkennung der beruflichen Qualifikation	Das Internetportal „ Anerkennung in Deutschland “ als zentraler Wegweiser für den Anerkennungsprozess sollte nach Möglichkeit nicht nur auf Deutsch und Englisch angeboten werden. Die Ausweitung des Sprachenangebots sollte sich an den größten Zuwandererströmen orientieren, zuletzt kamen qualifizierte Fachkräfte vor allem aus dem ost- und südeuropäischen Raum. Vor dem Hintergrund der Finanzierbarkeit sollte geprüft werden, ob zumindest die relevantesten Informationen in weiteren Sprachen angeboten werden können.	Ausländische Fachkraft mit einem Berufsabschluss oder einem Hochschulabschluss	BMBF, BAMF	–	Die umsetzenden Verwaltungsakteure waren sich einig darüber, dass relevante Informationen zur Anerkennung in mehreren Sprachen zur Verfügung stehen sollten.

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
37	Verbesserung des Anerkennungsverfahrens zur Anerkennung der beruflichen Qualifikation	Obwohl in dem Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de bereits an einigen Stellen Auskünfte über Kosten und Dauer des Verfahrens aufgeführt werden, wird empfohlen, diese Informationen an prominenterer Stelle aufzuführen. Diese Informationen sollten auf dem Internetportal „ Anerkennung in Deutschland “ sowie in den entsprechenden Anerkennungsstellen ausliegen. Weiterhin sollte im Hinblick auf die Kosten des Anerkennungsverfahrens geprüft werden, inwieweit der Anerkennungsprozess, zumindest für die Anerkennung eines definierten Mangelberufs, kostenfrei angeboten werden könnte, wobei das Kostendeckungsprinzip bei den zuständigen Stellen beachtet werden muss.	Ausländische Fachkraft mit einem Berufsabschluss oder einem Hochschulabschluss	BMBF, Anerkennungsstellen, Länder	–	Die Verwaltungsakteure gaben zu bedenken, dass die vorherrschenden Werbemaßnahmen zum Anerkennungsprozess den Eindruck eines schnellen und einfachen Verfahrens vermitteln. Demnach ist es laut der Verwaltungsakteure nicht verwunderlich, dass ausländische Fachkräfte nach dem Verfahren über den Verlauf und die Komplikationen für den Erhalt einer Gleichwertigkeit enttäuscht und zum Teil abgeschreckt sind. Aus diesem Grund wurde angeregt für das Anerkennungsverfahren zu werben, aber die ausländischen Fachkräfte über mögliche Kosten, Dauern und Komplikationen aufzuklären. Dabei ist darauf zu achten, dass dadurch keine Abschreckung erfolgt. Im Hinblick auf die Kosten für die Prüfung der Gleichwertigkeit wurde von den Akteuren angeregt zu prüfen, ob eine kostenlose Prüfung zumindest in den Mangelberufen erfolgen könnte. Die Gleichwertigkeit des Berufs würde dazu führen, dass die ausländische Fachkraft in ihrem Beruf arbeiten kann. Die Kosten für das Anerkennungsverfahren würden sich durch die Steuern aus der späteren Erwerbstätigkeit amortisieren und somit volkswirtschaftlichen Nutzen erbringen.
38		In den Erhebungen wurde vielfach darauf hingewiesen, dass die anabin-Datenbank der ausländischen Abschlüsse und Qualifikationen etc. noch sehr lückenhaft sei. Die Klärung bzw. Einzelabfrage von Abschlüssen kann bis zu vier Monaten dauern. Daher werden eine regelmäßigere Aktualisierung der anabin-Datenbank und die Erweiterung der hinterlegten Abschlüsse, insbesondere der Hochschulabschlüsse, empfohlen.		ZAB	–	–
39		Es zeigte sich, dass der Bescheid zur Anerkennung seitens der Zielgruppe zum Teil als schwer verständlich und komplex wahrgenommen wird. Daher wird empfohlen, die Sprache in den Bescheiden nach Möglichkeit zu vereinfachen , damit die Gründe für einen Negativ-Bescheid sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen (Weiter-/ Fortbildungen etc.) für die ausländische Fachkraft besser verständlich und nachvollziehbar sind.		Anerkennungsstellen	–	–

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
40	Verbesserung des Anerkennungsverfahrens zur Anerkennung der beruflichen Qualifikation	In den einzelnen Bundesländern werden für die Anerkennung sozialer Berufe und von Berufen im Gesundheitswesen unterschiedliche Verfahren angewandt und es gelten unterschiedliche Gesetzgebungen. Deshalb wird empfohlen, auch bei landesrechtlich geregelten Berufen zum einen schnellstmöglich Länderanerkennungsgesetze zu verabschieden (sofern dies noch nicht geschehen ist); zum anderen wird empfohlen, eine möglichst einheitliche Ausarbeitung dieser Gesetze anzustreben.	Ausländische Fachkraft mit einem Berufsabschluss oder einem Hochschulabschluss	Kultusministerien der Länder	Die befragten Unternehmen im Bereich der Alten- und Krankenpflege kritisierten vor allem die Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich der erforderlichen Sprachkenntnisse. Zum Teil reicht das B1-Niveau, in einigen Bundesländern wird allerdings auch das B2-Niveau gefordert. Dies würde laut der Unternehmen zu einer Wettbewerbsverzerrung führen, da es sehr viel schwieriger und langwieriger für eine ausländische Fachkraft sei, die Sprachkenntnisse bis auf ein vorweisliches B2-Niveau auszubauen.	
41		Bislang fehlen Strukturen nach dem Anerkennungsverfahren für die Anpassungsqualifizierungen und deren Finanzierung . Die Schaffung dieser Strukturen ist dringend erforderlich, ansonsten können Fachkräfte mit teilweiser Anerkennung nicht optimal auf dem deutschen Arbeitsmarkt eingesetzt werden. In einem IQ-Förderprogramm, welches 2015 umgesetzt wird, soll an diesen Aspekten angesetzt werden.		Bildungsträger, Landesministerien	Unternehmen kritisierten die Intransparenz der Angebote von Anpassungsqualifizierungen. In den Bescheiden werden zwar bestimmte Anpassungsqualifizierungen für die volle Gleichwertigkeit gefordert, es wird allerdings nicht angegeben, wo diese durchgeführt werden können. Sowohl für die Fachkräfte als auch für die Unternehmen wäre eine Liste mit den entsprechenden Angeboten besonders hilfreich.	-
42		Jenseits der Anerkennungsstellen und Anerkennungsberatungsstellen haben die in den Zuwanderungsprozess eingebundenen Verwaltungsakteure z. T. Wissenslücken zum Anerkennungsprozess. Es wird deshalb empfohlen, dass Anerkennungsberatungsstellen regelmäßig Schulungen für die übrigen umsetzenden Akteure des Zuwanderungsprozesses von Fachkräften (insbesondere Ausländerbehörden, ZAV und AG-S) durchführen, wie es beispielsweise von der IHK FOSA bereits umgesetzt wird.	Ausländerbehörde, AG-S, ZAV	Anerkennungsberatungsstellen, Länder	-	Die Verwaltungsakteure stimmten überein, dass gerade das Anerkennungsverfahren bei vielen umsetzenden Akteuren noch recht unbekannt ist. Demzufolge werden Schulungen sowie die Weitergabe von Informationen von den Akteuren als positiv bewertet. Einige Verwaltungsakteure gaben zu bedenken, dass von den IQ-Fachstellen bereits Schulungen angeboten werden. Allerdings sind die Anzahl und das Angebot der Schulungen zwischen den Bundesländern unterschiedlich. Gerade auch die Beratung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsagenturen sowie des AG-S sollten eingehend über das Anerkennungsverfahren aufgeklärt werden.

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
43	Verbesserung des Anerkennungsverfahrens zur Anerkennung der beruflichen Qualifikation	Der Ausfall der ausländischen Fachkraft durch die Teilnahme an Sprachkursen und Praktika bedeutet eine große finanzielle Hürde für die Fachkraft sowie das Unternehmen. Im Hinblick auf die für die Anerkennung obligatorischen Praktika – insbesondere im Pflegebereich – wäre es besonders nützlich, wenn der Pflegebetrieb selbst als Praktikumsträger anerkannt wäre, um die ausländische Fachkraft sofort im eigenen Betrieb einsetzen zu können und mehrere Monate auf die Fachkraft verzichten zu müssen.	Unternehmen, ausländische Fachkräfte in einem Betrieb	Länder (landesrechtlich geregelten Gesundheitsberufe), Unternehmen, ausländische Fachkräfte in einem Betrieb	Ausgebildete Pflegekräfte können im Zeitraum der Anerkennung nur als Pflegehelferinnen oder Pflegehelfer (meist in lokalen Krankenhäusern) arbeiten und eingesetzt werden. Dies würde sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch der Fachkräfte zu einer hohen Frustration führen. Durch die Unwägbarkeit ist es laut der befragten Unternehmen in der Vergangenheit bereits vorgekommen, dass ausländische Fachkräfte während des Anerkennungsverfahrens wieder in ihr Heimatland zurückkehrten.	–
44	Willkommenskultur	Die Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte hat Verbesserungsbedarfe bei der Kommunikation mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Auslandsvertretungen aufgezeigt. Demnach wird empfohlen, dass aktiv auf eine stärkere Kundenorientierung in den Auslandsvertretungen hingewirkt wird . Auch sollte in den Auslandsvertretungen proaktiv auf die Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte hingewiesen und zu diesen beraten werden.	Auslandsvertretungen	Auswärtiges Amt	Diese Handlungsempfehlung wurde aus Sicht der Unternehmen am stärksten befürwortet. Es wurde die Befürchtung geäußert, dass die Fortführung der derzeitigen Behandlungen der ausländischen Fachkräfte sowohl bei den Auslandsvertretungen als auch in den Ausländerbehörden zu einem Standortnachteil werden könnte. Ausländische Fachkräfte werden nach Auskunft der Unternehmen in anderen Zuwanderungsländern deutlich positiver aufgenommen.	–
45		Jede fünfte befragte Fachkraft erlebte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden als weniger hilfsbereit. Hierzu wird empfohlen, dass die Erfahrungen aus dem BAMF-Modellprojekt „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“ in die Breite getragen und vor Ort umgesetzt werden .	Ausländerbehörden	BAMF, Innenministerien der Länder, Ausländerbehörden	Die Unternehmen stellten große Unterschiede zwischen den Ausländerbehörden fest. Es wurde allerdings einheitlich bemängelt, dass vor allem die Bereitschaft in den Ausländerbehörden fehlen würde, auf Personen mit geringen Deutschkenntnissen einzugehen. Dies macht es laut der befragten Unternehmen erforderlich, dass eine Begleitperson die ausländische Fachkraft bei einem Termin in der Ausländerbehörde begleitet. Für KMU ist dies jedoch aufgrund von personellen Mängeln schwieriger.	Die umsetzenden Akteure gaben an, dass der Mentalitätswechsel noch nicht in allen Köpfen angekommen ist. Allerdings ist es hierbei wichtig, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden „mitzunehmen“ und für die neue Arbeitsweise zu motivieren. Des Weiteren gehört insbesondere bei zusätzlichen Beratungsleistungen auf Seiten der Ausländerbehörden dazu, dass mehr Personal zur Verfügung steht. Zuletzt sind auch räumliche und atmosphärische Aspekte (offene Räume, hellere Farben etc.) verbesserungswürdig, die allerdings finanzielle Ressourcen bei der Umarbeitung erforderlich machen.

Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

Nr.	Themenbereich	Empfehlung	Zielgruppe/ Institution	Verantwortlichkeit	Bewertung aus Sicht der Unternehmen	Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen
46	Willkommenskultur	Fachkräfte aus Drittstaaten wünschen sich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ausländerbehörden bessere Fremdsprachenkenntnisse. Daher wird den Ausländerbehörden empfohlen, z. B. durch Sprachkurse, den Aufbau eines Sprachmittlerpools oder die verstärkte Einstellung von Migrantinnen und Migranten, ihr Angebot an Beratungssprachen zu erhöhen . Die Mehrsprachigkeit in den Ausländerbehörden sollte ergänzend von Landes- und Bundesebene offiziell unterstützt werden.	Ausländerbehörden	Ausländerbehörden, Innenministerien der Bundesländer	Mehrere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner merkten an, dass sich die Arbeitsbelastung für die Ausländerbehörden in den vergangenen Jahren deutlich erhöht hat. Gleichzeitig sind laut eigener Angaben der Unternehmen die Prozesse und Mitarbeiterzahlen nicht für die wachsende Herausforderung ausgelegt. Die fehlenden Sprachkenntnisse machen es erforderlich, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Unternehmen Listen und Dokumente erklären und die Fachkraft bei den Terminen in der Ausländerbehörde begleitet werden muss. Dies erfordert zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen.	Laut eigener Angaben der Vertreterinnen und Vertreter der Ausländerbehörden wird bei Neueinstellungen von Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern darauf geachtet, dass Fremdsprachenkenntnisse vorliegen. Des Weiteren wird darauf geachtet, die Beratung in den Ausländerbehörden zumindest auf Englisch anbieten zu können. Alle an der Umsetzung beteiligten Akteure wiesen auf die Bedeutung von Sprachkenntnissen hin, gerade um ausländische Fachkräfte beraten und unterstützen zu können. Einige Akteure gaben jedoch zu bedenken, dass Sprachkurse nicht ausreichen werden, um Fachkräfte abschließend fachmännisch beraten zu können.
47		Formulare der Ausländerbehörden werden noch nicht flächendeckend in Englisch oder anderen Sprachen angeboten. Daher wird empfohlen, dass mehrsprachige Formulare zunächst für häufig relevante Sprachen zentral bereitgestellt werden.		Innenministerkonferenz der Bundesländer	Aus Sicht der Unternehmen wäre es ein großer Fortschritt, wenn die Formulare landesweit einheitlich und zumindest in der englischen Sprache angeboten werden.	Die umsetzenden Akteure waren sich nicht einig darüber, ob – aufgrund der deutschen Amtssprache – auch Formulare in mehreren Sprachen übersetzt werden und zur Verfügung stehen sollten. Aktuell werden die Formulare seitens der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops zweisprachig (Deutsch und Englisch) zur Verfügung gestellt.
48		Mehr Angebote für Sprachkurse werden seitens der Fachkräfte gewünscht. Daher wird empfohlen, dass ausländische Fachkräfte, die Zugang zu den BAMF-Integrationskursen oder zum ESF-BAMF-Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung haben, verstärkt auf diese Angebote und die möglichen Zugangswege hingewiesen werden, möglichst bereits in den Ausländerbehörden.		Ausländerbehörden, ggf. Unternehmen	Die bestehenden Integrationskurse wurden von einem Großteil der Unternehmen kritisiert. Die Niveaus sind nicht auf die Fachkräfte angepasst – weiterhin sind auch die Kurszeiten meist nicht mit der Berufstätigkeit vereinbar. Entsprechend wird ein besserer Zuschnitt auf die Zielgruppe und die Bekanntmachung der Angebote unterstützt.	–

Literaturverzeichnis

Auslandsvertretung der Bundesrepublik Deutschland in der Volksrepublik China (2013): *Visum zur Arbeitsplatzsuche* (nationales Visum), Stand November 2013.

Barié-Wimmer, Friederike und Müller-Jacquier (2013): *Ausländische Akademiker und deutsche Behörden – Ein Bayreuther Forschungsprojekt*. Universität Bayreuth.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2012): *Nach Punkten vorn – Was Deutschland von der Zuwanderungs- und Integrationspolitik Kanadas lernen kann*. Berlin.

BDA (2013): *Zuwanderung von Fachkräften unbürokratischer gestalten. Vorschläge der BDA zum Bürokratieabbau bei der Einstellung und Beschäftigung ausländischer Fachkräfte*. Berlin.

Brink, Siegrun und Wallau, Frank (2013): *BDI-Mittelstandspanel: Ergebnisse der Online-Mittelstandsbefragung – Frühjahr 2013*, Untersuchung im Auftrag des BDI, der Ernst & Young GmbH und der IKB Deutsche Industriebank AG, Berlin, Düsseldorf und Bonn, verfügbar unter:

http://www.ifm-bonn.org/uploads/tx_ifmstudies/BDI-mittelstandspanel-fruehjahr-2013.pdf (Download: 18.07.2013)

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2011): *Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland*, verfügbar unter:

<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Sonstiges/Perspektive-2025.pdf>

(Download: 18.07.2013)

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2012a): *Arbeitsmarktberichterstattung*, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2012b): *BA-Beteiligung online, § 39 Aufenthaltsgesetz*, März 2012 (Flyer).

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2012c): *Zustimmungsverfahren bei der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 Aufenthaltsgesetz*. Präsentation von Bünte und Menge, 59. Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden großer Städte, 15. und 16. März 2012, Rostock.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013a): *Arbeitsgenehmigungen – EU/Zustimmungen*. Bundesagentur für Arbeit Statistik. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013b): *Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfteengpassanalyse Juni 2013*, Nürnberg 2013.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013c): *Positivliste gemäß § 6 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 der Beschäftigungsverordnung: Zuwanderung in Ausbildungsberufe*, 15.11.2013, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013d): *Positivliste gemäß § 6 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 der Beschäftigungsverordnung: Zuwanderung in Ausbildungsberufe*, 17.07.2013, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013e): *E-Mail-Info SGB III vom 22.07.2013 – Positivliste für Zuwanderung von Fachkräften*, gültig ab 22.07.2013, Weisung.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2010): *Das Bundesamt in Zahlen – 2010*. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration. Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2013): *Das Bundesamt in Zahlen – 2012*. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration. Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2014): *Migrationsbericht 2012 - des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung*. Nürnberg

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2013): *Ausbildungsberufe Insgesamt 2008–2012*. Verfügbar unter: <http://www.ausbildungplus.de/files/99600000.pdf> (Download: 03.05.2013).

Bundesministerium des Innern (BMI) (2012): *Jedes Alter zählt – Demografiestrategie der Bundesregierung*. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011). *Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung*, Berlin, verfügbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/fachkraeftesicherung-zielemassnahmen.pdf?__blob=publicationFile (Download: 15.06.2013).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2012). *Fortschrittsbericht 2012 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung*. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) (2010): *Kriteriengeleitete Zuwanderung nach Österreich (Rot-Weiß-Rot-Karte)*, verfügbar unter: http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/7/8/3/CH2126/CMS1249542621527/information_zur_rot-weiss-rot_karte.pdf (Download: 18.07.2013)

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) (2013a): *Kriteriengeleitete Zuwanderung nach Österreich (Rot-Weiß-Rot-Karte)*, Infoblatt, verfügbar unter: http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/7/8/3/CH2126/CMS1249542621527/information_zur_rot-weiss-rot_karte.pdf (Download: 18.07.2013)

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) (2013b): *Anerkennung von Studienabschlüssen für das Arbeitssuche-Visum, die Rot-Weiß-Rot Karte und die Blaue Karte EU*, verfügbar unter: http://www.migration.gv.at/fileadmin/downloads/infoblaetter/erkennung_studienabschluesse.pdf (Download: 18.07.2013)

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) (2013c): *Formen der Zuwanderung: Besonders Hochqualifizierte*, verfügbar unter: <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/besonders-hochqualifizierte.html> (Download: 18.07.2013)

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) (2013d): *Formen der Zuwanderung: Fachkräfte in Mangelberufen*, verfügbar unter: <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/fachkraefte-in-mangelberufen.html> (Download: 18.07.2013)

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) (2013e): *Formen der Zuwanderung: Sonstige Schlüsselkräfte*, verfügbar unter: <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/sonstige-schluesselkraefte.html> (Download: 18.07.2013)

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2013): *Ausländische Studierende in Deutschland 2012*. Ergebnisse der 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt vom Deutschen Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW), verfügbar unter: http://www.sozialerhebung.de/download/20/soz20_auslaenderbericht.pdf (Download: 19.03.2014).

Bundesministerium für Inneres (BMI) (2011): *Integrationsbericht – Vorschläge des Expertenrats für Integration*, verfügbar unter: http://www.integration.at/media/files/expertenrat/Vorschlaege_Langfassung.pdf (Download: 18.07.2013)

Bundesministerium für Inneres (BMI) (2012): *Anerkennungs-ABC*, verfügbar unter: <http://www.integration.at/media/files/berufsanerkennung/Anerkennungs-ABC.pdf> (Download: 18.07.2013)

Bundesministerium für Inneres (BMI) (2013a): *Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik 2012*, verfügbar unter: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/2013/Niederlassungs_und_Aufenthaltsstatistik_Jahr_2012.pdf (Download: 14.11.2013)

Bundesministerium für Inneres (BMI) (2013b): *Sonstige Niederlassungsformen*, verfügbar unter: <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte/sonstige-niederlassungsformen.html#c2241> (Download: 14.11.2013)

- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie** (2013): *Diskussionspapier: Weiterentwicklung der Arbeitsgruppe E.2 „Ausländisches Arbeitskräftepotenzial erschließen und Willkommenskultur schaffen“* der Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin.
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)** (2012): *BDI-Mittelstandspanel – Ergebnisse der Online-Mittelstandbefragung Frühjahr 2012*. Berlin.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber (BDA)** (2013): *Zuwanderung von Fachkräften unbürokratisch gestalten – Vorschläge der BDA zum Bürokratieabbau bei der Einstellung und Beschäftigung ausländischer Fachkräfte*. 27. Mai 2013. Berlin.
- Brücker, Herbert** (2013): *Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik*. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) und Universität Bamberg. Bertelsmann, Gütersloh.
- Brücker, Herbert; Baas, Timo; Christoph, Bernhard; Dietz, Martin; Fuchs, Johann; Fuchs, Stefan; Haas, Anette; Hummel, Markus; Jahn, Daniel; Kleinert, Corinna; Kruppe, Thomas; Kubis, Alexander** (2012): *Fachkräftebedarf: Analyse und Handlungsbedarf*. Handbuch Arbeitsmarkt 2012. Bertelsmann, Gütersloh.
- Brücker, Herbert; Jahn, Emil** (2010): *Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung. Arbeitsmarktwirkungen der Migration*, in: IAB (Hrsg.): *IAB-Kurzbericht, Heft 26*, S. 1–6.
- Danish Agency for International Education** (2010): *Guide to recognition of foreign professional qualifications*, verfügbar unter: http://fivu.dk/en/education-and-institutions/recognition-and-transparency/regulated-professions/leguide_en.pdf (Download: 18.07.2013)
- Danish Agency for Labour Retention and International Recruitment** (2013): *International Citizen Service*, verfügbar unter: <http://icitizen.dk/> (Download: 18.07.2013)
- Danish Ministry of Science, Innovation and Higher Education** (2013a): *Access to regulated professions*, verfügbar unter: <http://fivu.dk/en/education-and-institutions/recognition-and-transparency/recognition-guide/regulated-professions> (Download: 18.07.2013)
- Danish Ministry of Science, Innovation and Higher Education** (2013b): *Residence permits – for non-EU/EEA citizens*, verfügbar unter: <http://studyindenmark.dk/live-in-denmark/permits-visas-red-tape/residence-permits-for-non-eu-citizens> (Download: 18.07.2013)
- Danish Ministry of Science, Innovation and Higher Education** (2013c): *Work after graduation*, verfügbar unter: <http://studyindenmark.dk/live-in-denmark/working-in-denmark/after-graduation> (Download: 18.07.2013)
- Demary, Vera; Geis, Wido; Konegen-Grenier, Christiane; Plünnecke, Axel; Seyda, Susanne** (2013): *Internationalisierung der Bildung – Wie das deutsche Bildungssystem attraktiver für Personen aus dem Ausland werden kann*. IW-Analysen, Nr. 92, Köln
- Department of Immigration and Citizenship** (2013a): *Professionals and Other Skilled Migrants*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/visa-options.htm> (Download: 23.07.2013)
- Department of Immigration and Citizenship** (2013b): *Temporary work (Skilled) visa (subclass 457)*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/skilled/skilled-workers/sbs/> (Download: 23.7.2013)
- Department of Immigration and Citizenship** (2013c): *Skilled Occupation Lists*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/skilled/sol/> (Download: 23.07.2013)
- Department of Immigration and Citizenship** (2013d): *Skill Select- Permanent Employer Sponsored program definitions*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/skills/skillselect/index/employer-definitions/> (Download: 23.07.2013)
- Department of Immigration and Citizenship** (2013e): *Employer sponsored-workers- Nominate*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/skilled/skilled-workers/sbs/nominate.htm> (Download: 23.07.2013)

Department of Immigration and Citizenship (2013f): *Skilled-Workers permanent visa options*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/skilled/skilled-workers/visa-permanent.htm> (Download: 23.07.2013)

Department of Immigration and Citizenship (2013g): *Regional Sponsored Migration Scheme (subclass 187)*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/skills/skillselect/index/visas/subclass-187/> (Download: 23.7.2013)

Department of Immigration and Citizenship (2013h): *Skill Select- Who can become a sponsor*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/skilled/skilled-workers/sbs/sponsors.htm> (Download: 23.7.2013)

Department of Immigration and Citizenship (2013i): *Changes to the Subclass 457 program*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/skilled/changes-457-program.htm> (Download: 23.07.2013)

Department of Immigration and Citizenship (2013j): *Health Requirements*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/allforms/health-requirements/> (Download: 23.07.2013)

Department of Immigration and Citizenship (2013k): *Streamlined student visa processing*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/students/streamlined-student-visa-processing.htm> (Download: 23.07.2013)

Department of Immigration and Citizenship (2013l): *Temporary Graduate Visa (Subclass 485)*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/visas/students/485/> (Download: 23.07.2013)

Department of Immigration and Citizenship (2013c): *What's new to employer sponsored Workers*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/skilled/whats-new-esw.htm> (Download: 23.07.2013)

Department of Immigration and Citizenship (2013e): *SkillSelect- Employer Nomination Scheme (subclass 186)*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/skills/skillselect/index/visas/subclass-186/> (Download: 23.07.2013)

Department of Immigration and Citizenship (2013lm): *Character Requirements*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/79character.htm> (Download: 21.07.2013)

Department of Immigration and Citizenship (2013n): *Student eligibility*, verfügbar unter: <http://www.immi.gov.au/students/students/573-0/eligibility-student.htm> (Download: 23.07.2013)

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (2012): *Beschäftigungschancen steigen – Fachkräftesicherung im Fokus der Regionen*. Berlin.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (2013): *DIHK Konjunkturumfrage*. Berlin.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (2014): *DIHK Konjunkturumfrage – Jahresbeginn 2014*. Berlin.

Dietz, Martin; Kettner, Anja; Kubis, Alexander; Leber, Ute; Müller, Anne; Stegmaier, Jens (2012): *Unvollkommene Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt – Analysen zur Arbeitskräftenachfrage auf Basis des IAB-Betriebspanels und der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots*. IAB-Forschungsbericht, 08/2012. Nürnberg.

Engelmann, Annette; Müller, Martina (2007): *Brain Waste – Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Tür an Tür – Integrationsprojekte gGmbH*. Augsburg.

Ette, Andreas; Sauer, Leonore (2010): *Auswanderung aus Deutschland. Daten und Analysen zur internationalen Migration deutscher Staatsbürger*. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Falk, Susanne; Huyer-May, Bernadette (2013): *Erfolgreich im Beruf – Bayrische Hochschulabsolventen fünf Jahre nach dem Studium*. IHF, München.

Grotheer, Michael; Isleib, Sören; Netz, Nicolai; Briedis, Kolja (2012) *Hochqualifiziert und gefragt*. (HIS:Forum Hochschule Nr. F14/2012) Ergebnisse der zweiten HIS-HF Absolventenbefragung des Jahrgangs 2005. Hannover.

- Höller, Edlyn** (2013): *Das Sozialrecht in den Assoziationsabkommen der EU mit Drittstaaten*, veröffentlicht in Fuchs (Hrsg.), *Europäisches Sozialrecht*, 6. Auflage 2013, Teil 12: Das Sozialrecht in den Assoziationsabkommen der EU mit Drittstaaten Rn. 1 ff.
- HIS-Hochschul-Informationen-System** (2009): *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009 – 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks*. Hrsg.: BMBF, Berlin.
- HIS-Hochschul-Informationen-System** (2013): *Daten zu ausländischen Studierenden*. Hannover.
- Home Office** (2006): *A points-based system: making migration work for Britain*. London.
- Home Office** (2013): *Tier 4 of the points based system-policy guidance*. London.
- Hunger, Uwe** (2003): *Vom Brain Drain zum Brain Gain – Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Aufgabe- und Aufnahmeländer*. Münster.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)** (2013): *Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung*. IAB Stellungnahme 1/2013, verfügbar unter: <http://doku.iab.de/stellungnahme/2013/sn0113.pdf> (Download: 12.03.2014)
- IHK Foreign Skill Approval (FOSA)** (2013): *Antragsstatistik 25. Januar 2013*, verfügbar unter: http://www.ihk-fosa.de/fileadmin/ihk-fosa/Newsletter/Januar_2013/130125_Statistik_01.pdf (Download: 26.07.2013)
- IHK Foreign Skills Approval (FOSA)** (2014): *Antragsstatistik 31. Dezember 2013*. Nürnberg.
- Immigration and Naturalisation Service** (2013a): *Migration policy will change – Modern Migration Policy*, verfügbar unter: <http://www.ind.nl/en/Themes/Modern-Migration/Pages/default.aspx> (Download: 18.07.2013)
- Immigration and Naturalisation Service** (2013b): *Sufficient Income*, verfügbar unter: <http://www.ind.nl/en/Custom-Information/sufficientincome/Pages/default.aspx> (Download: 18.07.2013)
- Immigration and Naturalisation Service** (2013c): *Orientation year highly educated persons*, verfügbar unter: <http://www.ind.nl/en/Residence-Wizard/work/orientation-year-highly-educated-persons/Pages/default.aspx> (Download: 19.07.2013)
- Immigration and Naturalisation Service** (2013d): *Tuberculosis*, verfügbar unter: <http://www.ind.nl/en/Residence-Wizard/Pages/tuberculosis.aspx> (Download: 18.07.2013)
- Industrielle Vereinigung** (2013): *Qualifizierte Zuwanderung attraktiv gestalten*, verfügbar unter: http://www.iv-net.at/d3745/qualifizierte_zuwanderung_attraktiv_gestalten.pdf (Download 18.07.2013)
- Informationsportal: Anerkennung-in Deutschland.de**, verfügbar unter: <http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/> (Download: 11.03.2014)
- Institut für Mittelstandsforschung Bonn** (2012): *Analyse des deutschen Zuwanderungssystems im Hinblick auf den Fachkräftebedarf im Mittelstand*. IfM-Materialien Nr. 217, Bonn.
- Kaufmann, Franz Xavier** (2005): *Schrumpfende Gesellschaft: Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*. Frankfurt am Main.
- KfW Research** (2012a): *Der Demografische Wandel als globale Herausforderung*. KfW Bankengruppe, Nr. 61, Mai 2012. Frankfurt am Main.
- Kluth, Winfried** (2001): *Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: *Verwaltungskultur*, S. 75 ff., W. Kluth (Hrsg.). Baden-Baden.

Kolb, Holger (2005): *Internationale Mobilität von Hochqualifizierten – (k)ein Thema für die Migrationsforschung*. Hrsg.: Neue Zuwanderergruppen in Deutschland. Wiesbaden.

Koppel, Oliver (2007): *Ingenieurmangel in Deutschland – Ausmaß und gesamtwirtschaftliche Konsequenzen*. In: IW-Trends 34.

KPMG (2013): *Flash International Executive Alert*, verfügbar unter: <http://www.kpmg.com/US/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/flash-international-executive-alert/Documents/flash-international-executive-alert-2013-073-may.pdf> (Download: 18.07.2013)

Land Brandenburg (2013): *Wegweiser Anerkennung*. <http://www.masf.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.185581.de> (Download: 07.07.2013)

Mayer, Matthias M; Yamamura, Sakura; Scheider, Jan; Müller, Andreas (2012): *Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten – Studie der deutschen internationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*. Hrsg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Working Paper 47. Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2011): *Einreiseoptimierung*. Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten, unter Mitwirkung des Statistischen Bundesamtes und der Bundesländer Hessen, Sachsen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und der Metropolregion Rhein-Neckar, September 2011.

Nuffic (2013): *Diploma recognition*, verfügbar unter: <http://www.nuffic.nl/en/diploma-recognition> (Download: 18.07.2013)

OECD (2007): *OECD Insights. Humankapital: Wie Wissen unser Leben bestimmt*, verfügbar unter: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/0107105e.pdf?expires=1377071981&id=id&accname=guest&checksum=79B436D7826223E1BC75F6F2BA7C9D80> (Download: 21.08.13)

OECD (2008): *The Global competition for talent. Mobility of the highly skilled*. Paris.

OECD (2009): *Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 79. Paris.

OECD (2012a): *World Factbook*, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/publications/factbook/> (Download: 12.06.2013).

OECD Statistics (2012b): *Foreign- international Students enrolled*, verfügbar unter: <http://stats.oecd.org/> (Download: 12.05.2013).

OECD (2012c): *Key Statistics on migration in OECD countries: Inflows of foreign population*, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/els/mig/keystat.htm> (Download: 18.07.2013)

OECD (2013a): *Zuwanderung ausländischer Fachkräfte – Deutschland*. OECD Publishing.

OECD (2013b): *International Migration Outlook 2013*. Berlin.

OECD (2013c): *Quarterly employment rates by gender and place of birth in selected OECD countries, 2008–12*, verfügbar unter: http://www.oecd.org/els/mig/Statlinks_chap2_T2.A1.1.xlsx (Download: 18.07.2013)

OECD (2013d): *Education at a Glance 2013 – OECD Indicators*, verfügbar unter: [http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf) (Download: 19.03.2014)

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2012): *Dialog über Deutschlands Zukunft – Ergebnisse des Expertendialogs der Bundeskanzlerin 2011/2012*, verfügbar unter: https://www.dialog-ueber-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ergebnisbericht/2012-09-10-Langfassung-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Download: 18.07.2013)

Prognos AG (2012): *Studie Arbeitslandschaft 2035*. Prognos AG, Basel.

Prognos AG (2013): *Studentische Mobilität und ihre finanziellen Auswirkungen auf das Gastland*, im Auftrag des DAAD, November 2013.

- Rambøll Management Consulting** (2013): *AFDÆKNING AF KUNDERS VURDERING AF WORKINDENMARKS YDELSER*. Rambøll Management Consulting, Kopenhagen.
- Reinhardt, Markus** (2008): *Die Entwicklung des Zuwanderungsrechts einschließlich rechtstatsächlicher sowie international-rechtlicher Bezüge*. Reinhardt in Kluth/Hund/Maaßen, *Zuwanderungsrecht* | § 2 Rn. 10 - 14 | 1. Auflage 2008.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2012): *Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union*. Berlin.
- Sauer, Leonore** (2004): *Migration hochqualifizierter Arbeitskräfte*. Regensburg.
- Schöllhammer, Axel** (2011): *Zugewinn durch Zuwanderung? Eine ökonomische Analyse der Arbeitsmigration im Freistaat Sachsen unter Berücksichtigung des deutschen Aufenthaltsgesetzes*, Freiberg Research Papers 2011/1, S. 57 mit Verweis auf: Bauer/Zimmermann, *Integrating the East: the Labor Market Effects of Immigration in S.Black, Europe's Economy Looks East* (S. 69-312), Cambridge University Press.
- Siegert, Andreas, Herbert S. Buscher und Rainer Ohliger** (2013): *Transaktionskosten und Fachkräftewerbung: Ein Erklärungsansatz auf Grundlage der Institutionenökonomik*. IWH Diskussionspapier Nr. 11, September 2013.
- Social- og Integrationsministeriet** (2012): *Fakta om Integration 2012*. Kopenhagen, verfügbar unter: <http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/TalOmIntegration/Documents/Fakta-om-integration-2012.pdf> (Download: 18.07.2013)
- Social- og Integrationsministeriet** (2013): *Integration of new citizens*, verfügbar unter: <http://english.sm.dk/democracy-and-integration/integration-of-new-citizens/Sider/Start.aspx> (Download: 18.07.2013)
- Staatssekretariat für Integration** (2013): *Wir über uns*, verfügbar unter: http://www.integration.at/willkommen_in_oesterreich/start.aspx# (Download: 21.08.2013)
- Statistik Austria** (2013): *Pressemitteilung 13*, verfügbar unter: http://www.statistik.at/web_de/presse/071728 (Download: 19.07.2013)
- Statistik Austria** (2013a): *Migration & Integration Zahlen – Daten – Indikatoren*. Pressekonferenz 6.8.2013: „Präsentation des Integrationsberichts 2013“, verfügbar unter: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/index.html (Download: 14.11.2013)
- Statistik Austria** (2013b): *Pressemitteilung 13*, verfügbar unter: http://www.statistik.at/web_de/presse/071728 (Download: 19.07.2013)
- Statistisches Bundesamt** (2009): *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*. Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?__blob=publicationFile (Download: 15.06.2013).
- Statistisches Bundesamt** (2011): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Fachserie 1 Reihe 1.2*, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120117004.pdf?__blob=publicationFile (Download: 11.05.2013).
- Statistisches Bundesamt** (2013): *Bevölkerung – Wanderung* (Entwicklung seit 1050 – lange Reihe). Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Bevoelkerung/lrbev07.html> (Download: 18.07.2013).
- Statistisches Bundesamt** (2013b): *Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen*: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/BeruflicheBildung/Tabellen/BQFG_Entscheidung.html (Download: 02.12.2013).

Steller, Birte (2013): *Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie in deutsches Recht zum 1.8.2012*. ZAR 2013.

Stifterverbandes für die deutsche Wissenschaft (2013): *Hochschulbildungsreport 2020*. McKinsey.

Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (2013): *The Danish Agency for Labour Retention and International Recruitment*, verfügbar unter: <http://www.sfr.dk/da/English.aspx> (Download: 18.07.2013)

Tewocht, Hannah (2013): *Auf dem Weg zur Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen und Unionsbürgern? – Zu Inhalt und Reichweite der sogenannten „Rahmenrichtlinie“*, ZAR 2012, 217.

The Migration Observatory at the University of Oxford (2013): *Evidence and values- the UK migration debate 2011-2013*, verfügbar unter: <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/commentary/evidence-and-values-uk-migration-debate-2011-2013> (Download: 16.07.2013)

Thränhardt, Dietrich (2013): *Immigration and Integration in European Federal Countries: A Comparative Evaluation*, verfügbar unter: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de/pdf/files/imis43.pdf> (Download: 14.11.2013).

Thym, Daniel (2006): *Britische Einwanderungs- und Asylpolitik – Angelsächsische Impulse für die gemeineuropäische Rechtsentwicklung*. In: Zeitschrift für Ausländerrecht (2006) 186. 184–191.

Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (2013a): *Work*, verfügbar unter: http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/work.htm (Download: 18.07.2013)

Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (2013b): *The Positive List*, verfügbar unter: http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/positivelist/positive-list.htm (Download: 18.07.2013)

Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (2013c): *The Pay Limit scheme*, verfügbar unter: http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/pay-limit-scheme.htm (Download: 18.07.2013)

Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (2013d): *The Greencard scheme*, verfügbar unter: http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/greencard-scheme/greencard-scheme.htm (Download: 18.07.2013)

Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (2013e): *Higher educational programmes*, verfügbar unter: http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/studies/post_secondary_education.htm (Download: 18.07.2013)

Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (2013f): *The application process*, verfügbar unter: http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/how-to-apply/the-application-process.htm (Download: 18.07.2013)

Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (2013g): *Service goals*, verfügbar unter: <http://www.nyidanmark.dk/en-us/authorities/agency-retention-recruitment/service-goals/service-goals.htm> (Download: 18.07.2013)

Udlændingestyrelsen & Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (2013h): *Overview of case categories and fees*, verfügbar unter: http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/fee/about_fees/overview-of-case-categories-and-fees.htm (Download: 18.07.2013)

UK Border Agency (2010): *Annual limit for Tier 1 and Tier 2 visa applications*, verfügbar unter: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsfragments/35-t1-t2-annual-limits> (Download: 16.07.2013)

UK Border Agency (2013a): *Working in the UK-UK ancestry*, verfügbar unter: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/uk-ancestry/> (Download: 16.07.2013)

UK Border Agency (2013b): *UK Border Agency Fees*, verfügbar unter: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/fees-2012.pdf> (Download: 16.07.2013)

University of Groningen (2013): *Provisional residence permit*, verfügbar unter:
<http://www.rug.nl/education/international-students/visa-immigration/provisional-residence-permit>
(Download: 18.7.2013)

Williams, Helen (2013): *Integrationsgesetzgebung- Das britische Modell*. In: Zeitschrift für Ausländerrecht (2013) 95. 95–106.

Zentralverbands des Deutschen Handwerks (2013): *Ausländische Auszubildende*. Verfügbar unter:
<http://www.zdh-statistik.de/application/index.php?mID=3&cID=39> (Download: 15.06.2013).

Anhang I

Tabelle 13: Definitionen und Methodik der genutzten unterschiedlichen Datenquellen

Datenquelle	Besondere Definitionen	Methodik
Absolventenpanel des Hochschul-Information-Systems (HIS)	<ul style="list-style-type: none"> ● Bildungsausländerinnen und -ausländer: Es sind die ausländischen Studienanfänger, Studierenden bzw. Hochschulabsolventinnen und -absolventen, die ihre Berechtigung zu einem Studium an einer deutschen Hochschule an einer ausländischen Schule bzw. einer ausländischen Hochschule erworben haben und ihr Studium in Deutschland absolvieren. 	<p>Die Daten der amtlichen Hochschulstatistik werden von den Hochschulen, die zur Erhebung und Lieferung der Daten nach bestimmten vorgegebenen Formaten gesetzlich verpflichtet sind, durch die Hochschulverwaltungen generiert. Die von den Hochschulen bereitgestellten Daten werden von den Statistischen Landesämtern kontrolliert und plausibilisiert. Dabei gibt es für einige wenige Bereiche keine ausreichende Datenvalidität. Dies ist oftmals auf unterschiedliches, nicht regelkonformes Verwaltungshandeln einzelner Hochschulen zurückzuführen. Die Statistischen Landesämter geben eine festgelegte Auswahl der von ihnen geprüften und aufbereiteten Daten an das Statistische Bundesamt weiter.</p> <p>Die Darstellung der Herkunftsländer der verschiedenen Studierenden- und Wissenschaftlergruppen an deutschen Hochschulen nach Erteilen und Regionen entspricht im Wesentlichen der von der DFG verwendeten Systematik „Länder der Erde“. In Abkehr von diesen Vorgaben werden allerdings die Länder Griechenland und Türkei nicht West-, sondern Osteuropa zugeordnet.</p>
Ausländerzentralregister (AZR)	<ul style="list-style-type: none"> ● EU-Bürgerinnen und -Bürger: Alle EU-Staatsangehörigen ● Drittstaatsangehörige: Alle Staatsangehörige außerhalb der Europäischen Union, inkl. EFTA-Staaten sowie Rumänien und Bulgarien 	<p>Es werden die in Deutschland am Ende des Berichtsjahres ansässigen Ausländerinnen und Ausländer nach Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsstatus, Aufenthaltsdauer, Alter und Familienstand sowie die im Laufe des Berichtsjahres nach Deutschland zugezogenen und von dort fortgezogenen ausländischen Personen nachgewiesen. In den Zuzügen sind die in Deutschland geborenen ausländischen Kinder, bei den Fortzügen die Sterbefälle ausländischer Personen eingeschlossen.</p>
Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)	<ul style="list-style-type: none"> ● Ausländische Auszubildende: Auszubildende mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit (EU und Drittstaat). Aus den Daten wird keine Aufteilung von sich bereits vor der Ausbildung in Deutschland aufhaltenden und extra für die Ausbildung zugewanderten ausländischen Jugendlichen ersichtlich. 	<p>Bei der BA/BIBB-Bewerberbefragung handelt es sich um eine repräsentative, hoch gerechnete schriftlich-postalische Stichprobenuntersuchung von Jugendlichen, die bei der Berufsberatung als Ausbildungsstellenbewerber registriert waren. Das BIBB führt die Untersuchung in unregelmäßigen Abständen gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) durch. Die Befragung findet nach Abschluss des Vermittlungsjahres am 30. September statt und verfolgt das Ziel, die Daten der amtlichen Statistik durch zusätzliche Informationen zu ergänzen.</p> <p>Dies betrifft z. B. den Verbleib der Jugendlichen im Spätherbst, ihr Bewerbungsverhalten oder auch die wahrgenommenen Ursachen für den Nichtbeginn einer Lehre, falls die Jugendlichen etwas anderes als eine betriebliche Ausbildung begonnen haben oder noch nicht vermittelt waren. In der Befragung können in differenzierterer Form, als es im Rahmen der Berufsberatungsstatistik möglich ist, Strukturmerkmale (z. B. Migrationshintergrund) berücksichtigt werden. Somit tragen die Ergebnisse zu einem besseren Verständnis der aktuellen Geschehnisse auf dem Ausbildungsstellenmarkt bei.</p> <p>Die Befragung von Jugendlichen, die bei der Bundesagentur für Arbeit als Ausbildungsstellenbewerber registriert waren, hat inzwischen eine über zehnjährige Tradition. Sie fand erstmalig 1997 statt und wurde 2012 zum zehnten Mal durchgeführt. In den verschiedenen Untersuchungen wurde neben der Methode der Stichprobenziehung auch der Fragebogen verändert, so dass nicht alle Untersuchungsergebnisse miteinander verglichen werden können.</p>
Eurostat	<ul style="list-style-type: none"> ● Zuwanderer nach Herkunftsland (EU- und Drittstaatsangehörigkeit) 	<p>Eurostat stellt Statistiken über Länder der EU zusammen, die von den nationalen statistischen Ämtern der Mitgliedstaaten (in Deutschland: Statistisches Bundesamt, in Österreich: Statistik Austria) erhoben und zur Verfügung gestellt werden. Eine wichtige Rolle spielt Eurostat bei der Harmonisierung von statistischen Definitionen und Berechnungsmethoden. Dadurch stellt es z. B. sicher, dass die EU-Konvergenzkriterien in den einzelnen Ländern nach einer vergleichbaren Methodik ermittelt werden.</p> <p>Eurostat erstellt auch regionale Daten für die Staaten der EU und die Kandidatenländer. Dabei verwendet es die Regionalgliederung NUTS für die Erstellung der Statistiken. Im Rahmen des sogenannten „Urban Audit“ werden zudem Städte-Statistiken erstellt.</p>

Tabelle 13: Definitionen und Methodik der genutzten unterschiedlichen Datenquellen

Datenquelle	Besondere Definitionen	Methodik
OECD International Migration Database	<ul style="list-style-type: none"> Zuwanderer nach Herkunftsland (EU- und Drittstaatsangehörigkeit) 	Die veröffentlichten OECD-Daten basieren auf individuellen Datenlieferungen von nationalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die von der OECD für die Datenlieferung beauftragt wurden. Aus diesem Grund sind die Daten in Hinblick auf den internationalen Vergleich nicht harmonisiert worden, was bei der Vergleichbarkeit der Daten berücksichtigt werden muss. Das Netzwerk der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (SOPEMI) geben kontinuierliche Daten über die Migration in ihren Ländern wieder. Die genutzten Datenquellen variieren in den Ländern.
Statistik des Zentralverbands Deutschen Handwerks (ZDH)	<ul style="list-style-type: none"> Ausländische Auszubildende: Auszubildende mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit (EU und Drittstaat). Aus den Daten wird keine Aufteilung von sich bereits vor der Ausbildung in Deutschland aufhaltenden und extra für die Ausbildung zugewanderten ausländischen Jugendlichen ersichtlich. 	Die Statistik des Bestandes ausländischer Lehrlinge erfolgt wie beim Lehrlingsbestand nach regionaler Gliederung und Berufen dargestellt. Zusätzliches Kriterium ist die Erfassung ausgewählter Nationalitäten.
Statistik der IHK FOSA/DIHK	<ul style="list-style-type: none"> Anträge von Zuwanderern, die ihre Ausbildung bzw. Berufsqualifikation im Ausland erworben haben (im Bereich der Industrie- und Handelskammern). 	Analyse und Auswertung der eingegangenen Anträge und Bescheide bei der IHK FOSA.
Statistisches Bundesamt	<ul style="list-style-type: none"> Zuwanderer nach Herkunftsland (EU- und Drittstaatsangehörigkeit) 	<p>Die Daten des Statistischen Bundesamts basieren zum großen Teil auf den Daten des Ausländerzentralregisters (siehe Erläuterungen zum AZR) sowie des Mikrozensus. Beim Mikrozensus handelt es sich um eine Großstichprobenerhebung in Privathaushalten, die vierteljährlich beziehungsweise jährlich detaillierte Daten zu folgenden Themen liefert:</p> <ul style="list-style-type: none"> Beschäftigung Arbeitslosigkeit Nichterwerbspersonen <p>Die Stichprobe umfasst rund 1,5 Millionen Einzelpersonen vierteljährlich. Die vierteljährlichen Auswahlätze variieren in den einzelnen Ländern zwischen 0,2 Prozent und 3,3 Prozent. Inzwischen ist die AKE eine kontinuierliche vierteljährliche Erhebung. Ursprünglich deckten ihre Ergebnisse ab 1983 nur ein Referenzquartal pro Jahr (üblicherweise im Frühjahr) ab. Im Zeitraum 1998 bis 2005 wurde die Erhebung in eine kontinuierliche vierteljährliche Erhebung umgewandelt – Befragungen finden wöchentlich im Laufe des ganzen Jahres statt, um zuverlässige Vierteljahresergebnisse zu gewährleisten.</p>

Anhang II

Methodenbericht Onlinebefragung

Zielgruppe

Im Rahmen der Studie zur Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte wurde eine bundesweite standardisierte Onlinebefragung von bereits zugewanderten ausländischen Fachkräften durchgeführt. Die Befragung verfolgte die Zielsetzung, Bewertungen zum geltenden Rechtsrahmen und seiner praktischer Umsetzung von Seiten der Zielgruppen zu erhalten. Folgende Zielgruppen wurden hierfür konzeptionell unterschieden:

- Ausländische Fachkräfte
 - mit einem Hochschulabschluss oder
 - einer abgeschlossenen Berufsausbildung, die zum Zweck der Arbeitssuche oder einer angestellten Tätigkeit nach Deutschland zugewandert sind.
- Ausländische Studierende und Promovierende sowie ausländische Absolventinnen und Absolventen von (Promotions-)Studiengängen in Deutschland.
- Ausländische Jugendliche, die eine (duale oder vollzeitschulische) Berufsausbildung in Deutschland absolvieren oder absolviert haben.

Da durch die Befragung insbesondere die aktuellen Zuwanderungsbedingungen nach Deutschland untersucht werden sollten, wurden nur Personen befragt, die 2005 oder später nach Deutschland zugewandert sind. Für Drittstaatsangehörige galt darüber hinaus die Bedingung, dass sie bei einer Zuwanderung vor 2012 ihren Aufenthaltstitel seit 2012 geändert oder verlängert haben mussten. Von der Befragung ausgenommen waren folgende Personen:

- ausländische Fachkräfte, welche zum Zwecke der Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit zuwandern,
- Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (§ 20 AufenthG),
- Personen, die im Rahmen konzerninterner Entsendungen nach Deutschland kommen,
- Grenzgängerinnen und Grenzgänger,
- Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer (Arbeitgeber im Ausland ansässig),

- Entsandte im Sinne der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung,
- (Spät-)Aussiedlerinnen und -aussiedler,
- Gastarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer,
- Saisonarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer,
- Au-pairs,
- Personen, die aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nach Deutschland kommen (Abschnitt 5 AufenthG),
- Personen, die aus familiären Gründen nach Deutschland kommen (Abschnitt 6 AufenthG) und
- Personen mit besonderen Aufenthaltsrechten (Abschnitt 7 AufenthG).

Die definierten Zielgruppen wurden weiter unterschieden nach ihrer Herkunft in den folgenden Kategorien:

- EU-Staatsangehörige mit Arbeitnehmerfreizügigkeit,
- EU-Staatsangehörige ohne Arbeitnehmerfreizügigkeit,
- EWR-Staatsangehörige,
- Drittstaatsangehörige mit Visumspflicht sowie
- Drittstaatsangehörige ohne Visumspflicht.

Fragebogenentwicklung

Die komplexe Zielgruppendefinition (Zuwanderungszweck in Verbindung mit Einwanderungszeitpunkt, Herkunftsland und Qualifikationsniveau) in Verbindung mit der vor-

gesehenen Zielgruppenansprache über Multiplikatoren stellte hohe Anforderungen an das Fragebogendesign. Die zentralen Herausforderungen und zugehörigen Lösungen werden in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 14: Zentrale Herausforderungen und Lösungen bei der Fragebogenentwicklung

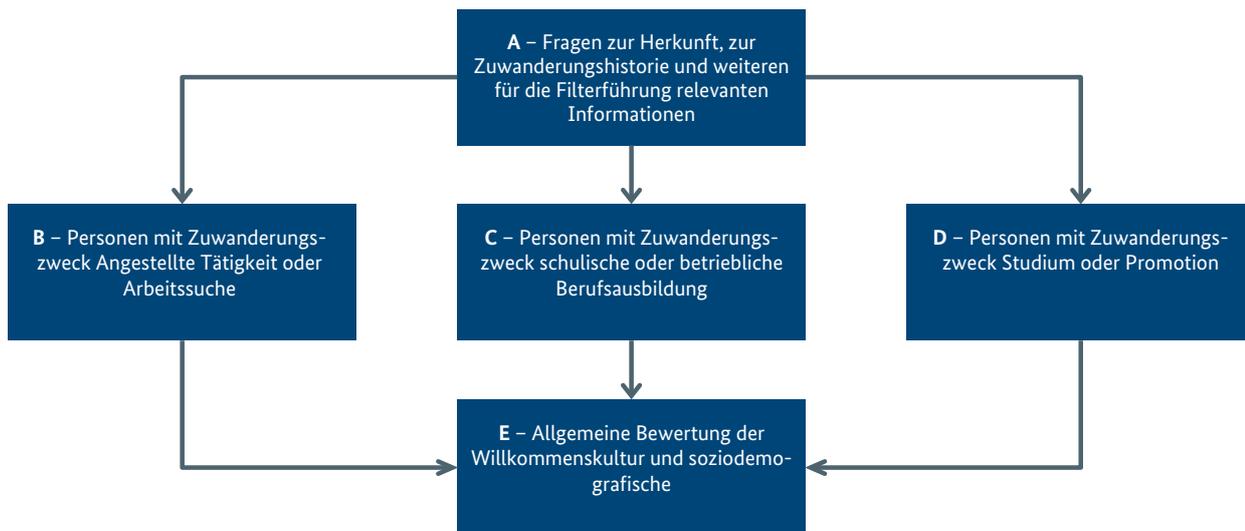
Herausforderung	Lösung
Die Zielgruppendefinition ist ein mehrdimensionales Merkmal. Daher gestaltete sich eine Abfrage der Zielgruppenzugehörigkeit schwierig.	Hierfür wurden verständliche Einzeldimensionen abgefragt (Zuwanderungszweck, Erreichen verschiedener Ausbildungsabschlüsse im Ausland, etc.). Die Zugehörigkeit von Befragten zu den vier Zielgruppen wurde nach Abschluss der Befragung durch die Kombination der Informationen aus den Einzelmerkmalen definiert.
Für unterschiedliche Zuwanderungszwecke (angestellte Tätigkeit/Arbeitsuche, schulische/betriebliche Berufsausbildung und Studium/Promotion) waren zum Teil sehr unterschiedliche, zum Teil die gleichen Themen relevant.	Die Befragten wurden je nach Zuwanderungszweck durch unterschiedliche Frageblöcke geleitet, die jeweils die für die Zielgruppe relevanten Informationen enthielten. So konnte sichergestellt werden, dass die Fragen für alle Zielgruppen in einer logischen Reihenfolge angeordnet und in der Fragestellung spezifisch auf die Zielgruppe ausgerichtet waren. Fragen, die allen Zielgruppen in ihren jeweiligen Frageblöcken gestellt wurden, wurden im Nachhinein über alle Zielgruppen zusammengefasst ausgewertet.
Für unterschiedliche Herkunftsländer (EU mit bzw. ohne Arbeitnehmerfreizügigkeit, EWR, Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht) gestalten sich die Zuwanderungsbedingungen sehr unterschiedlich.	Durch Filterführung erhielten die Befragten aus unterschiedlichen Gruppen von Herkunftsländern jeweils nur die für sie relevanten Fragen (z. B. erhielten nur Personen aus Herkunftsländern mit Visumpflicht Fragen zur Beantragung des Visums, nur Personen aus Drittstaaten Fragen zu ihren Erfahrungen mit den Ausländerbehörden und Personen mit Hochschulabschluss Fragen zur Blauen Karte EU).
Aufgrund der Zielgruppenansprache über Multiplikatoren war es zweckmäßig, möglichst nur einen einzigen für alle Zielgruppen geltenden Link zur Onlinebefragung zu versenden.	Es wurde ein integrierter Fragebogen konzipiert, der mit Fragen zur Herkunft, zur Zuwanderungshistorie und weiteren für die Filterführung relevanten Fragen begann. So konnten alle Zielgruppen (beruflich qualifizierte, Hochqualifizierte, Arbeitsuchende, Studierende, Promovierende etc.) über den selben Link auf die Befragung zugreifen und wurden dann entsprechend ihrer Angaben durch Filterführung zu den für sie relevanten Fragen geleitet.
Für (potenzielle) Befragte war die komplexe Zielgruppendefinition kaum nachvollziehbar.	Aus diesem Grund musste die Ansprache im Verhältnis zur tatsächlich relevanten Zielgruppe auf sehr breiter Basis und mit verhältnismäßig großer Streuung erfolgen. Die tatsächliche Zielgruppe musste auf Basis einleitender Fragen herausgefiltert werden. Für andere Personen sollte die Befragung nach wenigen Fragen beendet werden, um sie nicht unnötigerweise zu belasten.
Es konnte nicht davon ausgegangen werden, dass die Zielgruppe die deutsche Sprache ausreichend gut beherrscht, um die Befragung ausschließlich auf Deutsch durchführen zu können.	Der Fragebogen wurde in die englische Sprache übersetzt und die Befragung zweisprachig durchgeführt. Es war zu jeder Zeit möglich, zwischen den beiden Sprachen zu wechseln.

Die gleichzeitige Lösung dieser Herausforderungen machte folgendes komplexe Fragebogendesign erforderlich:

- Zunächst erhielten alle Befragten in einem gemeinsamen Frageblock A Fragen zur Herkunft, zur Zuwanderungshistorie und zu weiteren für die Filterführung relevanten Informationen.
- Auf Basis der in diesem Frageblock enthaltenen Informationen über den Zuwanderungszweck und die Zuwanderungshistorie wurden die Befragten entweder nicht weiter befragt (z. B. Saisonarbeiter, Angestellte in konzerninterner Entsendung etc.) oder gelangten zu dem jeweils für ihren Zuwanderungszweck relevanten

Frageblock (B für die Zuwanderungszwecke angestellte Tätigkeit oder Arbeitssuche, C für die Zuwanderungszwecke schulische oder betriebliche Berufsausbildung, und D für die Zuwanderungszwecke Studium und Promotion).

- Der abschließende Frageblock E enthielt wieder Fragen, die für alle bis hierhin befragten Zielpersonen identisch waren. Hierbei ging es vor allem um die allgemeine Bewertung der Willkommens- und Anerkennungskultur in Deutschland, zu den Bleibeabsichten und weiteren Fragen zum soziodemografischen Hintergrund. Die folgende Abbildung stellt den Aufbau und die Wege durch den Fragebogen schematisch dar (siehe Abbildung 89).

Abbildung 89: Schematische Darstellung des Fragebogens nach zielgruppenspezifischen Frageblöcken


Quelle: Eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

Innerhalb der zielgruppenspezifischen Frageblöcke B, C und D wurden – wo relevant – Fragen zu folgenden Themenbereichen gestellt:

- Jobsuche/Ausbildungsplatzsuche/Studien- bzw. Promotionsplatzsuche,
- Sprachlich-kulturelle Vorkenntnisse und Erwartungen an die Auswanderung nach Deutschland,
- Beantragung des Visums mit Aufenthaltstitel,
- Erfahrungen mit der Ausländerbehörde in Deutschland,
- Erfahrungen mit der Blauen Karte EU/Blue Card,
- Erfahrungen mit der Anerkennung der beruflichen Qualifikation,
- Erfahrungen mit der Mitnahme sozialer Ansprüche nach Deutschland,
- Alltägliche Erfahrungen am Arbeitsplatz, Ausbildungsplatz bzw. an der Universität oder Hochschule sowie
- Informationen über Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit in Deutschland nach Abschluss der Ausbildung, des Studiums oder der Promotion.

In enger Abstimmung mit dem Auftraggeber wurde geprüft, ob alle für die Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte in Deutschland relevanten Aspekte abgedeckt wurden.

Zielgruppenansprache

Eine der maßgeblichen Herausforderungen zur Durchführung der Befragung lag in der Ansprache und Erreichung der zugewanderten Fachkräfte. Eine Bereitstellung der Kontaktdaten der zugewanderten Fachkräfte durch die Ausländerbehörden war aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich und entsprechend nicht vorgesehen. Die Zielgruppenansprache erfolgte deshalb über ausgewählte Multiplikatoren.

Folgende Multiplikatoren, Portale und Foren wurden kontaktiert, um zugewanderte Fachkräfte auf die geplante elektronische Befragung aufmerksam zu machen:

- Vereine und Bundesverbände, die potenziell Kontakt zu Arbeitsmigrantinnen und -migranten haben
- IQ-Netzwerke
- Welcome-Center
- DGB-Beratungsstellen
- Weitere Beratungsstellen für Migrantinnen und Migranten
- Business-Communities
- Unternehmensverbände
- Kammern
- Anerkennungsstellen

- Hochschulen und Studienkollegs
- Regionale Netzwerke

Für die Ansprache der Multiplikatoren wurde ein E-Mail-Postfach eingerichtet. Außerdem wurde eine Telefon-Hotline genannt, über die sich die Multiplikatoren bei Rückfragen an das Befragungsteam von Rambøll Management Consulting wenden konnten.

Die Multiplikatoren wurden in einer ersten Runde per E-Mail angeschrieben und über die Befragung für die Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte und den möglichen Befragungszeitraum informiert.

Zum Start der Befragung wurden den Multiplikatoren per E-Mail folgende Informationen zugesendet:

- Informationen zum Projekthintergrund, der Zielsetzung der Befragung und der technischen Umsetzung,
- Links zur Befragung mit Textbausteinen zur Veröffentlichung in deutscher und englischer Sprache,
- eine PDF-Version des Fragebogens zu Informationszwecken sowie
- ein Referenzschreiben des BMWi.

Die Multiplikatoren wurden gebeten, zur Bekanntmachung der Befragung die zugesendeten Links mit den Textbausteinen auf ihrer Homepage einzustellen sowie die Befragung in ihren Netzwerken über Newsletter etc. zu veröffentlichen. Zusätzlich wurden die Multiplikatoren telefonisch angesprochen und die Möglichkeiten zur technischen Umsetzung der Verteilung der Befragung besprochen. Konnten die Multiplikatoren telefonisch nicht erreicht werden, wurden sie in einer zweiten Runde nochmals kontaktiert. Bei einigen Multiplikatoren war aus unterschiedlichen Gründen eine mehrfache telefonische Kontaktaufnahme erforderlich.

Insgesamt wurden 157 Multiplikatoren mit der Bitte um Unterstützung bei der Bekanntmachung der Befragung per E-Mail angeschrieben und mehrfach telefonisch angesprochen.

Um die Teilnahmebereitschaft der zugewanderten Fachkräfte zu erhöhen und einen Anreiz für die Teilnahme an der Befragung zu bieten, wurde ein Apple iPad unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Befragung verlost.

Programmierung und Pretests

Der Fragebogen wurde in der hauseigenen Befragungssoftware SurveyXact© von Rambøll Management Consulting programmiert.

Die Programmierung als Onlinebefragung ermöglichte eine Prüfung auf Vollständigkeit, Konsistenz und Plausibilität bereits während der Beantwortung des Fragebogens durch die Respondentinnen und Respondenten. So wurden bspw. bei Zahlenangaben in einigen Fällen plausible Wertebereiche vorgegeben. Machten Befragte Angaben außerhalb der vorgegebenen Bereiche, so wurden sie mit einer Fehlermeldung hierauf hingewiesen und gebeten, ihre Angaben zu überprüfen.

Um das komplexe Fragebogendesign mit den zielgruppenspezifischen Frageblöcken umzusetzen, wurden Filtersetzungen genutzt. Diese Filtersetzungen ermöglichen spezifische Fragestellungen, die ausschließlich für einen Teil der Befragten geeignet sind. Auf diese Weise wurden die Respondentinnen und Respondenten in Abhängigkeit von ihren gemachten Angaben durch den Fragebogen geleitet.

Filtersetzungen wurden außerdem genutzt, um sicherzustellen, dass nur Personen aus den vorher definierten Zielgruppen an der Befragung teilnehmen konnten. Nur Personen, die aufgrund ihrer in Frageblock A gemachten Angaben sicher zur Zielgruppe gehörten, konnten auch die Frageblöcke B, C oder D ausfüllen. Alle anderen Personen wurden nicht weiter befragt.

Hierzu gehören

- Drittstaatsangehörige, wenn sie vor 2012 zugewandert sind und ihren Aufenthaltstitel seit 2102 nicht geändert oder verlängert haben sowie EU-Staatsangehörige, die vor 2005 zugewandert sind,
- Personen, die für eine konzerninterne Entsendung, Familiennachzug, Saisonarbeit oder selbstständige Erwerbstätigkeit zugewandert sind und
- Personen aus EU-Mitgliedsstaaten/EWR-Staaten, die zum Zweck der Arbeitssuche zugewandert sind und immer noch eine Arbeit suchen.

Das Setzen von Filtern erforderte eine Beantwortung der Filterfragen seitens der Befragten. Um die Zahl der Abbrüche der Befragung möglichst gering zu halten, wurden den Befragten bei allen Filterfragen, aber auch bei einer Anzahl weiterer Fragen, die Antwortoptionen „Keine Angabe“ oder „Weiß nicht“ mit angeboten.

Bevor der Fragebogen ins Feld ging, erfolgten mehrere Pretests. Zunächst wurde in internen Pretests (Expertenbewertungen, Fragebogenkonferenzen) geprüft, ob alle Fragen einfach, klar und eindeutig sowie für die Befragten verständlich und beantwortbar sind. Nach einer finalen Überarbeitung wurde der Fragebogen in unserem Onlinebefragungstool SurveyXact programmiert. In weiteren Pretests wurde das Funktionieren aller Filterführungen und weiterer technischer Elemente überprüft.

Durchführung

Die Durchführung der Befragung erfolgte als Onlinebefragung. Da nicht davon ausgegangen werden konnte, dass alle zugewanderten Fachkräfte bereits über ausreichend Deutschkenntnisse verfügen, um die Befragung in deutscher Sprache durchzuführen, war die Befragung in deutscher und englischer Sprache verfügbar. Der Zugriff auf die Befragung erfolgte über Onlinelinks, einen für die deutsche Version des Fragebogens und einen für die englische Version. Die Links wurden über die Multiplikatoren an die Zielpersonen verteilt. Nach Anklicken des Links gelangten sie direkt zum Fragebogen. Die Zielpersonen konnten während des gesamten Befragungsverlaufs zwischen der deutschen und englischen Version des Fragebogens wechseln, um mögliche Verständnisprobleme in einer Sprache zu vermeiden.

Die Befragung wurde am 09.10.2013 online gestellt. Die Teilnahme an der Befragung war bis zum 14.11.2013 möglich. Die Feldzeit der Befragung betrug somit fünf Wochen.

In diesem Zeitraum konnten die Zielpersonen über die versendeten Links online auf den Fragebogen zugreifen und an der Befragung teilnehmen. Die Teilnahme an der Befragung erfolgte freiwillig und anonym. Namen oder sonstige Kontaktdaten wurden nicht erhoben.

Während des Befragungszeitraums wurde eine Befragungshotline von Rambøll Management Consulting eingerichtet, um die Respondentinnen und Respondenten bei technischen Problemen oder inhaltlichen Verständnisschwierigkeiten zu unterstützen.

Auf der Startseite der Befragung wurden die Respondentinnen und Respondenten grundlegend über den Projekthintergrund, datenschutzrechtliche Aspekte, die Navigation im Fragebogen sowie die Befragungshotline informiert.

Nach Abschluss des Fragebogens konnten Respondentinnen und Respondenten ihre Kontaktdaten separat angeben, um am Gewinnspiel für das Apple iPad teilzunehmen. Eine Zuordnung von Antworten zu Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmern war somit nicht möglich, die Erfassung erfolgte in separaten Datenbanken ohne Verknüpfungsmöglichkeit.

Rücklauf

Insgesamt konnten während der fünfwöchigen Feldzeit 506 gültige Onlineinterviews realisiert werden. Bei insgesamt 2.169 Aufrufen des Fragebogens entspricht dies einer Ausschöpfung von 23 Prozent. Mit Blick auf die Komplexität und den Umfang der Befragung sowie die indirekte Ansprache der Zielgruppe über Multiplikatoren ist die absolute Zahl der Befragungsaufrufe und der abgeschlossenen Onlineinterviews wie auch die Ausschöpfungsquote ein sehr gutes Ergebnis.

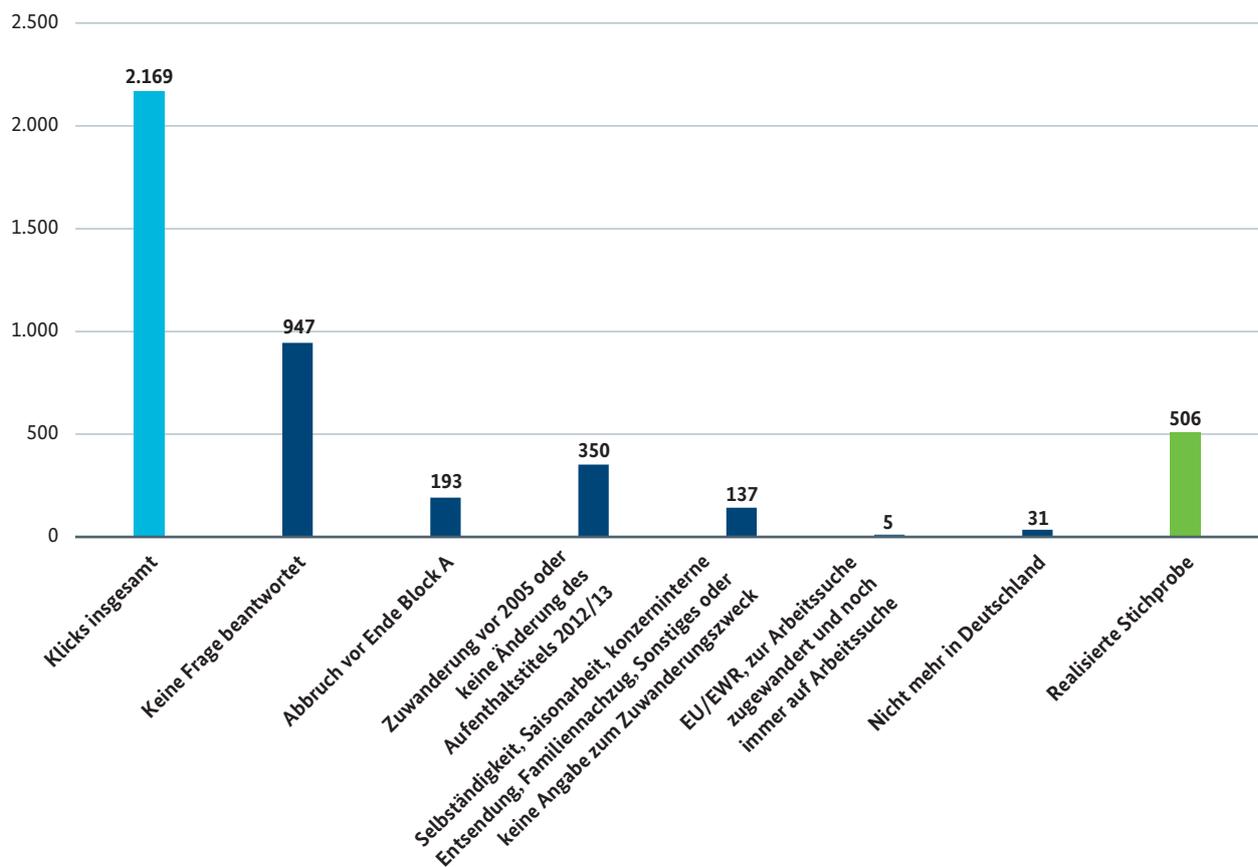
Abbildung 90 stellt die Anzahl der gesamten Zugriffe/Klicks auf den Fragebogen sowie die Ausfälle und den erzielten Rücklauf an vollständig auswertbaren Fragebögen dar. Von den insgesamt 2.169 Befragungsaufrufen ließen sich in 947 Fällen Personen nur die Startseite der Befragung anzeigen, haben aber nicht an der Befragung teilgenommen. Bei dieser Gruppe handelt es sich im engeren Sinne um Nicht-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer. In weiteren 193 Fällen wurde die Befragung gestartet, aber vor Ende des Frageblocks A abgebrochen. Zusammen 492 Personen haben die Befragung gestartet, aber bereits im Frageblock A beendet, da sie nicht zur Zielgruppe der Befragung gehörten. Im Einzelnen sind dies

- 350 Respondentinnen und Respondenten aus dem europäischen Ausland, die vor 2005 zugewandert sind bzw.
- Drittstaatsangehörige, die vor 2012 zuwanderten, ihren Aufenthaltstitel aber seit 2012 nicht geändert oder verlängert haben und somit keine Erfahrungen mit dem aktuellen rechtlichen Rahmen gemacht haben;
- 137 Respondentinnen und Respondenten, die für eine konzerninterne Entsendung, Familiennachzug, Saisonarbeit oder selbstständige Erwerbstätigkeit zugewandert sind sowie
- weitere 5 Respondentinnen und Respondenten, die aus EU-Mitgliedsstaaten/EWR-Staaten zum Zweck der Arbeitssuche zugewandert sind und immer noch eine Arbeit suchen.

Neben den genannten Personen, die nicht zur Zielgruppe der Studie gehörten, haben 31 Personen an der Befragung teilgenommen, die heute nicht mehr in Deutschland leben. Diese Personen wurden nachträglich von der Befragung ausgeschlossen, da sie nicht in die Zielgruppe zugewandert und noch in Deutschland ansässiger Fachkräfte fallen.

Nach Befragungsende liegen damit 506 vollständig ausgefüllte Fragebögen von Personen aus der anvisierten Zielgruppe vor.

Abbildung 90: Rücklauf und Ausfälle der Onlinebefragung



Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Eine Häufung von Abbrüchen der Befragung ist in Frageblock A zu beobachten. Abbrüche häufen sich direkt zu Beginn der Befragung und im weiteren Verlauf des Frageblocks A um die zehnte Frage. Im ersten Fall kann von Frühabbrecherinnen und -abbrechern ausgegangen werden. Im zweiten Fall spielen Faktoren wie Ermüdungserscheinungen oder ein Mangel an Interesse eine Rolle. Eine weitere „Klumpenbildung“, also Abbruch des Fragebogens vor oder nach bestimmten Fragen, konnte nicht identifiziert werden. Respondentinnen und Respondenten, die den Frageblock A abgeschlossen haben, beendeten zum überwiegenden Teil auch die sich anschließenden Frageblöcke und damit die gesamte Befragung. Dieses Muster ist für sozialwissenschaftliche Befragungen typisch.

Auswertung

Die Auswertung erfolgte mit Hilfe des Statistikprogramms SPSS. Für die Auswertung mussten die Befragten in die vier genannten Zielgruppen eingeteilt werden. Außerdem mussten Fragen, die allen Zielgruppen in den unterschiedlichen Blöcken gestellt wurden, nachträglich zusammengefasst werden.

Im Anschluss wurden sowohl univariate als auch bivariate Auswertungen durchgeführt. Zunächst wurde eine Auswertung über alle Zielgruppen für die Fragen erstellt, die allen Zielgruppen gestellt wurden. Bivariate Auswertungen wurden nach Zielgruppe, nach Zuwanderungszweck (angestellte Tätigkeit/Arbeitssuche, schulische/betriebliche Berufsausbildung und Studium/Promotion) und nach Herkunftsland (gruppiert nach EU mit bzw. ohne Arbeitnehmerfreizügigkeit, EWR, Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht) erstellt.

Für die vier Zielgruppen – Fachkräfte mit einem akademischem Abschluss (Ausland oder Deutschland), Fachkräfte mit einem Berufsabschluss aus dem Ausland, Auszubildende sowie Studierende bzw. Promovierende – wurden zudem jeweils zielgruppenspezifische univariate Auswertungen über alle relevanten übergeordneten und zielgruppenspezifischen Fragen sowie bivariate Auswertungen nach Zuwanderungszweck und Herkunftsland durchgeführt. Einzelne Fragestellungen wurden weitergehend bivariat ausgewertet, um beispielsweise Zusammenhänge zwischen Sprachkenntnissen und wahrgenommener Willkommenskultur zu ergründen.

Beschreibung der Respondentinnen und Respondenten

In den folgenden Abschnitten wird der Rücklauf der Befragung mit Blick auf die Zuwanderungsgeschichte und die Zuwanderungszwecke sowie die soziodemografischen Merkmale der Respondentinnen und Respondenten beschrieben werden. Die strukturelle Zusammensetzung der Respondentinnen und Respondenten wird dabei anhand der Merkmale Einwanderungsjahr, Zuwanderungszweck, Herkunft, Gründe für die Zuwanderung, Geschlecht, Alter, Wohnort und Wohnorttyp beschrieben.

Zuwanderungsgeschichte und Zuwanderungszwecke

Tabelle 15 gibt einen Überblick über die Verteilung der Respondentinnen und Respondenten auf die Einwanderungsjahre. Fast 30 Prozent der Befragten sind in den Jahren 2012 oder 2013 nach Deutschland zugewandert. Lediglich sechs Prozent der Befragten sind vor 2005 zugewandert. Hierbei handelt es sich um Personen aus Drittstaaten, die ihren Aufenthaltstitel seit 2012 geändert oder verlängert haben.

Tabelle 15: Respondentinnen und Respondenten nach Zuwanderungsjahr

Zuwanderungsjahr	Anzahl	Anteil in Prozent
Vor 2005	30	5,9
2005	25	4,9
2006	19	3,8
2007	25	4,9
2008	37	7,3
2009	57	11,3
2010	86	17,0
2011	85	16,8
2012	66	13,0
2013	76	15,0
Gesamt	506	100,0

Fragestellung: „In welchem Jahr sind Sie nach Deutschland gekommen?“

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Die Verteilung der Respondentinnen und Respondenten auf die verschiedenen Kategorien abgefragter Zuwanderungszwecke wird in Tabelle 16 dargestellt. Es zeigt sich, dass die Teilnahme an der Befragung unter den ausländischen Studierenden am höchsten war; dies kann mit der Aktivität und dem Einsatz der Multiplikatoren sowie den verfügbaren Verteilungswegen zusammenhängen. Insgesamt haben 295 ausländische Studentinnen und Studenten an der Befragung teilgenommen. Dies sind 58,3 Prozent aller Respondentinnen und Respondenten. Promovierende stellen mit 89 Respondentinnen und Respondenten die am zweitstärksten vertretene Gruppe. Dies entspricht 17,6 Prozent aller Respondentinnen und Respondenten. Somit sind zusammen drei

Viertel der Befragten nach Deutschland gekommen, um entweder zu studieren oder zu promovieren. Insgesamt haben damit 384 Personen den Frageblock D beantwortet.

65 Befragte, dies entspricht knapp 13 Prozent der Befragten, sind für die Arbeit als Angestellte oder Angestellter zugewandert, wobei der Arbeitsvertrag bereits vor ihrer Zuwanderung nach Deutschland vorlag. Weitere 22 Personen (anteilig 4,3 Prozent) sind mit einem speziellen Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche nach Deutschland gekommen und 15 Befragte kamen ebenfalls zur Arbeitssuche, reisten jedoch ohne speziellen Aufenthaltstitel ein. Dies entspricht drei Prozent aller Respondentinnen und Respondenten. Damit haben zusammen 102 Personen den Frageblock B beantwortet.

Des Weiteren sind zehn Befragte für eine betriebliche und zehn Befragte für eine schulische Berufsausbildung nach Deutschland zugewandert. Dies entspricht jeweils zwei Prozent aller Befragten. Der Frageblock C wurde damit von 20 Personen beantwortet.

Tabelle 16: Respondentinnen und Respondenten nach Zuwanderungszweck

Zuwanderungszweck	Anzahl	Anteil in Prozent
Studium	295	58,3
Promotion (Doktor-Arbeit)	89	17,6
Arbeit als Angestellte/-r, Vertrag lag bereits vor der Zuwanderung vor (auch Praktikum)	65	12,8
Arbeitssuche (spezieller Aufenthaltstitel; nicht Touristenvisum o. ä.)	22	4,3
Arbeitssuche (kein spezieller Aufenthaltstitel)	15	3,0
Betriebliche Berufsausbildung	10	2,0
Schulische Berufsausbildung	10	2,0
Gesamt	506	100,0

Fragestellung: „Zu welchem Zweck sind Sie nach Deutschland zugewandert?“

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Tabelle 17 zeigt den Rücklauf nach der Herkunft der Befragten. Insgesamt zeigt sich, dass vorwiegend zugewanderte Personen aus Drittstaaten an der Befragung teilgenommen haben. 83 Prozent der Respondentinnen und Respondenten kommen aus einem Drittstaat und nur 17 Prozent aus dem europäischen Ausland.

Insgesamt wurden ausländische Fachkräfte aus 90 Ländern befragt. Je Herkunftsland nahmen unterschiedlich viele Fachkräfte an der Befragung teil. Die Spannweite liegt zwischen einem und 28 Befragten je Land. Im Durchschnitt kommen sechs Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer auf ein Land. Mit jeweils 28 Nennungen kamen die meisten Befragten aus Ghana bzw. Indien. 33 Länder wurden von jeweils nur einer Befragten oder einem Befragten als Herkunftsland genannt.

Von den Respondentinnen und Respondenten aus Drittstaaten kommen 373 aus einem Drittstaat mit Visumpflicht und 46 aus einem Drittstaat ohne Visumpflicht. Von den befragten zugewanderten Fachkräften aus dem EU-Ausland kamen 75 aus einem EU-Staat mit Arbeitnehmerfreizügigkeit und zwölf aus einem EU-Staat ohne Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Tabelle 17: Respondentinnen und Respondenten nach Herkunft

Herkunft	Anzahl	Anteil in Prozent
EU	87	17,2
Drittstaat	419	82,8
Gesamt	506	100,0
davon		
EU mit Arbeitnehmerfreizügigkeit (inkl. Schweiz)	75	14,8
EU ohne Arbeitnehmerfreizügigkeit	12	2,4
EWR mit Arbeitnehmerfreizügigkeit	0	0,0
Drittstaat mit Visumpflicht	373	73,7
Drittstaat ohne Visumpflicht	46	9,1
Gesamt	506	100,0

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

Weiterhin wurden die Respondentinnen und Respondenten nach den Gründen für ihre Zuwanderung gefragt. Hier zeigt sich, dass zwischen den Zielgruppen Unterschiede hinsichtlich der Beweggründe für eine Zuwanderungsentscheidung bestehen (Tabelle 18). Bei der Interpretation der Ergebnisse der Frage nach den Gründen für eine Zuwanderung ist zu beachten, dass den Befragten, abhängig von ihren Antworten auf die Frage nach dem Zuwanderungszweck, unterschiedlichen Antwortoptionen vorgelegt wurden. Die Tabelle 18 ist daher so aufgebaut, dass zuerst die Gründe aufgeführt werden, die allen Befragten vorgelegt wurden. Folgend stehen die Gründe, die nur einzelnen Zielgruppen vorgelegt wurden.

Die angegebenen Werte beziehen sich auf die prozentualen Anteile von Befragten innerhalb der jeweiligen Zielgruppe, die den entsprechenden Grund angegeben haben. Da die Frage Mehrfachantworten zuließ, summieren sich die prozentualen Anteile in den Zielgruppen nicht zu 100 Prozent auf. Werden nur die Antwortoptionen betrachtet, die allen Befragten vorgelegt wurden, kann das Antwortverhalten in den vier Zielgruppen miteinander verglichen werden. Hier fällt auf, dass besonders häufig befragte Fachkräfte mit einem Berufsabschluss aus dem Ausland (53,0 Prozent) als Zuwanderungsgrund angegeben haben, dass man in Deutschland besser leben könne als in ihrem Herkunftsland. Bei den Auszubildenden (35,0 Prozent) waren dies noch gut ein Drittel und bei Fachkräften mit akademischen Abschluss sowie den Studierenden bzw. Promo-

vierenden je ein Viertel der Befragten (25,0 Prozent) in der Zielgruppe.

Deutliche Unterschiede bestehen auch bei der Antwortoption „Weil mir Deutschland bei früheren Besuchen gut gefallen hat“. Mit 37 Prozent gaben insbesondere Befragte der Zielgruppe der Fachkräfte mit einem Berufsabschluss aus dem Ausland diese Antwort als einen Grund für ihre Zuwanderungsentscheidung an. Bei den ausländischen Auszubildenden waren dies zum Vergleich nur 15,0 Prozent. Familiäre Beziehungen als Zuwanderungsgrund gaben mit jeweils ungefähr 25,0 Prozent besonders häufig Befragte aus der Gruppe der ausländischen Fachkräfte mit einem akademischen Abschluss und der Gruppe der ausländischen Fachkräfte mit einer Berufsausbildung aus dem Ausland an. Bei den ausländischen Studierenden bzw. Promovierenden waren dies nur 8,3 Prozent.

Werden die Gründe für eine Zuwanderungsentscheidung spezifisch nach den verschiedenen Zielgruppen betrachtet, treten noch weitere Gründe in den Vordergrund. Befragte aus der Zielgruppe der Fachkräfte mit einem akademischen Abschluss gaben mit 42,0 Prozent besonders häufig an, dass sie die Arbeitsbedingungen in Deutschland besser als in ihrem Herkunftsland einschätzen. Knapp ein Drittel der Befragten (31,0 Prozent) aus dieser Zielgruppe gab außerdem an, dass sie ein gutes Jobangebot bzw. eine gute Ausbildungsstelle in Deutschland gefunden hatten.

Bedeutendster Grund für die Zuwanderung bei den Fachkräften mit einem Berufsabschluss aus dem Ausland ist mit 52,6 Prozent, wie bereits oben beschrieben, das sie nach eigener Einschätzung in Deutschland besser leben können als in ihrem Herkunftsland. Als weitere Gründe gaben die Befragten der Zielgruppe mit 47,4 Prozent an, dass die Arbeitsbedingungen in Deutschland besser seien als in ihrem Herkunftsland bzw. das sie Deutschland eine bessere Chance auf einen festen Job hätten als in ihrem Herkunftsland. Wichtigster Grund für die Zielgruppe der Auszubildenden sich für eine Zuwanderung nach Deutschland zu entscheiden, sind die nach Ansicht der Befragten besseren Arbeitsbedingungen in Deutschland. Dieser Grund wurde von 45 Prozent der Befragten in der Zielgruppe angegeben. 35 Prozent der Befragten der Zielgruppe haben sich u. a. auch aufgrund der ihrer Ansicht nach besseren Lebensbedingungen in Deutschland für eine Zuwanderung entschieden. Studierende bzw. Promovierende gaben an, sich insbesondere aufgrund der besseren Ausbildungs- bzw. Promotionsmöglichkeiten an deutschen Universitäten und Hochschulen, im Vergleich zu ihrem Herkunftsland, für die Zuwanderung nach Deutschland entschieden zu haben (61,5 Prozent der Befragten der Zielgruppe). 42,4 Prozent der Befragten dieser Zielgruppe gaben an, nach Deutschland gekommen zu sein, da sie in Deutschland einen geeigneten Studienplatz bzw. eine geeignete Promotionsstelle gefunden haben.

Tabelle 18: Zuwanderungsgründe nach Zielgruppen

Zuwanderungsgründe	Fachkräfte mit akademischem Abschluss (N = 65)	Fachkräfte mit Berufsabschluss aus dem Ausland (N = 19)	Auszubildende (N = 20)	Studierende bzw. Promovierende (N = 384)
	Anteile in Prozent in den Zielgruppen			
Alle Befragten				
Weil ich in Deutschland besser leben kann als in meinem Herkunftsland.	27,7	52,6	35,0	23,2
Weil ich bereits etwas Deutsch konnte.	23,1	31,6	30,0	24,7
Weil mir Deutschland bei früheren Besuchen gut gefallen hat.	27,7	36,8	15,0	22,1
Weil bereits Freunde von mir in Deutschland lebten.	16,9	5,3	10,0	14,8
Ich bin eher zufällig nach Deutschland gekommen.	12,3	15,8	20,0	13,0
Weil bereits jemand aus meiner Familie oder mein Partner/meine Partnerin in Deutschland lebte.	23,1	26,3	15,0	8,3
Weil ich mit meiner Staatsangehörigkeit einfacher nach Deutschland zuwandern konnte als in andere Länder.	6,2	5,3	5,0	3,1
Sonstiges, und zwar	6,2	10,5	5,0	4,9
Weiß nicht	0,0	0,0	0,0	0,5
Nur Angestellte und Auszubildende				
Weil die Arbeitsbedingungen in Deutschland besser sind als in meinem Herkunftsland.	41,5	47,4	45,0	--
Weil ich ein gutes Jobangebot bzw. eine gute Ausbildungsstelle in Deutschland gefunden habe.	30,8	10,5	30,0	--
Weil ich in Deutschland bessere Chancen auf einen festen Job habe, als in meinem Herkunftsland.	16,9	47,4	0,0	--
Nur Auszubildende				
Weil ich in Deutschland eine bessere Berufsausbildung machen kann als in meinem Herkunftsland.	--	--	25,0	--
Nur Studierende bzw. Promovierende				
Weil ich an den deutschen Universitäten/Hochschulen eine bessere Ausbildung bzw. bessere Promotionsmöglichkeiten bekomme als die in meinem Herkunftsland.	--	--	--	61,5
Weil ich in Deutschland einen geeigneten Studienplatz bzw. eine geeignete Promotionsstelle gefunden hatte.	--	--	--	42,4
Weil ein Studium bzw. eine Promotion in Deutschland günstiger ist als in meinem Herkunftsland.	--	--	--	19,5

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

Soziodemografische Merkmale

Nachfolgend wird ein Überblick über die Struktur der Respondentinnen und Respondenten entlang der Merkmale Geschlecht, Alter, Wohnort und Bundesland gegeben. Von den Respondentinnen und Respondenten, die die Frage nach dem Geschlecht beantwortet haben, waren 56,7 Prozent Männer und 37,0 Prozent Frauen. 6,3 Prozent der Befragten wollten keine Angaben zu ihrem Geschlecht machen (Tabelle 19).

Besonders hoch war der Anteil männlicher Befragter in der Gruppe der Fachkräfte mit einem Berufsabschluss aus dem Ausland. In dieser Gruppe waren 71 Prozent der Befragten männlich. Das sind 14 Prozentpunkte mehr als in der Gesamtgruppe der Respondentinnen und Respondenten. Bei den Zielgruppen der Fachkräfte mit einem akademischen Abschluss und der Zielgruppe der Auszubildenden sind Männer im Vergleich mit der Gesamtheit der Befragten unterrepräsentiert. Hier liegt der Anteil der männlichen Befragten bei 45 bzw. 44 Prozent (Tabelle 20).

Tabelle 19: Respondentinnen und Respondenten nach Geschlecht

Geschlecht	Anzahl	Anteil in Prozent
Männlich	287	56,7
Weiblich	187	37,0
Keine Angabe	32	6,3
Gesamt	506	100,0

Fragestellung: „Bitte geben Sie Ihr Geschlecht an.“

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Tabelle 20: Respondentinnen und Respondenten nach Geschlecht und Zielgruppe

Zielgruppe	Männlich		Weiblich	
	Anzahl	Anteil in Prozent	Anzahl	Anteil in Prozent
Fachkräfte mit akademischem Abschluss (Ausland oder Deutschland)	24	44,0	30	56,0
Fachkräfte mit Berufsabschluss aus dem Ausland	10	71,0	4	29,0
Auszubildende	9	45,0	11	55,0
Studierende bzw. Promovierende	236	63,0	138	37,0
Gesamt	279	60,0	183	40,0

Anmerkungen: 32 Befragte machten keine Angabe beim Geschlecht, zwölf weitere Befragte konnten keiner Zielgruppe eindeutig zugerechnet werden, da z. B. keine Angabe über den Studien- bzw. Berufsabschluss vorlag. Daher können hier nur 462 Befragte abgebildet werden.

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Das Durchschnittsalter der Befragten betrug 30 Jahre bei einer Spannweite von 18 bis 59 Jahren. Das geringste Durchschnittsalter mit 29 Jahren zeigt die Zielgruppe der Auszubildenden. In dieser Gruppe zeigen sich Unterschiede zwischen den Personen in betrieblicher Ausbildung mit einem Durchschnittsalter von 25 Jahren und den Personen in schulischer Berufsausbildung mit einem Durchschnittsalter von 31 Jahren. Die Fachkräfte mit akademischen Abschluss und Fachkräfte mit einem Berufsabschluss aus dem Ausland liegen mit einem durchschnittlichen Alter von jeweils 32 Jahren über dem Gesamtdurchschnittswert (Tabelle 21).

Tabelle 22 zeigt, wie sich die Respondentinnen und Respondenten auf die Bundesländer verteilen. Fast ein Drittel der Befragten gab als derzeitigen Wohnort Baden-Württemberg an. Dahinter liegt Hamburg mit 13 Prozent. Mit jeweils unter einem Prozent kommen die wenigsten Befragten aus den Bundesländern Sachsen-Anhalt, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern. Die Verteilung ist neben der tatsächlichen Verteilung ausländischer Fachkräfte auf die Bundesländer auch abhängig von der Möglichkeit der Zielgruppenreichung durch die Multiplikatoren in den verschiedenen Bundesländern.

Tabelle 21: Durchschnittsalter der Respondentinnen und Respondenten nach Zielgruppen

Zielgruppe	Durchschnittsalter	Anzahl
Fachkräfte mit akademischem Abschluss (Ausland oder Deutschland)	32,5	55
Fachkräfte mit Berufsabschluss aus dem Ausland	32,1	14
Auszubildende	28,9	19
Studierende bzw. Promovierende	30,1	375
Keine Angabe	-	43
Gesamt	30,4	506

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Tabelle 22: Respondentinnen und Respondenten nach Wohnort in Deutschland

Wohnort (Bundesland)	Anzahl	Anteil in Prozent
Baden-Württemberg	142	28,1
Hamburg	66	13,0
Nordrhein-Westfalen	49	9,7
Bayern	35	6,9
Berlin	31	6,1
Hessen	31	6,1
Niedersachsen	26	5,1
Sachsen	23	4,5
Rheinland-Pfalz	21	4,2
Schleswig-Holstein	15	3,0
Brandenburg	11	2,2
Bremen	10	2,0
Thüringen	6	1,2
Sachsen-Anhalt	4	0,8
Saarland	3	0,6
Mecklenburg-Vorpommern	2	0,4
Keine Angabe	31	6,1
Gesamt	506	100,0

Fragestellung: „In welchem Bundesland leben Sie derzeit?“

Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Ramböll Management Consulting, 2013.

Fast zwei Drittel der befragten ausländischen Fachkräfte (65,0 Prozent) wohnte zum Zeitpunkt der Befragung in Großstädten mit 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern oder mehr (Tabelle 23). Ein Viertel (24,3 Prozent) wohnt in Städten mit 5.000 bis 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und nur drei Prozent in Kleinstädten oder Dörfern. Betrachtet man die Verteilung der Respondentinnen und Respondenten auf die verschiedenen Wohnorttypen nach Zielgruppen, zeigt sich, dass insbesondere Fachkräfte mit Berufs- oder Studienabschluss in Großstädten wohnen (86 Prozent der Befragten in der Zielgruppe). Auszubil-

dende sowie Studierende bzw. Promovierende wohnen zu ungefähr 70 Prozent in Großstädten und zu 25 Prozent in mittelgroßen Städten.

Tabelle 23: Respondentinnen und Respondenten nach Wohnorttyp

Geschlecht	Anzahl	Anteil in Prozent
Großstadt mit 100.000 oder mehr Einwohnern	329	65,0
Stadt mit mehr als 5.000, aber weniger als 100.000 Einwohnern	123	24,3
Kleinstadt oder ein Dorf auf dem Land mit weniger als 5.000 Einwohnern	17	3,4
Keine Angabe	37	7,3
Gesamt	506	100,0

Fragestellung: „Wie lässt sich der Ort, an dem Sie in Deutschland leben, am besten beschreiben?“
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting, 2013.

Tabelle 24 zeigt die Verteilung aller Einreisen im Jahr 2012 gemäß §16, §17, §18 und §19 AufenthG nach Deutschland auf der Grundlage der Daten des AZR. Insgesamt zeigt die Verteilung der Respondentinnen und Respondenten der Onlinebefragung auf die Bundesländer eine große Übereinstimmung mit der Verteilung der im Jahr 2012 nach Deutschland eingereisten Personen auf die Bundesländer. In der Onlinebefragung sind im Vergleich zu den AZR-Daten Respondentinnen und Respondenten aus Baden-Württemberg und Hamburg überrepräsentiert. Respondentinnen und Respondenten aus Nordrhein-Westfalen, Bayern und Hessen sind dagegen deutlich unterrepräsentiert. Die unterschiedliche Zielgruppenerreichung ist auf die unterschiedliche Unterstützungsbereitschaft und unterschiedliche Vernetzungsgrade der Multiplikatoren in den Bundesländern zurückzuführen.

Tabelle 24: Verteilung aller Einreisenden in 2012 auf die Bundesländer

Bundesländer	Prozentualer Anteil an allen Einreisenden
Baden-Württemberg	19,5
Nordrhein-Westfalen	18,2
Bayern	16,0
Hessen	10,4
Berlin	8,3
Niedersachsen	6,7
Sachsen	4,0
Hamburg	3,3
Rheinland-Pfalz	3,3
Sachsen-Anhalt	2,0
Thüringen	2,0
Schleswig-Holstein	1,7
Bremen	1,4
Brandenburg	1,3
Saarland	0,9
Mecklenburg-Vorpommern	0,9
Gesamt	100,0

Quelle: Ausländerzentralregister, Stichtag 31.03.2013, eigene Berechnungen.

Eine Gewichtung der Befragung an die Grundgesamtheit der jeweiligen Zielgruppen in Deutschland wurde nicht vorgenommen, da hierfür keine verlässliche Datenbasis zur Verfügung stand. Somit ist die Befragung zwar nicht repräsentativ, liefert jedoch erstmals eine quantitative Datenbasis zu Erfahrungen von ausländischen Fachkräften, die in diesem Umfang zu den betreffenden Themen in Deutschland so noch nicht erhoben worden sind.

Anhang III

Internationaler Vergleich

Im folgenden Abschnitt werden ausgewählte Datenauswertungen zum internationalen Vergleich dargestellt und im Folgenden die Regelungs- und die Umsetzungsebene in den Ländern Großbritannien, Niederlande und Australien analysiert. Dies erfolgte anhand einer Daten- und Dokumentenanalyse, welche insbesondere auf den im Internet verfügbaren Informationen zur Zuwanderung seitens offizieller Stellen basierte. In Ergänzung dazu wurden internationale Daten zur Zuwanderung ausgewertet, soweit diese verfügbar waren.

Im Rahmen des internationalen Vergleichs wurden die Zugangsmöglichkeiten für die in diesem Projekt relevanten Zielgruppen dargestellt:

- ausländische Fachkräfte mit einem Hochschulabschluss oder einer abgeschlossenen Berufsausbildung, welche zum Zwecke der Beschäftigung oder der Arbeitssuche zuwandern möchten,
- ausländische Studierende, die zum Zwecke des Studiums zuwandern möchten,
- ausländische Absolventinnen und Absolventen, die zum Zwecke der Arbeitssuche einreisen möchten sowie
- ausländische Jugendliche, die eine Berufsausbildung absolvieren möchten, sofern hierfür bereits rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen worden sind.

Hierbei wird auf die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen und damit einhergehenden Anforderungen an die Zielgruppe eingegangen. Darüber hinaus wird die Umsetzung des Rechtsrahmens näher betrachtet. In diesem Zuge wird das Verfahren zur Beantragung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis näher beschrieben sowie, falls verfügbar, die entsprechenden Bearbeitungszeiten und -gebühren genannt. Es wird auf die jeweiligen Informationsmöglichkeiten für die einzelnen Zielgruppen, die sprachliche Verfügbarkeit und die Verständlichkeit dieser eingegangen.

Die Ergebnisse sind in Tabelle 26 zusammengefasst. Eine beispielhafte Betrachtung der Regelungen für die Vergleichsländer anhand zwei spezifischer Fälle wurde in Tabelle 27 durchgeführt.

Ausgewählte Datenauswertungen zum internationalen Vergleich

Die folgenden ausgewählten Datenauswertungen zum internationalen Vergleich stellen diejenigen Datenquellen dar, die vor dem Hintergrund der oben genannten Zielsetzung zur Verfügung standen. Grundsätzlich kann die Verfügbarkeit von Daten zum internationalen Vergleich als gering bzw. als nicht aktuell beschrieben werden. Für den europäischen Raum sind insbesondere Datenauswertungen auf Basis der Eurostat-Datenbank geeignet, diese Daten decken jedoch lediglich den Zeitraum bis 2010 bzw. 2011 ab und spiegeln somit auf quantitativer Ebene nicht die Entwicklungen wider, die sich auf Grundlage der Änderungen des rechtlichen Rahmens ergeben haben. Hier ist eine Aktualisierung der Daten im Juni/Juli dieses Jahres vorgesehen. Bisher sind keine aktuelleren Daten verfügbar.

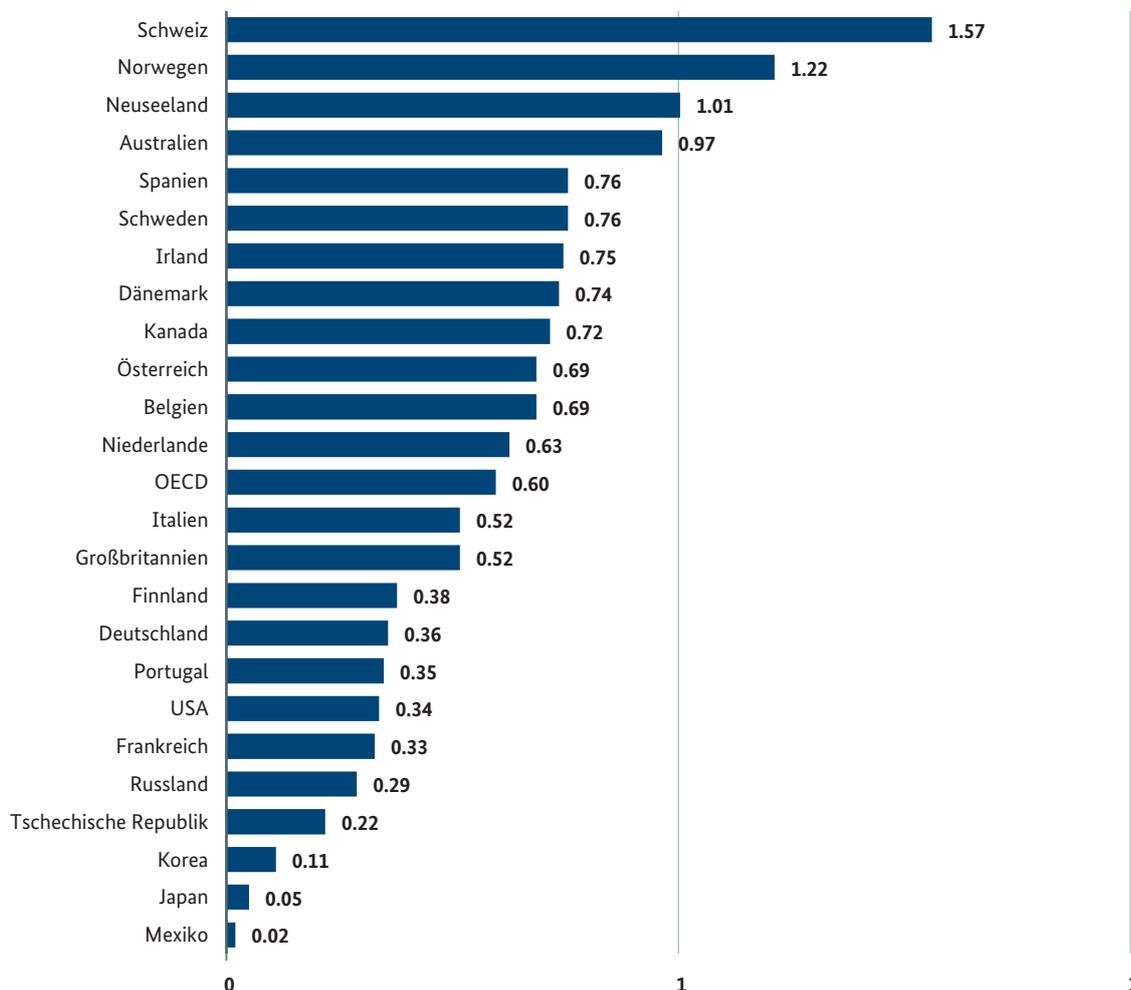
Die Datenauswertungen, welche sich auch auf das außereuropäische Ausland beziehen, sind insbesondere auf Basis der OECD International Migration Database verfügbar. Jedoch sind die spezifischen Daten zum Teil nur für ausgewählte Länder und OECD-Mitgliedsstaaten und nicht flächendeckend verfügbar. Darüber hinaus decken auch diese Daten den Zeitraum bis 2010 bzw. 2011 ab und enthalten somit keine aktuellen Daten des Jahres 2012¹⁵⁰.

Eine Auswertung des Bevölkerungszuwachses durch Einwanderung gemessen an der Gesamtbevölkerung zeigt auf, dass sowohl der Gesamtdurchschnitt der OECD-Mitgliedsstaaten wie auch die in Abbildung 91 aufgeführten Länder einen Bevölkerungszuwachs bedingt durch Einwanderung verzeichnen. Dies schlägt sich jedoch, abhängig von der jeweiligen Gesamtbevölkerung, in deutlichen Unterschieden bei den prozentualen Anteilen nieder. Insbesondere die Schweiz und Norwegen verzeichnen hohe Bevölkerungszuwächse durch Einwanderung, welche deutlich oberhalb des OECD-Durchschnittswerts in Höhe von 0,6 Prozent liegen. Als Grund können die attraktiven Arbeitsbedingungen sowie die Erwerbsmöglichkeiten gesehen werden.

Auch die angelsächsisch geprägten Zuwanderungssysteme der Länder Australien und Neuseeland sind hier als positive Beispiele zu nennen. Auf EU-Ebene belegen die Mitgliedsstaaten Schweden, Spanien, Irland und Dänemark die vorderen Plätze. Hierbei gilt es jedoch zu bedenken, dass sich die abgebildeten Anteile auf den Zeitpunkt 2011 beziehen und neuere Wanderungsbewegungen des Jahres 2012 somit nicht abgebildet sind. Es sind keine Daten verfügbar, welche

150 Es wurde im Rahmen der Berichtslegung geprüft, ob aktuelle Daten vorliegen, die den Zeitraum bis 2012 abdecken. Eine Aktualisierung dieser Daten wurde zum Zeitpunkt der Berichtslegung nicht vorgenommen.

Abbildung 91: Bevölkerungszuwachs durch Einwanderung als prozentualer Anteil der Gesamtbevölkerung in OECD-Staaten, 2011
(Angaben in Prozent)



Quelle: OECD 2013b; eigene Darstellung Ramböll Management Consulting.

eine Differenzierung der Zugewanderten zuließen, insbesondere in Bezug auf das jeweilige Qualifikationsniveau.

Eine Betrachtung der absoluten Zahlen der Zuwanderung von Migrantinnen und Migranten zeigt ein etwas differenziertes Bild auf. So hat insbesondere Deutschland einen deutlichen Zuwachs bei der Zuwanderung zu verzeichnen, welcher im Betrachtungszeitraum bei 262.000 Zuwandernden liegt, wenn die Werte der Jahre 2005 und 2011 miteinander verglichen werden¹⁵¹.

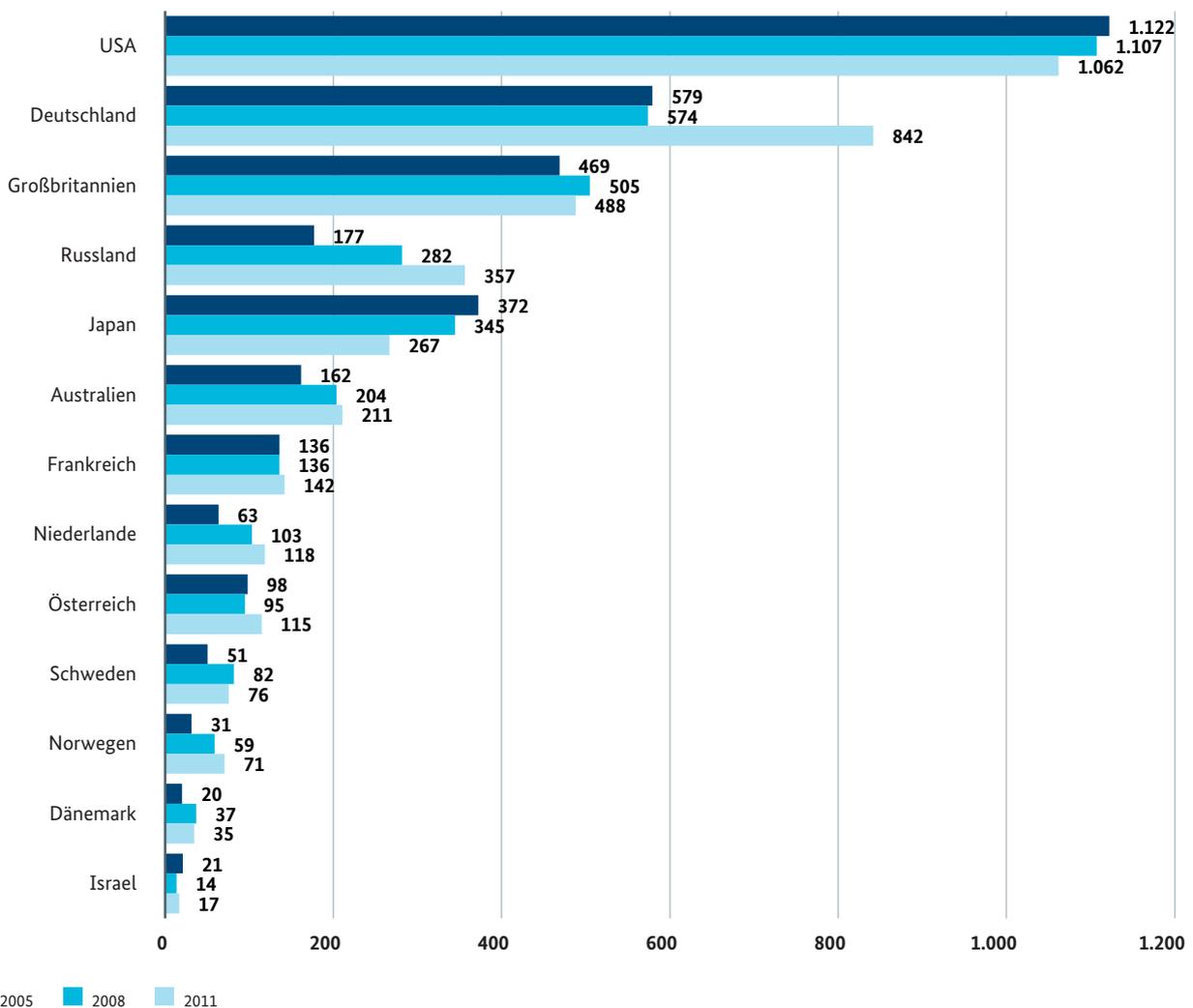
Auch in den ausgewählten Vergleichsländern, auf die im Folgenden näher eingegangen wird, sind mit Ausnahme von Großbritannien Zuwächse zu verzeichnen. So konnten die Niederlande die Zuwanderung im Betrachtungszeitraum um 87 Prozent, Dänemark um 71 Prozent, Österreich

um 17 Prozent und Australien um knapp ein Drittel (30 Prozent) steigern. Eine Ausnahme stellt hierbei Großbritannien dar, wo Zuwächse in Höhe von vier Prozent zu erkennen sind. Dies zeigt jedoch wiederum auf, wie sich Anpassungen des rechtlichen Rahmens, im Falle Großbritanniens eines restriktiveren Zugangssystems, zeitnah in den jeweiligen Zuwanderungszahlen widerspiegeln (siehe Vergleich zu Großbritannien).

Die ausschlaggebenden Gründe für die Zuwanderung können mannigfaltig sein. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung dieser Studie sind u. a. diejenigen Zugewanderten von Interesse, welche zum Zwecke der Beschäftigung einreisen. Die Abbildung 93 zeigt die Beschäftigungsraten inländisch und ausländisch geborener Beschäftigter in den ausgewählten sechs OECD-Vergleichsländern auf.

151 Auch bzgl. dieser Daten liegen keine aktuellen Zahlen für das Jahr 2012 vor. Dies wurde im Rahmen der Berichtslegung des Endberichts geprüft.

Abbildung 92: Zuwanderung von Migrantinnen und Migranten in ausgewählten OECD-Mitgliedsstaaten, 2005–2011
(Angaben in Tausend)



Anmerkung: Die in der Darstellung enthaltenen Länder decken ausgewählte OECD-Mitgliedsstaaten ab, zu denen entsprechende Daten zur Verfügung stehen.
Quelle: OECD 2012c; eigene Darstellung Ramboll Management Consulting.

Es wird erkennbar, dass die Beschäftigungsraten der ausländisch geborenen Beschäftigten über die Vergleichsländer hinweg unterhalb der Rate der inländisch geborenen Beschäftigten liegen.

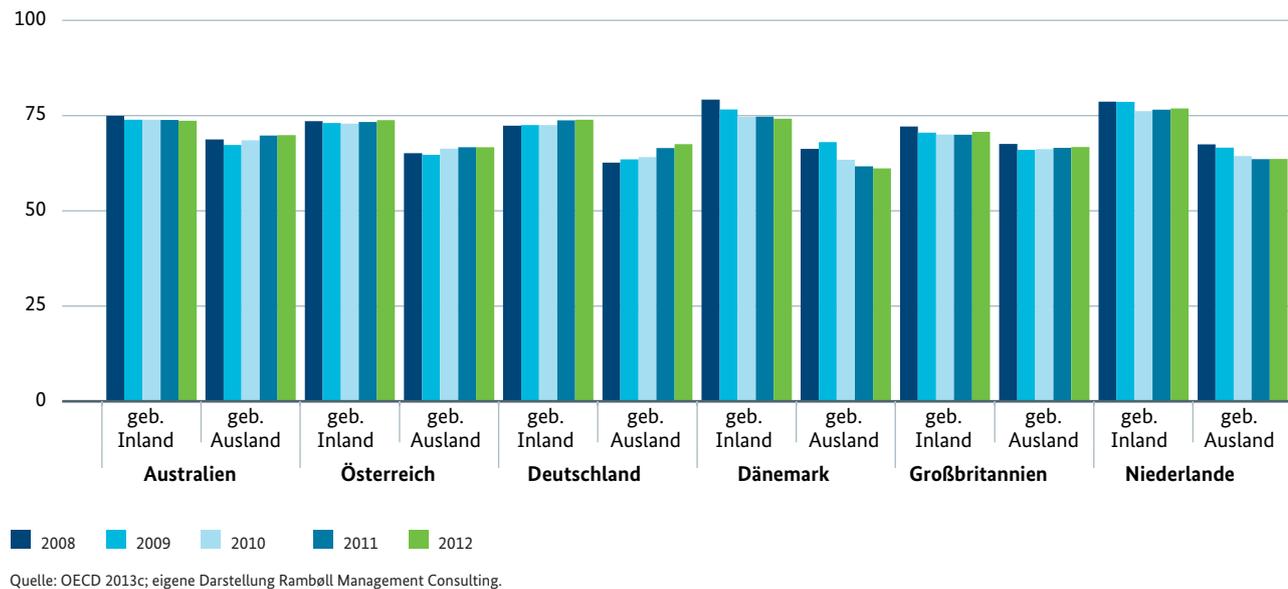
Internationaler Vergleich ausgewählter Länder

Im Folgenden wird entsprechend den oben aufgeführten Aspekten näher auf die EU-Mitgliedsstaaten Großbritannien und die Niederlande eingegangen. Neben diesen Ländern wird Australien Eingang in die Betrachtung finden. In Kapitel 6 sind die Ergebnisse des vertiefenden Vergleichs mit den Ländern Österreich und Dänemark aufgeführt.

Großbritannien

Die Zuwanderung nach Großbritannien hat bis 2010 stetig zugenommen (The Migration Observatory 2013). In den Jahren 2008 bis 2010 fand eine umfassende Novellierung des britischen Zuwanderungssystems statt. Vergleichbar zum kanadischen Modell wurde ein punktebasiertes Zuwanderungssystem eingeführt (Home Office 2006). Nach Einführung des neuen Zuwanderungssystems sind die Zuwanderungszahlen gefallen, es gab ein Absinken von 498.000 Zuwanderinnen und Zuwanderern im Jahr 2010 auf 488.000 im Jahr 2011 (siehe Abbildung 92). Im Jahr 2006 beliefen sich die Zuwanderungszahlen hingegen noch auf 513.000 Zuwanderinnen und Zuwanderer. Die Zahlen deuten darauf hin, dass Großbritannien mit dem neuen Zuwanderungssystem eine strengere und restriktivere Zuwanderungspolitik als zuvor verfolgt und implementiert hat (OECD 2013b:305). Die britische Regierung kombiniert eine angebots- wie auch eine nachfrageorientierte Arbeits-

Abbildung 93: Vergleichende Beschäftigungsraten inländisch und ausländisch geborener Beschäftigter in sechs OECD-Ländern, 2008–2012
(Angaben in Prozent)



migrationspolitik. Zum einen steuert die Regierung über das Punktesystem das Humankapital und somit das Arbeitsangebot im Land. Zum anderen reagiert die Regierung mit der vorübergehenden Schließung verschiedener Zugangswege auf Entwicklungen des Arbeitsmarkts und berücksichtigt auf diesem Wege die nationale Nachfrage und aktuelle wirtschaftliche Entwicklungen.

Rechtliche Rahmenbedingungen für spezifische Zielgruppen

Das Punktesystem reglementiert die Zuwanderung für hochqualifizierte, qualifizierte und niedrig qualifizierte Fachkräfte sowie Studentinnen und Studenten und temporäre Fachkräfte aus Drittstaaten. Für Bürgerinnen und Bürger des EWR gelten weiterhin die einheitlichen Regelungen bezüglich innereuropäischer Freizügigkeit bzw. Arbeitsmigration. Das britische Zuwanderungssystem für Fachkräfte aus Drittstaaten ordnet seither Zuwanderinnen und Zuwanderer jeweils einer bestimmten Zielgruppe oder Stufe zu, sog. „Tiers“ (deutsch: Stufen).

„Tier 1“ wurde ursprünglich zur unbedingten Zulassung von hochqualifizierten Fachkräften konzipiert, welche Beiträge zum nationalen Wirtschaftswachstum und zur Produktivitätssteigerung in Großbritannien leisten (Home Office 2006:2). Hierzu zählen Unternehmerinnen und Unternehmer, Investoren, außergewöhnliche Talente und eine nicht spezifiziertere Gruppe von hochqualifizierten Fachkräften. Letztgenannte konnten in der Vergangenheit über „Tier 1 (General)“ in das Land einreisen, ohne ein spezifisches Jobangebot vorweisen zu müssen (Home Office 2006:21). Die Suche nach einer passenden Arbeitsstelle erfolgte vor Ort (Thym 2006:184). Dieser Zugangsweg

wurde jedoch im Jahr 2011 geschlossen (UK Border Agency 2010). Die Gruppe der hochqualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kann seither ausschließlich über „Tier 2“ einreisen. Für die restlichen Angehörigen von „Tier 1“ gilt jedoch noch die ursprüngliche Regelung.

„Tier 2“ regelt die bedingte Zulassung für qualifizierte und seit der Schließung von „Tier 1 (General)“ auch für hochqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Bedingung für die Zuwanderung ist ein Arbeitsangebot eines in Großbritannien ansässigen Unternehmens. Diese Unternehmen werden als Sponsoren bezeichnet und haben besondere Kontroll- und Informationspflichten gegenüber der ausländischen Fachkraft, welche die Einhaltung des Ausländerrechts sicherstellen. Die Sponsoren übernehmen somit Aufgaben der Kontrolle und Anwendung des Ausländerrechts. Die Sponsoren müssen sich bei der UK Border Agency offiziell registrieren, um die Zulassung zur Beschäftigung von Fachkräften aus Drittstaaten einholen zu können. Das angebotene Beschäftigungsverhältnis muss entweder in einem von der britischen „Skill Advisory Body“ festgelegten Mangelberuf sein oder es muss nachgewiesen werden, dass die vakante Position nicht in Zusammenarbeit mit dem „Jobcentre Plus“ durch Fachkräfte des britischen bzw. europäischen Arbeitsmarkts besetzt werden kann (Home Office 2006:25).

„Tier 3“ sollte ursprünglich alle gering qualifizierten Fachkräfte erfassen, welche zur Deckung von branchenspezifischen Engpässen einwandern (Home Office 2006:29). Die Regelung sah vor, dass zunächst britischen und im nächsten Schritt europäischen Fachkräften Vorrang gewährt wird (Home Office 2006:30). Da ein entsprechender Mangel am britischen Arbeitsmarkt bisher durch Fachkräfte aus EU-

Staaten gedeckt werden konnte und wird, wurde diese Stufe bisher jedoch nicht genutzt bzw. die Zuwanderung für Fachkräfte aus Drittstaaten über diesen Zugangsweg bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht geöffnet.

„Tier 4“ stellt den Zugangsweg für Studierende dar, die für einen kurz- oder langfristigen Studienaufenthalt nach Großbritannien einreisen möchten. Um eine Genehmigung zu erhalten, muss der Interessentin bzw. dem Interessenten ein Studienangebot einer britischen Hochschule vorliegen. Das Prinzip des Sponsorings kommt hier genau wie in „Tier 2“ zum Tragen, d. h. die Hochschulen müssen sich vorher registrieren lassen. Neben einem Nachweis über die bereits beglichenen Studiengebühren müssen die Studierenden einen Nachweis über ausreichend finanzielle Mittel zur Deckung der Lebenshaltungskosten erbringen. Für Studierende in London sind dies 1.000 Pfund Sterling im Monat, für Studierende außerhalb Londons 800 Pfund Sterling für einen Zeitraum, der mindestens 50 Prozent der vorgesehenen Studiendauer abdeckt (Home Office 2013:28). Sofern Studierende eine tertiäre Hochschule besuchen, darf eine Erwerbstätigkeit mit bis zu 20 Wochenstunden im Semester und mit unbegrenzter Wochenarbeitszeit in den Semesterferien aufgenommen werden.

Graduierte Studentinnen und Studenten durften bis 2010 im Anschluss an ihr Studium weitere zwei Jahre zur Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz im Land verbleiben. Diese Regelung wurde im November 2010 aufgehoben. Nach Studienabschluss dürfen Graduierte nun weitere zwei bzw. vier Monate im Land verbleiben, sofern das Studium eine Dauer von sechs bis zwölf Monaten bzw. über zwölf Monate hatte. Den Zugang zum Arbeitsmarkt müssen Graduierte über „Tier 2“ erlangen (Williams 2013:97). Ausgenommen sind Graduierte eines Ph.D.-Studiengangs, diese dürfen bis zu zwölf Monate nach Beendigung des Programms im Land verbleiben. Dies zwingt Studierende aus Drittstaaten, bereits gegen Ende ihres Studiums mit der Suche nach einer geeigneten Anschlussbeschäftigung zu beginnen. Das britische System ist hinsichtlich der Regelungen für Absolventinnen und Absolventen des Studiums somit deutlich strikter als das deutsche System.

Personen die zur Aufnahme einer berufsqualifizierenden Ausbildung in das Land einreisen, bewerben sich ebenso über „Tier 4“. Aufgrund des Charakters des britischen Ausbildungssystems werden diese wie Studierenden an einer Hochschule behandelt, es gelten somit ähnliche Voraussetzungen für diese Personengruppe.

Die Einreise zur Arbeitssuche war bis zum 6. April 2012 über „Tier 1 (Post-study work)“ möglich, dieser Aufenthaltstitel ist unter bestimmten Umständen nur noch für ausländische Fachkräfte, die sich bereits im Land befinden, beantragbar. Neubewerbungen sind nicht mehr möglich.

Die letzte Zugangsstufe stellt „Tier 5“ dar. Diese Zugangsstufe deckt den Bereich der Jugendmobilität und der befristeten Arbeitsmarktzulassung ab. Diese Sammelkategorie erfasst die vorübergehende Zuwanderung zur Aufnahme einer temporären Beschäftigung (Home Office 2006:32).¹⁵²

Großbritannien steuert die Zuwanderung somit über ein Punktesystem, eine Mangelberufsliste, eine Erfordernis monatlich ausreichend finanzieller Mittel und ein Sponsoren-System.

Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Großbritannien hat hier, angelehnt an das kanadische Modell, ein punktebasiertes Entscheidungsverfahren für ausländische Fachkräfte gewählt. Ausschlaggebende Kriterien bei der Punktevergabe, anhand derer die Zuordnung von Zuwanderinnen und Zuwanderern über die „Tiers“ erfolgt, sind:

- Qualifikation,
- zu erwartendes Einkommen in britischen Pfund Sterling,
- Alter,
- Englischkenntnisse sowie
- vorhandene finanzielle Mittel zur Selbstversorgung.

Entsprechend dieser Kriterien werden den Zuwanderungsinteressierten Punkte zugeordnet. Erreicht die Bewerberin bzw. der Bewerber die erforderliche Mindestpunktzahl in seiner Zugangsstufe, wird die entsprechende Genehmigung erteilt.

Im Folgenden sind beispielhafte Fälle aufgeführt, welche die zuvor genannten Regelungen für Fachkräfte aus Drittstaaten widerspiegeln:

¹⁵² Klassische Beispiele sind die Ausführung eines Au-pair-Jahres, freiwillige Hilfsdienste, aber auch Spezialkategorien wie die Angestellten von Religionsgemeinschaften, Künstlerinnen und Künstler, Sportlerinnen und Sportler oder die Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zur Erbringung einer Dienstleistung nach dem GATS (Thyme 2006: S.188). Über diese Zugangsstufe reisen vor allem Jugendliche ehemaliger Commonwealth-Staaten ein.

Ein 35-jähriger Ingenieur mit einem vorliegenden Arbeitsangebot in Großbritannien mit einer jährlichen Vergütung in Höhe von 50.000 Pfund Sterling, nachgewiesenen Englischkenntnissen sowie geringen Ersparnissen¹⁵³ dürfte nicht zuwandern. Ausschlaggebend sind hier die fehlenden Ersparnisse, der Migrant hätte über mindestens 900 Pfund Sterling über einen Zeitraum von 90 Tagen verfügen müssen.

Eine 23-jährige Krankenschwester mit einem vorliegenden Arbeitsangebot in Großbritannien mit einer Vergütung in Höhe von 24.000 Pfund Sterling, nachgewiesenen Englischkenntnissen sowie 2.000 Euro Ersparnissen dürfte hingegen zuwandern.

Die Berechnungen wurden unter Verwendung des „points-based calculator“¹⁵⁴ durchgeführt. Dieser ist auf einer frei zugänglichen Website verfügbar, auf der anhand eines virtuellen Fragebogens ausländische Interessentinnen und Interessenten bereits vorab prüfen können, welche Punktzahl sie erreichen würden. Es wird direkt Auskunft erteilt, ob eine Zuwanderung potenziell möglich ist oder nicht.¹⁵⁵ Die Website der UK Border Agency ist über eine Suche nach den Stichwörtern „working in UK“ im Internet zu finden. Generelle Informationen zur Zuwanderung und zu Visa-Angelegenheiten werden ebenfalls übersichtlich, vollumfänglich und differenziert nach Zielgruppen auf der Homepage der UK Border Agency bereitgestellt. Die verschiedenen Zugangswege (siehe Beschreibung der „Tiers“) werden ausführlich erläutert. Darüber hinaus werden die Möglichkeiten, ausländische Fachkräfte einzustellen, für britische Unternehmen dargestellt. Die Seite gibt ebenso praktische Auskunft über mögliche Anlaufstellen (Konsulate und Botschaften) sowie aktuelle Visa-Bearbeitungszeiten und Bewerbungsmöglichkeiten. Ebenso informiert die Homepage über die Option, sich in Großbritannien niederzulassen sowie über Themen bezüglich eines Familiennachzugs.

Die UK Border Agency stellt mit der Homepage „Check if someone can work in the UK“ ein weiteres Informationsinstrument bereit. Mithilfe dessen können Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ermitteln, ob sie eine ausländische Arbeitnehmerin oder einen ausländischen Arbeitnehmer einstellen können. Hier kann geprüft werden, ob eine Person mit den aktuell vorhandenen Dokumenten die notwendigen Voraussetzungen erfüllt, um eine Beschäftigung in Großbritannien aufzunehmen. Allerdings werden keine Verweise an die entsprechenden Anlaufstellen gegeben, sollte die Prüfung negativ ausfallen. Diese Informationsplattform ist für ausländische Fachkräfte nicht hilfreich, da sich die Website primär an die Zielgruppe der britischen Unternehmerinnen und Unternehmer richtet.

153 Hier beispielhafte Ersparnisse in Höhe von 5 Euro.

154 Die Informationen sind verfügbar unter <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/pointscalculator>.

155 Über die Qualität der Ergebnisse können an dieser Stelle keine Aussagen gemacht werden.

Tabelle 25: Aktuelle Visabearbeitungszeiten
(Stand Mai 2013)

Land	Benötigter Zeitraum für eine vollständige Bearbeitung der Anträge auf Zugang über „Tier 2“	Benötigter Zeitraum für eine vollständige Bearbeitung der Anträge auf Zugang über „Tier 4“
Kolumbien, Bogotá	3–5 Tage	10–15 Tage
Vietnam, Hanoi	Keine Daten vorhanden	15–40 Tage
Indien, Neu Delhi	15–40 Tage	15–40 Tage
Indonesien, Jakarta	Keine Daten vorhanden	15–40 Tage
Tunesien, Tunis	0–2 Tage	15–40 Tage

Quelle: UK Border Agency 2013; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

Die Informationen werden ausschließlich in englischer Sprache bereitgestellt. Die Website der UK Border Agency enthält begriffliche Erklärungen. So werden beispielsweise Begriffe wie „EWR“ oder „Commonwealth of Nations“ genauer erläutert, was eine weitere Erleichterung für ausländische Fachkräfte darstellen kann. Problematisch erscheint hingegen, dass die Informationen bezüglich der Kosten des Verfahrens sowie die genaue Art der Antragsstellung eher versteckt auf der Homepage zu finden sind und es stark variierende Kosten gibt. (UK Border Agency 2013b). Entscheidend sind hier die Zugangsstufe sowie die Art der Antragstellung, es wird unterschieden zwischen dem postalischen Antrag in Großbritannien, der persönlichen Beantragung in Großbritannien und dem postalischen Antrag außerhalb Großbritanniens. In der Reihenfolge steigen auch die Kosten. Für qualifizierte Fachkräfte liegen sie zwischen 494 und 578 Pfund Sterling (entspricht etwa 570 und 666 Euro). Für Studierende betragen sie zwischen 298 und 406 Pfund Sterling (entspricht etwa 343 und 467 Euro) (UK Border Agency 2013b).

Für die Anerkennung bzw. Feststellung der Gleichwertigkeit der Qualifikation der ausländischen Fachkräfte ist in Großbritannien „The National Recognition Information Centre for the United Kingdom“ (NARIC UK) zuständig. Die Antragstellung erfolgt über das Internet, die entsprechenden Unterlagen müssen im Anschluss postalisch an NARIC UK gesendet werden und eine Bearbeitungszeit von zehn bis 15 Tagen ist die Regel (ohne Postweg). Die Kosten des Verfahrens belaufen sich auf 46 Pfund Sterling (ohne Mehrwertsteuer). Großbritannien ist schon seit Jahren abhängig von ausländischen Fachkräften, insbesondere im medizinischen Bereich, wodurch die Anerkennung zu einer gängigen Praxis wurde (Williams 2013:99). Nach erfolgreicher Prüfung werden standardisierte Zeugnisse ausgegeben, welche das britische Bildungsäquivalent ausweisen. Die Akzeptanz auf der Arbeitgeberseite ist mittlerweile weit verbreitet.

Großbritannien hat in den letzten Jahren keine spezifischen Initiativen zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte durchgeführt. So gibt es beispielsweise jenseits der britischen Stellenangebote im EURES-Portal keine offizielle Arbeitsvermittlungsseite oder Unterkunftsvermittlungen für ausländische Interessentinnen und Interessenten im Internet. Die Nachfrage wird hier von diversen privaten Vermittlungsagenturen bedient. Abschließend ist anzumerken, dass die britische Zuwanderungspolitik seit der Reform des Zuwanderungssystems einen Politikansatz verfolgt, der darauf abzielt, Zuwanderung aus Drittstaaten zu reduzieren (OECD 2013b:305).

Das britische System der Zuwanderung ist seit der Einführung der „Tiers“ vor allem darauf ausgerichtet, qualifizierte Migrantinnen und Migranten mit einer konkreten beruflichen Perspektive nach Großbritannien zuwandern zu lassen.

Die Regelungen zur Zuwanderung sind gut verständlich und werden sehr offen und transparent für alle Zielgruppen über das Internet kommuniziert. Verbesserungswürdig sind die Informationsmöglichkeiten über den Verfahrensablauf und die Kosten des Verfahrens.

Niederlande

Die Zuwanderung in die Niederlande belief sich im Jahr 2011 auf 163.000 Migrantinnen und Migranten und erreichte damit den höchsten Wert innerhalb der drei vorangegangenen Jahrzehnte (OECD 2013b:278, siehe Abbildung 92). Hauptgrund für diesen Anstieg ist die EU-Osterweiterung, 60 Prozent der Zuwandererinnen und Zuwanderer stammen aus dem EWR. Der Anteil der Zuwandernden aus den 2004 und 2007 neubeigetretenen EU-Staaten betrug circa 22 Prozent der gesamten Zuwanderung in 2011. Die Beweggründe der Migrantinnen und Migranten sind für circa 40 Prozent der Zuwanderinnen und Zuwanderer die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses, für rund 32 Prozent sind es familiäre Gründe und etwa 15 Prozent sind zur Aufnahme eines Studiums eingereist (OECD 2013b:278).

Rechtliche Rahmenbedingungen für spezifische Zielgruppen

Das Recht der europäischen Freizügigkeit für Angehörige des EWR kommt auch hier zur Geltung, für diese Personengruppe besteht lediglich eine Meldepflicht. Für ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten gilt seit dem 1. Juni 2013 ein neues Zuwanderungsrecht. Die entsprechende Gesetzesvorlage wurde am 16. Februar 2013 im niederländischen Unterhaus beschlossen und ist als „Modern migration policy“ bekannt (Immigration and Naturalisation Service

2013a). Das System basiert auf der umfangreichen Einbindung sogenannter Sponsoren. Im Wesentlichen sind dies Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Hochschulen, welche als Triebfedern der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte bezeichnet werden können. Da die Zuwanderung über diese Sponsoren gesteuert wird, liegt in den Niederlanden ein vor allem nachfrageorientiertes Zuwanderungssystem vor (OECD 2009:19).

Das System unterscheidet zwischen

- hochqualifizierten Fachkräften,
- Fachkräften im Allgemeinen,
- Fachkräften, die für ein Orientierungsjahr in die Niederlande kommen, und
- Studierenden.

Es sieht vor, dass ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten in Kooperation mit einem Sponsor die Zuwanderungsgenehmigung beantragen. Handelt es sich um ausländische Fachkräfte, die zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses in das Land einreisen, so sind in der Regel Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Sponsoren der ausländischen Fachkraft. Bei akademischen Fachkräften übernehmen in der Regel die Hochschulen die Rolle des Sponsors.

Der Zugang hochqualifizierter Fachkräfte wird auf Basis einer Mindesteinkommensgrenze reguliert. Hochqualifizierte Fachkräfte über 30 Jahre aus Drittstaaten müssen mindestens ein Bruttojahreseinkommen in Höhe von 52.010 Euro nachweisen. Hochqualifizierte Fachkräfte unter 30 Jahre aus Drittstaaten haben mindestens ein Bruttojahreseinkommen in Höhe von 38.141 Euro aufzuweisen (IND 2013b: Stand Juli 2013). Sie müssen einen konkreten Arbeitsvertrag mit einem entsprechenden Sponsor haben, welcher bei dem Immigration- und Naturalisation Service (IND) als autorisierter Sponsor registriert ist.

Alle anderen ausländischen Fachkräfte, die zur Aufnahme einer Beschäftigung einreisen, werden unabhängig von der Qualifikation in einer Gruppe zusammengefasst. Auch hier gibt es ein monatliches Mindesteinkommen, welches bei zusammenlebenden Paaren 1.596,02 Euro, bei alleinerziehenden Eltern 1.436,42 Euro und bei Alleinstehenden 1.117,22 Euro beträgt (IND 2013b: Stand Juli 2013). Bei dieser Personengruppe muss der niederländische Sponsor nicht bei dem IND registriert sein.

Die Einreise ohne Sponsor ist für hochqualifizierte Fachkräfte für ein „Search/Orientation year“ möglich. Die ausländische Fachkraft muss mindestens einen Master-Abschluss oder einen PhD an einer niederländischen Hochschule oder einer international anerkannten Hochschule nachweisen

können. Als international anerkannte Hochschule gelten alle tertiären Bildungseinrichtungen, die entweder im Times Higher Education Ranking, im QS World Ranking oder im Jiao Tong Shanghai World Ranking unter den Top 200 internationalen Universitäten gelistet sind (IND 2013c). Der akademische Grad muss außerdem von der Niederländischen Organisation für internationale Zusammenarbeit im höheren Bildungswesen (Nuffic)¹⁵⁶ anerkannt werden. Zudem wird eine Prüfung der Qualifikation auf Basis eines Punktesystems durchgeführt, welches Bildung, Alter und Erfolgswahrscheinlichkeit für eine Karriere in den Niederlanden berücksichtigt. Weiterhin wird ein Nachweis über die spezifischen Englischkenntnisse benötigt. Diese Regelung ist vergleichbar mit der deutschen Regelung § 18c AufenthG, die näher in Kapitel 3.3.6 beschrieben wurde. Hier gewährt der deutsche Rechtsrahmen einen geringeren Zeitraum, welcher zum Zweck der Stellensuche genutzt werden kann.

Personen aus Drittstaaten, die für einen Zeitraum über drei Monate in den Niederlanden studieren möchten, müssen sich für eine Aufenthaltsgenehmigung bewerben. Als Grundvoraussetzung muss hierfür die Zulassung einer staatlich anerkannten niederländischen Bildungseinrichtung vorliegen. Die Bildungseinrichtung agiert als Sponsor und muss bei der IND registriert sein. Die Studierenden müssen außerdem über finanzielle Mittel in Höhe von 813,29 Euro pro Studienmonat verfügen und dies entsprechend nachweisen können (Immigration and Naturalisation Service 2013b: Stand Juli 2013). Studierende dürfen neben dem Studium bis zu zehn Wochenstunden erwerbstätig sein oder in den Semesterferien eine Vollzeitbeschäftigung ausführen. In beiden Fällen muss die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber eine Arbeitserlaubnis für die Studierende bzw. den Studierenden beantragen. Ausländische Fachkräfte, die das Bachelor- oder Master-Studium in den Niederlanden abgeschlossen haben, können sich für ein „Search/Orientation year“ bewerben. Die Aufenthaltsgenehmigung wird in diesem Fall für ein Jahr ausgestellt und erlaubt gleichzeitig die Aufnahme einer Beschäftigung zur Lebenshaltung, bis eine passende Position gefunden wurde. Im Anschluss erfolgt in der Regel eine Bewerbung als hochqualifizierte Fachkraft. Dies ist vergleichbar mit der deutschen Regelung für Drittstaatsangehörige im Anschluss an das in Deutschland absolvierte Studium. Dieser Gruppe wird, wie in Kapitel 3.3.3 dargelegt, die Möglichkeit für eine 18-monatige Suche einer der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung gegeben. Der deutsche Rechtsrahmen ist hinsichtlich dieses Aspekts somit liberaler als der niederländische Rechtsrahmen für diese Zielgruppe.

Auch besteht die Möglichkeit der Einreise in die Niederlande zum Zwecke der Berufsausbildung für Drittstaatsangehörige. Auch in diesem Fall muss ein Sponsor vorliegen

sowie finanzielle Mittel nachgewiesen werden, welche mindestens 756,64 Euro monatlich für die Dauer der Ausbildung betragen. Die ausländische Fachkraft muss über ausreichend Kenntnisse der holländischen Sprache verfügen und die Ausbildung muss zur Entwicklung des Heimatlandes beitragen.

Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Sofern ein Sponsor beteiligt ist, stellt dieser den Antrag zur Einreise- und gleichzeitig die Aufenthaltsgenehmigung für die ausländische Fachkraft im Rahmen des sogenannten „Admission and Residence Procedure (TEV)“ – unabhängig von der Zielgruppe. Die ausländische Fachkraft befindet sich zu diesem Zeitpunkt noch im Heimatland.

Sponsoren, die bereits bei der IND registriert sind, haben den Vorteil einer „fast-track“-Bearbeitung, welche eine maximale Bearbeitungszeit von zwei Wochen garantiert. Für alle nicht registrierten bzw. autorisierten Sponsoren ist mit einer Bearbeitungszeit von sieben bis acht Wochen zu rechnen. Die Registrierung als Sponsor kostet einmalig 5.000 Euro. Vor der Aufnahme in das Register prüfen die niederländischen Behörden die Geschäftskontinuität, die Zahlungsfähigkeit sowie den Hintergrund der Geschäftsführung bzw. des Rechtsträgers (KPMG 2013). Eine Liste mit registrierten Sponsoren ist auf der Website des niederländischen Immigration- und Naturalisation-Service unter www.ind.nl abrufbar. Durch diese Möglichkeit wird das System sehr transparent.

Der Sponsor hat neben dem Vorteil einer schnelleren Bearbeitung seines Antrags auch Pflichten. Er hat den IND über jede Statusänderung der ausländischen Fachkraft oder bezüglich des eigenen Unternehmens zu informieren. Weiterhin ist der Sponsor verpflichtet, sämtliche relevante Informationen über die ausländische Fachkraft in einer Akte zu sammeln und aufzubewahren. Gegenüber der Zuwanderin bzw. dem Zuwanderer ist der Sponsor verpflichtet, über Neuerungen im Rechtssystem oder in der Verfahrensordnung, welche die ausländische Fachkraft betreffen, zu informieren (KPMG 2013).

Sofern eine positive Aufenthaltsgenehmigung erteilt wird, ist diese für die Dauer der Beschäftigung bzw. des Studiums, jedoch maximal für fünf Jahre, gültig. Durch diese lange Gültigkeitsdauer wird der Verwaltungsaufwand für eventuelle Verlängerungen im Vergleich zum alten System geringer, welches eine kürzere Validität vorsah.

vPrinzipiell besteht für die Zuwandernden auch die Möglichkeit, die Genehmigung selbst zu beantragen. Anlaufstelle ist hier die niederländische Vertretungsbehörde im jeweiligen Niederlassungsland der ausländischen Fachkraft.

156 Diese Information ist verfügbar unter folgendem Link: <http://www.nuffic.nl/en/diploma-recognition>.

Dies ist bei einem Zugang von hochqualifizierten Fachkräften nicht möglich.

Nach Einreise in die Niederlande muss die ausländische Fachkraft aus einem Drittstaat einen Tuberkulose-Test ablegen, davon ausgenommen sind Fachkräfte aus Australien, Kanada, Israel, Japan, Monaco, Neuseeland, Suriname, Vatikanstadt oder den USA.

Bezüglich des Informationsangebots im Internet besteht, verglichen mit anderen europäischen Staaten (siehe beispielsweise Abschnitte 6.1.6 und 6.2.6), noch Nachholbedarf. Die Suche nach den Begriffen „work in the Netherlands“ bringt keine sinnvollen oder offiziellen Ergebnisse hervor. Eine Internetrecherche mit den Begriffen „immigration to the Netherlands“ führt auf die Internetseite „New to Holland“ (www.newtoholland.nl). Die Website wird von der niederländischen Regierung bereitgestellt und enthält ein Tool, welches nach Auswahl von Nationalität, Dauer des Aufenthalts und Grund des Aufenthalts eine Checklist erstellt. Die Checklist gibt Hilfestellung zu den zu erledigenden Schritten vor der Einreise, direkt im Anschluss an die Einreise und nach den ersten Wochen. Die Informationen sind in niederländischer und englischer Sprache verfügbar. Darunter finden sich vor allem juristische und administrative Informationen und Anlaufstellen für die ausländische Fachkraft, die sich bereits in den Niederlanden aufhält. Für ausländische Fachkräfte, die sich zum ersten Mal mit der Zuwanderung in die Niederlande befassen, ist dieses Tool jedoch nicht hilfreich, da das generelle Zuwanderungssystem hier nicht genauer erläutert wird. Die eigentlichen Informationen werden auf der Homepage des Naturalisation und Integration Service veröffentlicht. Hier ist unter dem Menüpunkt „residence wizard“ eine Auflistung der verschiedenen Zuwanderungswege mit jeweiliger Erläuterung zu finden. Auch hier sind die Informationen in niederländischer und englischer Sprache aufgeführt. Da diese Informationsmöglichkeit nicht direkt als eigentliche Informationsquelle ersichtlich ist, stellt diese nicht transparente Darstellung eher eine Hürde für Zuwanderungsinteressierte dar. Hinweise oder Zuwanderungshilfen mit länderspezifischen Informationen zu Geografie, Bevölkerung, Sprache, Kultur, Religion, Politik, Verwaltung oder Ähnliches sind nicht vorhanden.

Das niederländische System steuert den Zugang vor allem über das Sponsorensystem, weiterhin relevant sind ausreichend finanzielle Mittel bzw. ein Mindesteinkommen sowie in begrenztem Umfang ein Punktesystem.

Durch das neue Zuwanderungssystem beschränken die Niederlande den Zugang für gering qualifizierte Fachkräfte bzw. Geringverdienende. Prinzipiell steht der Zugang zum Arbeitsmarkt jedoch allen Berufs- und Qualifikationsgruppen offen, sofern diese einen niederländischen Sponsor finden.

Das reformierte niederländische Zuwanderungssystem verfolgt einen nachfrageorientierten Ansatz. Die Möglichkeit der Zuwanderung steht vornehmlich hochqualifizierten Fachkräften oder Fachkräften, die bereits einen niederländischen Arbeitgeber haben, offen. Durch die Mindesteinkommensgrenzen erschwert die niederländische Regierung die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte mit Niedrigeinkommen erheblich.

Auf administrativer Ebene ermöglicht das Sponsorenprinzip mit „fast-track“-Prozedere die schnelle Bearbeitung eines Antrags. Die Miteinbindung des Sponsors ist als gutes Beispiel zu bezeichnen, da Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf diese Weise zu wichtigen Akteuren bei der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte werden und entsprechende Verantwortung übernehmen. Es muss jedoch festgestellt werden, dass Nachholbedarf bei der Bereitstellung der relevanten Informationen besteht, da diese eher schwer zu finden sind.

Australien

Die Zuwanderungszahlen für Australien sind im Betrachtungszeitraum 2005 bis 2011 von 162.000 auf 211.000 Zuwanderinnen und Zuwanderer gestiegen (siehe Abbildung 92). Die Zuwanderung Australiens wird insbesondere durch Zuwandernde aus dem asiatischen Raum geprägt. Die größten Gruppen sind indische und chinesische Zuwanderinnen und Zuwanderer, an dritter Stelle folgen US-amerikanische Migrantinnen und Migranten (OECD 2013b:232).

Das australische Zuwanderungssystem bietet aktuell die Möglichkeit der Zuwanderung für Fachkräfte, die von einer Arbeitgeberin oder einem Arbeitgeber unterstützt werden (Employer Sponsored Workers), und für Studierende. Die Zuwanderung ohne Sponsor ist für ausländische Fachkräfte nicht mehr möglich. Ursprünglich gab es die Möglichkeit für hochqualifizierte Fachkräfte, sich im Rahmen eines punktebasierten Systems einstufen zu lassen und in das Land einzureisen. Hierfür war jedoch eine entsprechende Qualifikation erforderlich, welche den Bedarfen des australischen Arbeitsmarkts entsprach (Department of Immigration and Citizenship 2013a). Hier wurde eine Gewichtung der Auswahlkriterien je nach Bedarf am australischen Arbeitsmarkt vorgenommen (Maaß 2012: 14). Aufgrund der aktuell offenen Zugangsmöglichkeiten wird im Folgenden auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zielgruppe der „Employer Sponsored Workers“ eingegangen.

Rechtliche Rahmenbedingungen für spezifische Zielgruppen

Zugehörig zu der Personengruppe der Employer Sponsored Workers sind ausländische Fachkräfte, die eine Arbeitgeberin oder einen Arbeitgeber in Australien oder im Ausland haben und zum Zwecke der Beschäftigung einreisen. Sie können sich entweder für ein temporäres (subclass 457) oder dauerhaftes Visum bewerben. Ein temporäres Visum erlaubt der Fachkraft die Einreise nach Australien und die Beschäftigung bei einem anerkannten Unternehmen (ein sogenannter Sponsor) für einen Zeitraum von bis zu vier Jahren. Ein Unternehmen hat die Möglichkeit, eine ausländische Fachkraft einzustellen, sofern es in Australien keine Einwohnerin oder keinen Einwohner findet oder keine sich derzeit dort befindliche ausländische Fachkraft, um die vakante Position zu besetzen (Department of Immigration and Citizenship 2013b). Inhaberinnen und Inhaber des Visums können gemeinsam mit Familienangehörigen einreisen, welchen die Aufnahme einer Beschäftigung oder eines Studiums möglich ist. Die Kategorie hat den Zweck, kurz- bis mittelfristige Mängel an qualifizierten Fachkräften am australischen Arbeitsmarkt zu decken. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber muss ein geprüfter Sponsor werden und den Zuwandernden für die zu besetzende Position nominieren.

Um eine Position mit einer ausländischen Fachkraft zu besetzen, muss die Beschäftigung ein anerkannter Beruf auf der „Skilled Occupation List“ (SOL) sein (Department of Immigration and Citizenship 2013c). Die Liste enthält alle Berufe, welche aktuell zur Einwanderung nach Australien berechtigen. Die Liste basiert auf konkreten Berufsbeschreibungen, welche von dem „National Bureau of Statistics“ erstellt sind und enthält eine Kennnummer der „Australian and New Zealand Standard Classification of Occupations“ (ANZSCO Code) (Department of Immigration and Citizenship 2013d). Jede Berufsbeschreibung enthält neben allgemeinen Informationen zum Berufsbild eine Beschreibung der erforderlichen Qualifikation. Ausländische Bewerberinnen und Bewerber müssen eine entsprechende Qualifikation für den in Australien aufzunehmenden Beruf vorweisen. Als weiteres Kriterium müssen ausländische Bewerberinnen und Bewerber in dieser Kategorie mindestens ausreichende Englischkenntnisse für die auszuübende Tätigkeit nachweisen, gängigster Test ist hier der IELTS¹⁵⁷. Darüber hinaus muss die ausländische Fachkraft mindestens einen vergleichbaren Lohn, den eine australische Fachkraft mit gleicher Qualifikation in der gleichen Region bekommen würde, erhalten. Es gibt ein Mindesteinkommen, welches jährlich zum 1. Juli festgelegt wird. Derzeit beträgt diese sogenannte „Temporary Skilled Migration Income Threshold (TMSIT)“ 53.900 australische Dollar (Department of Immigration and Citizenship 2013e: Stand 22.07.2013).

Neben der Zuwanderung als ausländische Fachkraft mit temporärer Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung gibt es die Möglichkeit der Bewerbung für einen permanenten Aufenthaltstitel. Qualifizierte Fachkräfte, die ein permanentes Visum anstreben, können seit dem 01.07.2013 über ein „Employer nominated scheme (ENS) (subclass 186)“ oder über ein „Regional Sponsored Migration Scheme (RSMS) (subclass 187)“ den Zugang nach Australien finden.

Eine permanente Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung über das „Employer nominated scheme“ können hochqualifizierte Fachkräfte erhalten, die von einem australischen Sponsor nominiert werden. Es können sich ausländische Fachkräfte bewerben, die neben dem Vorhandensein eines Sponsors folgende Kriterien erfüllen:

- jünger als 50 Jahre,
- Nachweis der entsprechenden Qualifikation (gemäß ANZSCO) für die vakante Position und
- Nachweis ausreichender Englischkenntnisse.

Der RSMS-Zugangsweg wurde geschaffen, um Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in ländlichen oder wenig bevölkerten Gebieten Australiens die Möglichkeit zu geben, offene Positionen mit ausländischen Fachkräften zu besetzen. Für Bewerberinnen und Bewerber über den RSMS-Zugangsweg gelten die gleichen Regelungen wie für Bewerberinnen und Bewerber des ENS-Zugangswegs. Zusätzliche Bedingung ist jedoch die regionale Einschränkung, dass Lebens- und Arbeitsort weder in Brisbane, an der Golden Coast, in Newcastle, in Sydney oder in Wollongong sein dürfen (Department of Immigration and Citizenship 2013j). Beide Zugangswege sind offen für ausländische Fachkräfte, die sich noch im Ausland befinden oder für ausländische Fachkräfte, die bereits über eine temporäre Arbeitserlaubnis im Land und dort angestellt sind.

Die Einreise zum Zwecke der Arbeitssuche ist dem 30. Juni 2012 nicht mehr möglich. Eine Ausnahme von dieser Regelung gilt für Ingenieure. Absolventinnen und Absolventen eines ingenieurwissenschaftlichen Studiums dürfen bis zu 18 Monaten ohne Sponsor zur Arbeitssuche nach Australien einreisen.

Um Sponsor werden zu können, muss ein Unternehmen in das Handelsregister eingetragen sein. Australische Unternehmen müssen zudem die Anforderungen zur Berufsausbildungspflicht erfüllen, die Anzahl der geplanten Einstellungen ausländische Fachkräfte nennen und es dürfen keine nachteiligen Informationen über das Unternehmen bekannt sein (Department of Immigration and Citizenship 2013h).

157 Informationen verfügbar unter <http://www.ielts.org/>.

Sofern das Unternehmen eine Stelle besetzen will, welche nicht auf der „SOL“ aufgeführt ist, kann unter speziellen Bedingungen eine gesonderte Vereinbarung (sog. „Labor Agreement“) mit der Regierung ausgehandelt werden (Department of Immigration and Citizenship 2013h).

Für geprüfte Sponsoren besteht nach andauernder erfolgreicher Zusammenarbeit mit der Einwanderungsbehörde die Möglichkeit, ein akkreditierter Sponsor zu werden. Als Vorteile daraus ergeben sich eine längere Gültigkeit der Zulassung als Sponsor (sechs statt drei Jahre) sowie eine priorisierte Bearbeitung der zugehörigen Visa- und Nominierungsverfahren.

Für die Sponsoren ergeben sich Pflichten bezüglich der Anstellung ausländischer Fachkräfte. Neben der Kooperationspflicht mit den Behörden bestehen eine Informationspflicht gegenüber der Aufenthaltsbehörde und eine gewisse Verantwortung für die ausländische Fachkraft. Die Sponsoren müssen z. B. Reisekosten für gesponserte Fachkräfte bezahlen, um Australien verlassen zu können. Verstößt die ausländische Fachkraft gegen das Recht und kommt nicht ihrer Pflicht nach, das Land nach Ablauf der Aufenthaltsgenehmigung zu verlassen, muss der Sponsor für die entstehenden Kosten der Ausweisung aufkommen (maximal 10.000 australische Dollar) (Department of Immigration and Citizenship 2013h).

Im Laufe des Jahres 2012 wuchs die Zuwanderung über den Zugangsweg der „employment Sponsored workers“ enorm an, besonders in Regionen und Industriezweigen, welche nach Ansicht der australischen Regierung keinen Mangel an qualifizierten Fachkräften aufweisen konnten. Da keine offizielle Arbeitsmarktprüfung erfolgt, sondern die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber selbst verpflichtet sind, zunächst am heimischen Arbeitsmarkt qualifizierte Fachkräfte zu rekrutieren und die australische Regierung ein Unterlassen dieser Priorität an vielen Stellen vermutete, wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Kategorie am 1. Juli 2013 verschärft (Department of Immigration and Citizenship 2013i).

Für ausländische Fachkräfte gelten ebenso Bestimmungen bezüglich des Gesundheitszustands. Bei Erteilung des Visums wird der Antragsteller darüber informiert, ob eine Untersuchung nötig ist (Department of Immigration and Citizenship 2013j). Eine weitere Voraussetzung ist das Erfüllen sogenannter „Character requirements“, hier erfolgt eine Prüfung des polizeilichen Führungszeugnisses (Department of Immigration and Citizenship 2013m).

Im Folgenden werden die Visa-Optionen für Zuwandernde aufgeführt, welche zur Aufnahme einer Berufsausbildung bzw. eines Studiums nach Australien einreisen möchten. Die Art des Visums hängt vom sogenannten „Assessment Level“ ab. Es gibt fünf verschiedene „Assessment Levels“. „Assessment Level 1“ haben Studierende mit dem niedrigsten „Immigration risk“ und „Assessment Level 5“ haben Studierende mit dem höchsten „Immigration risk“. Jedes Land bekommt jährlich pro Bildungsstufe (sekundär oder tertiär) ein Assessment Level zugeordnet. Um das „Assessment Level“ zu bestimmen, werden jedes Jahr die Erfahrungen mit den ausländischen Studierenden und deren Einhaltung bezüglich der Visa-Regelungen in Betracht gezogen und zusammen mit anderen Indikatoren ausgewertet¹⁵⁸.

Für Bewerber, die ein geringes „Immigration risk“ aufweisen, gibt es ein sogenanntes „streamlined student visa processing“. In diesem Falle haben die ausländischen Studierenden eine Immatrikulationsbestätigung einer mit dem Department of Immigration and Citizenship kooperierenden Hochschule. Zur Aufnahme eines Hochschulstudiums mit Erfüllung des Stream-Line-Kriteriums wird ein Visum der Kategorie „Higher Education Sector: Temporary Visa (Subclass 573)“ benötigt. Es handelt sich hier um ein Visum zur Aufnahme eines Bachelor- oder Master-Studiums in Australien. Neben der Immatrikulationsbescheinigung muss der Studierende die sogenannte „genuine temporary entrant (GTE) requirements“ erfüllen, welche persönliche Lebensumstände, Klasse der zu beginnenden Ausbildung und Migrationsgeschichte des Studierenden berücksichtigt. Darüber hinaus muss die Studentin bzw. der Student den Nachweis über ausreichend finanzielle Mittel erbringen, neben den Anreise- und Kursgebühren müssen jährliche Lebenshaltungskosten in Höhe von 18.610 australische Dollar nachgewiesen werden¹⁵⁹. Wie bei berufstätigen Fachkräften müssen die „health and character requirements“ erfüllt werden (Department of Immigration and Citizenship 2013k).

Das Visum berechtigt zum Aufenthalt zum Studienzweck für die Dauer des Studiums, nach Ende des Studiums haben die Absolventinnen und Absolventen noch zwischen einem und drei Monate eine Aufenthaltsgenehmigung über dieses Visum hinaus, je nach Gesamtdauer des Studiums. Die Studierenden dürfen während des Semesters 20 Stunden pro Woche und außerhalb des Semesters unbeschränkt arbeiten.

Nach Abschluss des Studiums gibt es die Möglichkeit, sich für ein „Temporary Graduate Visa (subclass 485)“ zu bewerben. Eine Bewerbung kommt infrage für internationale

158 Genauere Informationen bezüglich der „Assessment Levels“ finden sich auf der Homepage des australischen „Department für Immigration and Citizenship“ unter: <http://www.immi.gov.au/students/student-visa-assessment-levels.htm>.

159 Dies entspricht ca. 13.050,00 Euro.

Graduierte mit Qualifikationen, die laut SOL in Australien gesucht werden. Ein „Temporary graduate visa“ ist zur Suche einer Arbeitsstelle 18 Monate gültig. Sofern kein Bachelor- oder Master-Studium an einer australischen Hochschule abgeschlossen wurde, muss die Qualifikation der zuständigen Institution überprüft werden, eine Übersicht über die zuständigen Institutionen gibt die „Australian Skills Recognition Information (ASRI)“-Website¹⁶⁰.

Das australische Ausbildungssystem ermöglicht ausländischen Fachkräften die Einreise in das Land zum Zweck der Aufnahme einer berufsqualifizierenden Ausbildung. Diese werden ähnlich der Studierenden behandelt. Die Mindestdauer der Ausbildung beträgt zwölf Monate.

Zusammenfassend steuert Australien die Zuwanderung hauptsächlich über eine Mangelberufsliste, ein punktebasiertes System und die Einbindung von Sponsoren. Außerdem muss die Verfügbarkeit ausreichender finanzielle Mittel nachgewiesen werden.

Umsetzung des rechtlichen Rahmens

Die Beantragung eines Visums für berufstätige Fachkräfte erfolgt über das Internet über die Homepage des Department for Immigration and Citizenship.

Bei Studierenden kann auch eine postalische Beantragung erfolgen (Department of Immigration and Citizenship 2013i). Sofern die ausländische Fachkraft noch kein Visum hat, welches aktuell zur Arbeit oder zum Studium in Australien berechtigt, wird der Visumsantrag aus dem Ausland gestellt. Als Antragstool für ausländische Fachkräfte stellt die Regierung „SkillSelect“ bereit. Über diese Plattform bewerben sich die ausländischen Fachkräfte. Über dieses Tool ist es auch möglich, für ausländische Fachkräfte mit Interesse an einer Zuwanderung, die persönlichen Daten und ihre Qualifikationen einzutragen. Anhand dieser Daten werden die ausländischen Fachkräfte gerankt und sofern Bedarf seitens australischer Arbeitgeber besteht, werden Fachkräfte eingeladen, sich für ein Visum zu bewerben. Die Eintragung der ausländischen Fachkraft wird „Expression of Interest“ genannt.

Die australische Regierung stellt über das Internet alle benötigten Informationen ausführlich bereit auf der Homepage: <http://www.immi.gov.au/>. Es finden sich neben formalen Informationen zum rechtlichen Rahmen auch Informationen zum praktischen Leben in Australien und administrative Hinweise zum Prozedere, wie zum Beispiel anfallende Bearbeitungsgebühren und die aktuelle Bearbeitungsdauer eines Visumsantrags. Außerdem werden zu den jeweiligen Visumsarten Checklisten bereitgestellt, welche alle nötigen Schritte enthalten und so der ausländischen Fachkraft einen möglichst einfachen Verfahrensablauf ermöglichen sollen. Zu den entsprechenden Visumsarten gibt es ebenso eine Liste mit Definitionen, welche die verwendeten Begriffe noch einmal genauer erklärt.

Besonders hilfreich ist der „Visa Wizard“, welcher direkt auf der Startseite des Immigrationsportals nach Anklicken des Menüpunkts „Finding a Visa“ zu finden ist¹⁶¹. Nach Eingabe von Nationalität und Aufenthaltsgrund in Australien wird die Benutzerin bzw. der Benutzer mit entsprechenden Fragen genauer einer Zielgruppe zugeordnet und erhält im Anschluss Informationen und Hinweise über ein passendes Visum.

Das australische System der Zuwanderung ist sehr komplex, enthält eine Vielzahl an Sonderregelungen und wurde in der oben stehenden Ausführung vereinfacht dargestellt. Trotz dieser zum Teil schwer durchdringbaren Regelungen werden die Informationen sehr anschaulich und leicht auffindbar für die entsprechende Zielgruppe im Internet präsentiert. Gerade die zielgruppengerechte Präsentation des Zuwanderungssystems ist ein positiver Aspekt, welcher die Zuwanderung erheblich erleichtert. Durch das SkillSelect-System können ausländische Fachkräfte ihr Interesse bekunden. Die australische Regierung hat hier eine Art Arbeitsvermittlungsplattform für ausländische Fachkräfte geschaffen, welche die Zusammenführung potenzieller Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und beschäftigungsinteressierter Zuwanderinnen und Zuwanderer ermöglicht und gute Voraussetzungen für einen erfolgreichen Matching-Prozess bietet.

160 Weitere Informationen unter <http://www.immi.gov.au/asri/>.

161 Weitere Informationen unter <http://www.immi.gov.au/visawizard/>.

Tabelle 26: Übersicht der wesentlichen Ergebnisse des Ländervergleichs

Vergleichsland	Grundsätzliche Ausrichtung	Differenzierung der relevanten* Zielgruppen	Zuwanderungswege dieser Zielgruppen
Österreich	Angebotsorientierte Zuwanderungspolitik mit Berücksichtigung der Arbeitsnachfrage im Land	Folgende Zielgruppen werden differenziert: <ul style="list-style-type: none"> • besonders hochqualifizierte Fachkräfte • Fachkräfte in Mangelberufen • sonstige Schlüsselkräfte • Studienabsolventinnen und -absolventen einer österreichischen Hochschule • Studierende • Auszubildende 	<p>Visum zur Arbeitssuche:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hochqualifizierte Fachkräfte haben die Möglichkeit für sechs Monate zur Arbeitssuche nach Österreich einzureisen <p>Rot-Weiß-Rot-Karte für alle berufstätigen Fachkräfte bzw. Nicht-Studierenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • das Erreichen einer Mindestpunktzahl ist Voraussetzung für die Zuwanderung • das benötigte Qualifikationsniveau unterscheidet sich je nach Zielgruppe • das benötigte Mindesteinkommen muss vergleichbar sein zur Vergütung einer österreichischen Fachkraft mit gleicher Qualifikation • Deutsch- oder Englischkenntnisse <p>Studierende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ausreichend finanzielle Mittel, derzeit 837,63 Euro pro Monat (Stand 18.7.13) • Zulassung zum Studium • Erwerbstätigkeit neben dem Studium ohne Arbeitsmarktprüfung bei einer Wochenarbeitszeit von zehn bzw. 20 Stunden, bei höherer Wochenarbeitszeit erfolgt eine Arbeitsmarktprüfung • Studierende, welche den zweiten Abschnitt eines Diplomstudiums oder ein Masterstudium in Österreich absolviert haben, dürfen nach Beendigung bis zu sechs Monate zur Arbeitssuche im Land verbleiben. <p>Auszubildende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In der Regel Aufenthaltsbewilligung „Schüler“ (Einzelfallentscheidung)

Vergleichsland	Anerkennung ausländischer Qualifikationen	Informationsportal	Matching Arbeitgeber und Arbeitnehmer	Gute Beispiele
Österreich	<p>Zuständiges Ministerium prüft die Vergleichbarkeit der ausländischen Abschlüsse.</p> <p>Ein Leitfaden zum Verfahren sowie Informationen zu regulierten Berufen sind hier verfügbar: http://www.integration.at/media/files/berufsanerkennung/Anerkennungs-ABC.pdf</p>	<p>Umfangreiche und zielgruppenspezifische Informationen sind auf dem offiziellen Portal verfügbar: http://www.migration.gv.at/</p> <p>Die Website stellt umfassende Informationen zum Leben in Österreich bereit.</p> <p>Ein Punkterechner ist hier verfügbar: http://www.migration.gv.at/de/service-und-links/punkterechner.html</p>	<p>Das österreichische Arbeitsmarktservice (AMS) überprüft die Passung von inländischer Arbeitsstelle und ausländischer Fachkraft. Das AMS führt ebenso die Vorrangprüfung durch.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • sehr einfaches System • Antragsverfahren einheitlich und gut verständlich • umfassendes Informationsangebot zum Leben in Österreich

Tabelle 26: Übersicht der wesentlichen Ergebnisse des Ländervergleichs

Vergleichsland	Grundsätzliche Ausrichtung	Differenzierung der relevanten* Zielgruppen	Zuwanderungswege dieser Zielgruppen
Großbritannien	Kombination aus angebots- und nachfrageorientierter Zuwanderung	Für folgende Zielgruppen gibt es derzeit die Möglichkeit der Zuwanderung : <ul style="list-style-type: none"> ● hochqualifizierte Fachkräfte ● qualifizierte Fachkräfte ● Studierende ● Nachkommen von in Großbritannien geborenen Commonwealth-Angehörigen ● Auszubildende 	<p>Visum zur Arbeitssuche:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Seit 6. April 2012 ist eine Einreise zur Arbeitssuche nicht mehr möglich. <p>Arbeitsvertrag mit Sponsor:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Arbeitsangebot für eine auf der Mangelliste aufgeführte Position oder eine Position, die nachweislich nicht durch im Inland vorhandene Fachkraft besetzt werden kann ● Alter ● Qualifikation ● zu erwartendes Einkommen ● Englischkenntnisse ● vorhandene Mittel zur Selbstversorgung, derzeit 900 Pfund Sterling über einen Zeitraum der vergangenen 90 Tage (Stand 18.7.13) <p>Studierende:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Zulassung zum Studium an einer als Sponsor registrierten Hochschule ● ausreichend finanzielle Mittel, derzeit 1.000 Pfund Sterling (London) oder 800 Pfund Sterling (außerhalb Londons) monatlich für mind. 50 Prozent der Studiendauer ● Erwerbstätigkeit neben dem Studium von bis zu 20 Stunden im Semester und unbegrenzte Wochenarbeitszeit in den Semesterferien ● nach Abschluss eines Studiengangs max. Verbleib von weiteren zwei bzw. vier Monaten zur Arbeitssuche im Land ● nach Abschluss eines PhD Programms ist der Verbleib von weiteren zwölf Monaten zur Arbeitssuche im Land möglich <p>Auszubildende:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Behandlung wie Studierende <p>Nachkommen von in Großbritannien geborenen Commonwealth-Angehörigen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Nachweis über die Abstammung

Vergleichsland	Anerkennung ausländischer Qualifikationen	Informationsportal	Matching Arbeitgeber und Arbeitnehmer	Gute Beispiele
Großbritannien	Zuständige Stelle ist „The National Recognition Information Centre for the United Kingdom“. Informationen online verfügbar unter: http://ecctis.co.uk/naric/	Umfangreiche und zielgruppenspezifische Informationen sind auf dem offiziellen Portal verfügbar: http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/ Ein Punkterechner ist hier verfügbar: http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/pointscalculator	Der Sponsor ist verantwortlich für die Vorrangprüfung.	<ul style="list-style-type: none"> ● Onlinebewerbungsverfahren für spezifische Länder

Tabelle 26: Übersicht der wesentlichen Ergebnisse des Ländervergleichs

Vergleichsland	Grundsätzliche Ausrichtung	Differenzierung der relevanten* Zielgruppen	Zuwanderungswege dieser Zielgruppen
Dänemark	Nachfrageorientierte Zuwanderung mit umfangreichen Bestrebungen bei der Integration der Zuwandernden	Folgende Zielgruppen werden differenziert: <ul style="list-style-type: none"> • qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss oder einer Berufsausbildung aus dem Ausland • Studierende aus Drittstaaten, die ein Studium in Dänemark aufnehmen bzw. fortführen möchten. • Auszubildende 	<p>Qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer</p> <p>Positivliste:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsangebot für eine Berufstätigkeit, welche auf der Positivliste enthalten ist • Vergleichbarkeit zu dänischer Vergütung und Konditionen • Qualifikationsniveau: mind. Bachelorabschluss <p>Mindesteinkommensgrenze:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bruttojahresgehalt in Höhe von mindestens 375.000 Dänischen Kronen (p.a.) • Vergleichbarkeit zu dänischer Vergütung und Konditionen • Qualifikationsniveau: keine Anforderungen <p>Greencard:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Titel befähigt zur Arbeitsplatzsuche und Beschäftigung (keine Selbstständigkeit) • Mindestanforderung bei Anwendung des Punktesystems • Qualifikationsniveau: mind. Äquivalent zu einem dänischen Bachelorabschluss • Weitere Anforderungen: Sprachfähigkeiten, Arbeitserfahrung, Alter und Anpassungsfähigkeit <p>Studierende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zulassung zum Studium • Finanzielle Nachweise für die jeweilige Aufenthaltsdauer • Erwerbstätigkeit neben dem Studium bis zu 15 Stunden im Semester und Vollzeit außerhalb des Semesters • Verbleib im Land bis zu sechs Monaten nach Studienende zur Arbeitssuche möglich <p>Auszubildende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufnahme einer Ausbildung mit einer Dauer von bis zu drei Jahren möglich bei einem dänischen Unternehmen • Spezielle Begründung des dänischen Unternehmens muss erfolgen

Vergleichsland	Anerkennung ausländischer Qualifikationen	Informationsportal	Matching Arbeitgeber und Arbeitnehmer	Gute Beispiele
Dänemark	<p>Zuständige Stellen prüfen die Vergleichbarkeit der ausländischen Abschlüsse. Unterschiedliche Behörden sind abhängig von den einzelnen Berufsgruppen für die Anerkennung verantwortlich.</p> <p>Ein Leitfaden zum Verfahren ist hier einsehbar: http://fivu.dk/en/education-and-institutions/recognition-and-transparency/regulated-professions/leguide_en.pdf</p> <p>Besondere Voraussetzungen gelten für regulierten Berufe.</p> <p>Eine Übersicht der regulierten Berufe ist hier verfügbar: http://fivu.dk/en/education-and-institutions/recognition-and-transparency/regulated-professions/list-of-regulated-professions.</p>	<p>Umfangreiche und zielgruppenspezifische Informationen sind auf dem offiziellen Portal verfügbar: nyidanmark.dk</p> <p>Es gibt direkte Verlinkungen zu relevanten Internetseiten, z. B. dem Portal für Studierende studyindenmark.dk</p>	<p>Die Steuerung des Arbeitsmarkts erfolgt durch die Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering (deutsch: Dänische Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung): offizielles Portal für die Arbeitsplatzsuche geschaffen, welches mit dem offiziellen Informationsportal verlinkt ist.</p> <p>Das Portal workindenmark.dk ist die offizielle dänische Website für die Arbeitsvermittlung. Rekruttering 2013).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Umfangreiches und zielgruppenspezifisches Informationsangebot mit entsprechenden Verlinkungen zu relevanten Seiten • Elektronische Beantragung von Aufenthaltstitel und -erlaubnis ist für spezifische Zielgruppen möglich • Auch ist eine Einsicht des Bearbeitungsstatus möglich • Potenzielle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie potenzielle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden zentral in einem Portal zusammengebracht; Matching Prozess sehr zielgerichtet

Tabelle 26: Übersicht der wesentlichen Ergebnisse des Ländervergleichs

Vergleichsland	Grundsätzliche Ausrichtung	Differenzierung der relevanten* Zielgruppen	Zuwanderungswege dieser Zielgruppen
Niederlande	Nachfrageorientierte Zuwanderung	<p>Folgende Zielgruppen dürfen derzeit zuwandern:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● hochqualifizierte Fachkräfte ● Fachkräfte im Allgemeinen ● Fachkräfte, die für ein Orientierungsjahr einreisen ● Studierende ● Auszubildende 	<p>Fachkräfte ohne Sponsor (Orientation year)/Visum zur Arbeitssuche:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Masterabschluss oder PhD einer offiziell anerkannten Hochschule ● Alter ● Erfolgswahrscheinlichkeit in den Niederlanden, eine Beschäftigung zu finden <p>Fachkräfte mit Sponsor:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● vorliegender Arbeitsvertrag ● Mindesteinkommen <p>Studierende:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Zulassung einer Hochschule ● ausreichende finanzielle Mittel ● Erwerbstätigkeit neben dem Studium mit bis zu zehn Wochenstunden im Semester und unbegrenzt während der Semesterferien. ● Verbleib im Land zur Arbeitssuche nach Abschluss des Studiums bis zu einem Jahr <p>Auszubildende:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Bedingungen wie bei Studierenden ● zusätzlicher Nachweis der Beherrschung der niederländischen Sprache ● entwicklungspolitische/ökonomische Motivation

Vergleichsland	Anerkennung ausländischer Qualifikationen	Informationsportal	Matching Arbeitgeber und Arbeitnehmer	Gute Beispiele
Niederlande	<p>Die Anerkennung findet bei der niederländischen NUFFIC statt: http://www.nuffic.nl/en</p>	<p>Informationen zur Zuwanderung und zur Visa-Beantragung sind auf der Homepage des „Immigration and Naturalisation Service“ verfügbar“: http://www.ind.nl/en/Pages/Default.aspx</p> <p>Das Portal „New to Holland“ ist vor allem für ausländische Fachkräfte, die bereits eine Aufenthaltsgenehmigung haben: http://www.newtoholland.nl/NewToHolland/app/en/home?init=true</p>	<p>Das Zusammenbringen von Sponsor und ausländischer Fachkraft erfolgt ohne Beteiligung der Regierung.</p> <p>Der Sponsor nimmt die Vorrangprüfung vor.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Starker Einbezug von Sponsoren ● „Fast Track“, Verfahren für die Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung

Tabelle 26: Übersicht der wesentlichen Ergebnisse des Ländervergleichs

Vergleichsland	Grundsätzliche Ausrichtung	Differenzierung der relevanten* Zielgruppen	Zuwanderungswege dieser Zielgruppen
Australien	Nachfrageorientierte Zuwanderung	<p>Folgende Zielgruppen dürfen derzeit zuwandern:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● hochqualifizierte und qualifizierte Fachkräfte ● Studierende ● Auszubildende 	<p>Visum zur Arbeitssuche:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Seit 30. Juni 2012 nur noch für Ingenieure möglich ● Visum zur Arbeitssuche für 18 Monate für Ingenieure ohne Sponsor <p>Hochqualifizierte und qualifizierte Fachkräfte:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Arbeitsvertrag mit einem Sponsor ● die zu besetzende Position ist auf der Mangelliste (SOL) und ein offizieller Beruf (nach ANSCO) ● alternativ: „Labor Agreement“ zwischen Sponsor und Regierung ● Qualifikation ● Englischkenntnisse ● Erfüllen der „health requirements“ ● Erfüllen der „character requirements“ <p>Studierende:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Zulassung bzw. Immatrikulationsbescheinigung ● finanzielle Mittel für die jeweilige Aufenthaltsdauer, derzeit 18.610 australische Dollar jährlich ● Erfüllen der „genuine temporary entrant (GTE) requirements“ ● Erfüllen der „health requirements“ ● Erfüllen der „character requirements“ ● Erwerbstätigkeit bis zu 20 Stunden pro Woche im Semester und unbegrenzter Wochenarbeitszeit in den Semesterferien ● Sofern Hauptstudienort Australien war, ist nach Abschluss des Studiums ein Verbleib im Land von bis zu 18 Monaten möglich. <p>Auszubildende:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ähnliche Behandlung wie Studierende ● Mindestausbildungsdauer von zwölf Monaten

Vergleichsland	Anerkennung ausländischer Qualifikationen	Informationsportal	Matching Arbeitgeber und Arbeitnehmer	Gute Beispiele
Australien	<p>Für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Qualifikationen sind verschiedene australischen Organisationen verantwortlich. Eine Übersicht ist im Internet abrufbar unter:</p> <p>http://australia.gov.au/topics/education-and-training/qualifications-and-skills-recognition</p>	<p>Die Website des australischen Departement for Immigration and Citizenship enthält umfangreiche Informationen zum komplexen Zugangssystem:</p> <p>http://www.immi.gov.au/</p> <p>Die Seite enthält außerdem einen sog. „Visa Wizard“, welcher die Suche eines passenden Visums sehr erleichtert:</p> <p>http://www.immi.gov.au/visawizard/</p>	<p>Das australische SkillSelect Portal bringt potentielle ausländische Arbeitnehmer mit australischen Arbeitgebern zusammen:</p> <p>http://www.immi.gov.au/skills/skillselect</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● „SkillSelect“ System und „Expression of Interest“ sichern ein hohes Matching von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ● Schnelle Abwicklung des Antrages über „SkillSelect“

Tabelle 27: Beispielhafte Betrachtung der einzelnen Regelungen der Vergleichsländer anhand zwei spezifischer Beispiele

Vergleichsländer des internationalen Vergleichs	Beispiel 1	Beispiel 2
Annahmen	<ul style="list-style-type: none"> • 29-jähriger Ingenieur aus einem Drittstaat mit einem anerkannten ausländischen Hochschulabschluss • Fünfjährige Berufserfahrung und Führungsverantwortung in der letzten Position • Vorliegendes Arbeitsplatzangebot für eine Tätigkeit als Ingenieur mit einem jährlichen Bruttogehalt i.H.v. 50.000 Euro • Ausreichende Kenntnisse der deutschen und der englischen Sprache 	<ul style="list-style-type: none"> • 23-jährige Krankenschwester aus einem Drittstaat mit einer anerkannten Qualifikation • Keine Berufserfahrung • Vorliegendes Arbeitsplatzangebot für eine Tätigkeit als Krankenschwester mit einer jährlichen Bruttovergütung i.H.v. 24.000 Euro • Ausreichende Kenntnisse der deutschen und der englischen Sprache
Deutschland	Der Ingenieur kann in Deutschland die Blaue Karte EU beantragen, da ein anerkannter ausländischer Hochschulabschluss vorliegt, eine der Qualifikation angemessene Beschäftigung aufgenommen wird und ein Gehalt bezogen wird, welches mindestens 36.192 Euro beträgt (akademische Fachkräfte aus den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik). Es liegt ein Arbeitsplatzangebot eines deutschen Unternehmens vor. Die Bundesagentur für Arbeit muss der Beschäftigung zustimmen.	Die Krankenschwester übt einen Beruf aus, welcher auf der Positivliste der Mangelberufe genannt ist (Fachkrankenschwester). Außerdem liegt ein spezifisches Arbeitsplatzangebot in Deutschland vor. Es ist ihr somit möglich, die Zuwanderung auf Basis von § 18 AufenthG in Verbindung mit § 39 AufenthG durchzuführen, wenn die Bundesagentur für Arbeit die Zustimmung erteilt hat.
Österreich	Sofern das Studium eine Regelstudienzeit von vier Jahren hatte, würde die Fachkraft über den Zugangsweg der Hochqualifizierten 80 Punkte erreichen und dürfte zuwandern. Sofern es sich um einen Diplomingenieur für Starkstromtechnik oder einen Diplomingenieur für Maschinenbau handelt und ein Arbeitsangebot in Österreich vorliegt, würde die ausländische Fachkraft über den Zugangsweg der Mangelberufsliste 75 Punkte erreichen und dürfte zuwandern.	Da ein spezifisches Arbeitsplatzangebot mit einer jährlichen Bruttovergütung i.H.v. 24.000 Euro vorliegt, würde die Fachkraft 55 von möglichen 75 Punkten erreichen und dürfte zuwandern. Die Bewerbung erfolgt hier über die Kategorie der Mangelberufe, für den Gesundheitsbereich gelten jedoch spezielle Anforderungen. Die ausländische Fachkraft müsste noch eine weitere Ergänzungsausbildung in Österreich absolvieren.
Großbritannien	Ein 29-jähriger Ingenieur mit einem vorliegenden Arbeitsangebot in Großbritannien mit einer jährlichen Vergütung in Höhe von 42.628,45 Pfund Sterling, nachgewiesenen Englischkenntnissen dürfte über „Tier 2 (General)“ zuwandern. Der Migrant muss aber über mindestens 900 Pfund Sterling über einen Zeitraum von 90 Tagen vor Visumsbeantragung verfügen und z. B. durch Bestätigung der Bank nachweisen. Das britische Unternehmen muss als Sponsor registriert sein.	Sofern ein Arbeitsangebot in Großbritannien mit einer Bruttovergütung i.H.v. von 20.575,02 Pfund Sterling und nachgewiesenen Englischkenntnissen vorhanden sind sowie 900 Pfund Sterling Ersparnisse über einen Zeitraum von 90 Tagen nachweisbar sind, dürfte die Fachkraft über „Tier 2 (General)“ zuwandern. Das britische Unternehmen muss als Sponsor registriert sein.
Dänemark	Der Ingenieur kann über die dänische Positivliste zuwandern. Das Arbeitsplatzangebot deckt eine Berufstätigkeit ab, welche auf der Positivliste enthalten ist. Es muss ein schriftlicher Arbeitsvertrag oder –angebot vorliegen, welches gewährleistet, dass die Vergleichbarkeit zu einer üblichen dänischen Vergütung und vergleichbare Konditionen gegeben sind. Der Ingenieur muss hierfür mind. über einen Bachelorabschluss verfügen. Auch ist eine Zuwanderung über die Greencard möglich, sollten die erforderlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt werden. Da das jährliche Bruttogehalt des Ingenieurs 372.980,84 Dänische Kronen beträgt, ist eine Zuwanderung über das Mindesteinkommen knapp nicht möglich, da dieses eine jährliche Bruttovergütung i.H.v. 375.000 Dänischen Kronen fordert.	Auch die Krankenschwester kann über die dänische Positivliste zuwandern, sofern sie mind. über einen Bachelorabschluss verfügt. Auch hier muss ein entsprechendes schriftliches Arbeitsplatzangebot vorliegen, welches von den Konditionen und der Vergütung vergleichbar zu dänischen Regelungen ist. Die Krankenschwester muss den ausländischen Abschluss in Dänemark anerkennen lassen.
Niederlande	Da ein spezifisches Arbeitsplatzangebot in den Niederlanden vorliegt, könnte die Fachkraft über den Zugangsweg der Hochqualifizierten zuwandern. Notwendig ist hier ein Mindestbruttogehalt von 38.141 Euro. Das niederländische Unternehmen muss als anerkannter Sponsor registriert sein.	Eine alleinstehende 23-jährige Krankenschwester mit einem vorliegenden Arbeitsangebot in den Niederlanden mit einer Vergütung in Höhe von 24.000 Euro und nachgewiesenen Englischkenntnissen dürfte über den Zugangsweg der qualifizierten Angestellten zuwandern. Voraussetzung ist, dass über einen Zeitraum von mindestens zwölf Monaten ein monatliches Einkommen von 1.117,22 Euro verfügbar ist. Der niederländische Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin muss hier nicht als Sponsor registriert sein, da es sich nicht um den Zugangsweg der Hochqualifizierten handelt.

Tabelle 27: Beispielhafte Betrachtung der einzelnen Regelungen der Vergleichsländer anhand zwei spezifischer Beispiele

Vergleichsländer des internationalen Vergleichs	Beispiel 1	Beispiel 2
Australien	Liegt ein spezifisches Arbeitsplatzangebot eines australischen Unternehmens vor, kann die Fachkraft über das „Temporary Work (Skilled) (subclass 457) visa“ zuwandern. Da die Fachkraft einen Abschluss in einer Ingenieurwissenschaft vorweisen kann, kann die Fachkraft über das Skilled - Recognised Graduate (Temporary) (subclass 476) visa zuwandern. Das Visum erlaubt speziell Ingenieuren die Zuwanderung ins Land, da Ingenieure auf der Mangelberufsliste gelistet sind.	Sofern ein Arbeitsangebot eines australischen Arbeitgebers vorliegt, kann die Fachkraft über das „Temporary Work (Skilled) (subclass 457) visa“ zuwandern, da es sich um einen Beruf auf der australischen Mangelberufsliste handelt.

Anmerkung: Die Angaben in Fremdwährungen entsprechen der umgerechneten Summe von 50.000 Euro in Beispiel 1 und 24.000 Euro in Beispiel 2.

Abbildungen

Abbildung 1:	Methodisches Vorgehen in der Übersicht.....	8
Abbildung 2:	Altersverteilung der deutschen Bevölkerung 2008 und Prognose für 2060.....	26
Abbildung 3:	Prognose der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20–65 Jahre) im Jahr 2008–2060.....	27
Abbildung 4:	Besetzungsprobleme und Anforderungsprofile offener Stellen von mittelständischen Industrieunternehmen im Jahr 2012.....	28
Abbildung 5:	Anteil der Unternehmen, die im Fachkräftemangel ein großes Risiko für ihre Entwicklung sehen.....	29
Abbildung 6:	Zukünftige Strategien zur Fachkräftesicherung im Jahr 2012.....	30
Abbildung 7:	Gründe gegen eine Suche nach Fachkräften im Ausland im Jahr 2012.....	31
Abbildung 8:	Jährlicher Wanderungssaldo (Zuzüge minus Fortzüge) in Deutschland zwischen 1950–2012.....	32
Abbildung 9:	Zu- und Abwanderungen aus EU-Staaten mit Wanderungssaldi im Jahr 2012.....	33
Abbildung 10:	Zu- und Abwanderung aus Drittstaaten mit Wanderungssaldi im Jahr 2012.....	34
Abbildung 11:	Zuzüge von Drittstaatsangehörigen nach ausgewählten Aufenthaltszwecken und/oder Aufenthaltstiteln im Jahr 2012.....	35
Abbildung 12:	Entwicklung der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer Beschäftigung in den Jahren 2007–2012.....	36
Abbildung 13:	Entwicklung der erteilten Arbeitsgenehmigungen (EU-Bürger) und Zustimmungen zur Aufnahme einer Beschäftigung (Drittstaatsangehörige) in Deutschland, 2007 bis 2012.....	37
Abbildung 14:	Zulassungen zur Beschäftigungsaufnahme für Drittstaatsangehörige im Verhältnis zu regionalen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Jahr 2012.....	38
Abbildung 15:	Entwicklung der zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 AufenthG eingereisten Drittstaatsangehörigen, 2007–2012.....	39
Abbildung 16:	Entwicklung der zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 AufenthG eingereisten Drittstaatsangehörigen nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten, 2007–2012.....	39
Abbildung 17:	Art der Beschäftigung der nach § 18 AufenthG im Jahr 2012 eingereisten Ausländerinnen und Ausländer.....	40
Abbildung 18:	Zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 AufenthG im Jahr 2012 eingereiste Ausländerinnen und Ausländer nach den zehn häufigsten Staatsangehörigkeiten.....	41
Abbildung 19:	Zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 19a AufenthG (Blaue Karte EU) im Jahr 2012 eingereiste Drittstaatsangehörige nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten.....	42
Abbildung 20:	Aufteilung der Blaue Karte EU-Inhaberinnen und -Inhaber (Stand Juli 2013).....	42
Abbildung 21:	Entwicklung der zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 19 AufenthG eingereisten Drittstaatsangehörigen, 2007–2012.....	43

Abbildung 22:	Entwicklung der zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 19 AufenthG eingereisten Drittstaatsangehörigen nach den sechs häufigsten Staatsangehörigkeiten, 2007–2012	43
Abbildung 23:	Entscheidung über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nach ausgewählten Berufshauptgruppen, 2012	45
Abbildung 24:	Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA (April 2012 bis Januar 2013)	46
Abbildung 25:	Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA (April 2012 bis Dezember 2013) differenziert nach Bearbeitungsstand	47
Abbildung 26:	Antragstellerinnen und Antragsteller auf Feststellung der Gleichwertigkeit des ausländischen Berufsabschlusses bei der IHK FOSA nach Alter und Geschlecht (April 2012 – Dezember 2013)	47
Abbildung 27:	Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA (April 2012 bis Dezember 2013) differenziert nach Herkunftsland	48
Abbildung 28:	Verteilung der Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA nach Berufsarten (April 2012 bis Dezember 2013)	48
Abbildung 29:	Regionale Verteilung der Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit bei der IHK FOSA (April 2012 bis Dezember 2013)	49
Abbildung 30:	Ausländische Studierende pro OECD-Mitgliedsstaat im Jahr 2011	50
Abbildung 31:	Verbleibsabsichten der Studierenden nach Master-Abschluss im Jahr 2011	51
Abbildung 32:	Entwicklung der Anzahl ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen, Zeitraum WS 2006/07–2011/12	52
Abbildung 33:	Die zehn häufigsten Herkunftsländer ausländischer Studierender in Deutschland im Wintersemester 2011/2012	53
Abbildung 34:	Entwicklung der häufigsten Herkunftsländer ausländischer Studierender in Deutschland, (Wintersemester 2006/07–2011/12)	53
Abbildung 35:	Anzahl ausländischer Studierender einzelner Fächergruppen in Prozent aller Studierenden des jeweiligen Wintersemesters (Wintersemester 2006/07–2011/12)	54
Abbildung 36:	Anzahl ausländischer Studierender in Deutschland nach Hochschulart (Wintersemester 2006/07–2011/12)	55
Abbildung 37:	Anzahl ausländischer Studierender in Deutschland nach Bundesländern im Wintersemester 2011/12	56
Abbildung 38:	Art der Abschlüsse der ausländischen Studierenden nach Abschlussart (Wintersemester 2006/07–2011/12)	57
Abbildung 39:	Entwicklung des Anteils ausländischer Auszubildender an allen Auszubildenden in Deutschland (2008–2011)	59
Abbildung 40:	Entwicklung der häufigsten Herkunftsländer ausländischer Auszubildender im Handwerk 2007–2012	60
Abbildung 41:	Die zehn lehrlingsstärksten Berufe ausländischer Auszubildender im Handwerk im Jahr 2012	60

Abbildung 42: Prozentuale Veränderung der ausländischen Auszubildenden in Deutschland nach Berufsgruppen (2011–2012)	61
Abbildung 43: Anzahl der ausländischen Auszubildenden im Handwerk in Deutschland nach Bundesländern im Jahr 2012	62
Abbildung 44: Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung des Aufenthaltstitels für Fachkräfte aus Drittstaaten	66
Abbildung 45: Informationsstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Auslandsvertretungen aus Sicht zugewanderter Fachkräfte	69
Abbildung 46: Informationsstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Ausländerbehörden aus Sicht zugewanderter Fachkräfte	71
Abbildung 47: Schwierigkeit, Informationen über Voraussetzungen und Dokumente für den Umzug nach Deutschland zu bekommen, aus Sicht zugewanderter Fachkräfte	77
Abbildung 48: Informationsquellen zu den nötigen Voraussetzungen und Dokumenten für den Umzug nach Deutschland	78
Abbildung 49: Informationsstand der Fachkräfte zum Lebensalltag in Deutschland vor dem Umzug nach Deutschland	80
Abbildung 50: Schwierigkeit, Informationen zur Beantragung oder Verlängerung des Aufenthaltstitels bei den Ausländerbehörden zu finden	80
Abbildung 51: Dauer bis zu einem Termin zur Visumsbeantragung	83
Abbildung 52: Bewertung der Transparenz bei der Visumsbeantragung aus Sicht der Fachkräfte	89
Abbildung 53: Bewertung der Transparenz bei der Beantragung und Verlängerung des Aufenthaltstitels aus Sicht der Fachkräfte	90
Abbildung 54: Freundlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Auslandsvertretungen aus Sicht zugewanderter Fachkräfte	92
Abbildung 55: Freundlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden	93
Abbildung 56: Angebot verschiedener Sprachen in Ausländerbehörden	94
Abbildung 57: Erfahrung zugewanderter Fachkräfte mit deutschen Behörden	96
Abbildung 58: Integration im Unternehmen und an der Universität bzw. Hochschule aus Sicht der zugewanderten Fachkräfte	97
Abbildung 59: Sprachanforderungen in deutschen Unternehmen aus Sicht der zugewanderten Fachkräfte (Angaben in Prozent)	97
Abbildung 60: Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung des Aufenthaltstitels für Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung	101
Abbildung 61: Zitate aus der Onlinebefragung zugewanderter Fachkräfte zur Weiterempfehlungsabsicht Deutschlands als Zuwanderungsland	106
Abbildung 62: Bekanntheitsgrad der Blauen Karte EU aus Sicht zugewanderter Fachkräfte	108

Abbildung 63:	Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung des Aufenthaltstitels für Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss.....	110
Abbildung 64:	Zitate aus der Onlinebefragung zugewanderter Fachkräfte zur Blauen Karte EU.....	111
Abbildung 65:	Absicht der befragten ausländischen Fachkräfte mit einem Hochschulabschluss, Deutschland als Zuwanderungsland weiterzuempfehlen.....	113
Abbildung 66:	Bleibeabsichten der befragten ausländischen Fachkräfte mit akademischem Abschluss.....	113
Abbildung 67:	Die häufigsten deutschen Referenzberufe, für die im Jahr 2013 Beratungen zur Anerkennung stattfanden.....	115
Abbildung 68:	Zuständige Anerkennungsstellen je nach Berufsgruppe für ausländische Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung.....	116
Abbildung 69:	Informationsquellen bei der Suche nach dem Studienplatz bzw. der Promotionsstelle.....	123
Abbildung 70:	Bewertung der Informationen bzgl. der Regelungen zur Ausübung von Nebentätigkeiten im Rahmen des Studiums bzw. der Promotion.....	124
Abbildung 71:	Schwierigkeiten bei der Suche nach einer Beschäftigung im Nebenerwerb.....	124
Abbildung 72:	Beispielhafte Zitate im Rahmen der Befragung bzgl. der Schwierigkeiten bei der Suche nach einer Beschäftigung im Nebenerwerb.....	125
Abbildung 73:	Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung des Aufenthaltstitels von Studierenden und Promovierenden deutscher Hochschulen aus Drittstaaten.....	126
Abbildung 74:	Erbringung der geforderten Nachweise für das Visum mit Aufenthaltstitel (Angaben in Prozent).....	129
Abbildung 75:	Erbringung der geforderten Nachweise für die Ausländerbehörde.....	129
Abbildung 76:	Änderung des Aufenthaltstitels nach Ende des Studiums/der Promotion.....	130
Abbildung 77:	Beispielhafte Zitate der befragten Zielgruppe im Rahmen der Onlinebefragung.....	131
Abbildung 78:	Nachweis von Deutsch- bzw. Englischkenntnissen vor Beginn des Studiums bzw. der Promotion.....	133
Abbildung 79:	Lernangebote der für das Studium relevanten Sprachen seitens der Universität/Hochschule in Deutschland.....	133
Abbildung 80:	Bewertung des von der deutschen Universität/Hochschule angebotenen Sprachlernangebots.....	133
Abbildung 81:	Unterstützung durch die Universität/Hochschule nach Abschluss des Studiums.....	134
Abbildung 82:	Unterstützung durch die Behörden bei der Jobsuche nach Abschluss des Studiums bzw. der Promotion.....	135
Abbildung 83:	Bleibeabsichten der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden.....	137
Abbildung 84:	Aspekte, von denen der Verbleib in Deutschland der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden abhängt.....	137

Abbildung 85: Absicht der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden, Deutschland als Zuwanderungsland weiterzuempfehlen	138
Abbildung 86: Zitate aus der Onlinebefragung der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden ohne Weiterempfehlungsabsicht Deutschlands als Zuwanderungsland	138
Abbildung 87: Beispielhafte Zitate der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden, die Deutschland als Zuwanderungsland empfehlen würden	138
Abbildung 88: Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung von Jugendlichen aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren	141
Abbildung 89: Schematische Darstellung des Fragebogens nach zielgruppenspezifischen Frageblöcken	202
Abbildung 90: Rücklauf und Ausfälle der Onlinebefragung	205
Abbildung 91: Bevölkerungszuwachs durch Einwanderung als prozentualer Anteil der Gesamtbevölkerung in OECD-Staaten, 2011	212
Abbildung 92: Zuwanderung von Migrantinnen und Migranten in ausgewählten OECD-Mitgliedsstaaten, 2005–2011	213
Abbildung 93: Vergleichende Beschäftigungsraten inländisch und ausländisch geborener Beschäftigter in sechs OECD-Ländern, 2008–2012	214

Tabellen

Tabelle 1:	Zu Themen/Zielgruppen ausgewertete Datenquellen.....	9
Tabelle 2:	Institutionen der Gesprächspartnerinnen und -partner der explorativen Expertengespräche.....	10
Tabelle 3:	Übersicht über die im Rahmen der Fallstudien geführten Interviews.....	11
Tabelle 4:	Interviewte Unternehmen zur Diskussion der Handlungsempfehlungen nach Branche und Betriebsgröße.....	12
Tabelle 5:	Transaktionskosten und Entscheidungskriterien von zuwanderungswilligen Fachkräften.....	15
Tabelle 6:	Zusammenfassung der Rechtsänderungen des § 18 AufenthG sowie erste erwartete Effekte.....	17
Tabelle 7:	Zusammenfassung der Rechtsänderungen des § 19a AufenthG sowie erste erwartete Effekte.....	19
Tabelle 8:	Zusammenfassung der Rechtsänderungen des Anerkennungsgesetzes sowie erste erwartete Effekte.....	21
Tabelle 9:	Zusammenfassung der Rechtsänderungen des § 16 AufenthG sowie erste erwartete Effekte.....	22
Tabelle 10:	Zusammenfassung der Rechtsänderungen des § 17 AufenthG sowie erste erwartete Effekte.....	23
Tabelle 11:	Verfügbare Informationen auf den Internetseiten ausgewählter deutscher Auslandsvertretungen.....	79
Tabelle 12:	Übersicht der Handlungsempfehlungen.....	175
Tabelle 13:	Definitionen und Methodik der genutzten unterschiedlichen Datenquellen.....	198
Tabelle 14:	Zentrale Herausforderungen und Lösungen bei der Fragebogenentwicklung.....	201
Tabelle 15:	Respondentinnen und Respondenten nach Zuwanderungsjahr.....	206
Tabelle 16:	Respondentinnen und Respondenten nach Zuwanderungszweck.....	206
Tabelle 17:	Respondentinnen und Respondenten nach Herkunft.....	207
Tabelle 18:	Zuwanderungsgründe nach Zielgruppen.....	208
Tabelle 19:	Respondentinnen und Respondenten nach Geschlecht.....	209
Tabelle 20:	Respondentinnen und Respondenten nach Geschlecht und Zielgruppe.....	209
Tabelle 21:	Durchschnittsalter der Respondentinnen und Respondenten nach Zielgruppen.....	209
Tabelle 22:	Respondentinnen und Respondenten nach Wohnort in Deutschland.....	209
Tabelle 23:	Respondentinnen und Respondenten nach Wohnorttyp.....	210
Tabelle 24:	Verteilung aller Einreisenden in 2012 auf die Bundesländer.....	210
Tabelle 25:	Aktuelle Visabearbeitungszeiten (Stand Mai 2013).....	216
Tabelle 26:	Übersicht der wesentlichen Ergebnisse des Ländervergleichs.....	223
Tabelle 27:	Beispielhafte Betrachtung der einzelnen Regelungen der Vergleichsländer anhand zwei spezifischer Beispiele.....	228

Abkürzungen

A	Auswärtiges Amt
AE	Arbeitsurlaubnis
AG	Arbeitsgruppe
AG-S	Arbeitgeber-Service der Bundesagentur für Arbeit
AHK	Auslandshandelskammer bzw. Auslandshandelskammern
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AuslBG	Ausländerbeschäftigungsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband Deutscher Industrien
BeschV	Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern vom 6. Juni 2013
BeschVerfV	Beschäftigungsverfahrensverordnung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Forschung und Bildung
BMI	Bundesministerium des Innern
BVA	Bundesverwaltungsamt
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.

DLT	Deutscher Landkreistag
EFTA	Europäische Freihandelsregion
EU	Europäische Union
EG	Europäische Gemeinschaft
EPP	Erwerbspersonenpotenzial
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
GI	Goethe-Institut
HIS	HIS Hochschul-Informationssystem GmbH
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHK FOSA	IHK Foreign Skills Approval
IPS	Internationaler Personalservice der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
IQ	Integration durch Qualifizierung
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
KOE	Koordinierungseinheit
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RMC	Rambøll Management Consulting
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
UAG	Unterarbeitsgruppe
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VZÄ	Vollzeitäquivalent
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks

Danksagung

Wir möchten uns bei zahlreichen Personen, Unternehmen und Institutionen bedanken, die durch ihre Unterstützung einen wichtigen Beitrag zur Durchführung der Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte geleistet haben.

Einen besonderen Dank möchten wir den ausländischen Fachkräften zukommen lassen, die sich die Zeit genommen haben, an unserer elektronischen Befragung teilzunehmen. Darüber hinaus möchten wir besonders den zahlreichen Multiplikatoren danken, die uns bei der Bekanntmachung der elektronischen Befragung unterstützt haben.

Des Weiteren danken wir den Unternehmen, Institutionen (Ausländerbehörden, Auslandsvertretungen der Arbeitsagenturen, IQ-Netzwerkstellen, Migrationsberatungsstellen) und Vertreterinnen und Vertretern regionaler Netzwerke, die im Zuge der Fallstudien mitgewirkt und ihre bisherigen Erfahrungen mit uns geteilt haben.

Auch gilt unser Dank den Expertinnen und Experten deutscher Auslandsvertretungen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der deutschen Auslandshandelskammern, die sich mit ihrem Wissen an der Studie beteiligt haben.

Ebenfalls möchten wir unseren Dank den Institutionen aussprechen, die das Projekt begleitet haben und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter uns als Expertinnen und Experten zur Verfügung standen:

- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
- Auswärtiges Amt
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Bundesministerium für Forschung und Bildung
- Bundesministerium des Innern
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
- Bundesagentur für Arbeit/Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit
- Freie und Hansestadt Hamburg Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
- Sächsisches Staatsministerium des Innern
- DAAD – Deutscher Akademischer Austauschdienst
- Goethe-Institut
- BDA Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- DIHK Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund
- Deutscher Landkreistag
- Zentralverband des Deutschen Handwerks

