Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte

Studie im Auftrag des Bundesministeriums 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“
6. Vertiefender internationaler Vergleich

6.1 Österreich
   6.1.1 Zuwanderung ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung
   6.1.2 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss
   6.1.3 Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse
   6.1.4 Ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen österreichischer Hochschulen
   6.1.5 Ausländische Jugendliche ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Österreich absolvieren
   6.1.6 Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen

6.2 Dänemark
   6.2.1 Zuwanderung ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung
   6.2.2 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss
   6.2.3 Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse
   6.2.4 Ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen dänischer Hochschulen
   6.2.5 Ausländische Jugendliche ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Dänemark absolvieren
   6.2.6 Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen

6.3 Fazit des internationalen Vergleichs

7. Gesamtbewertung

8. Handlungsempfehlungen

Literaturverzeichnis

Anhang I

Anhang II

Anhang III

Abbildungen

Tabellen

Abkürzungen

Danksagung
1. Einleitung


---

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.


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 Anerkennungsgesetz 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 Hochqualifiziertenrichtlinie 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 Bruttolohnsatzsumme angebo-


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 erworbbener 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


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 Aufenthaltssverordnung (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.


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,
- Werkvertragsarbeitsnehmerinnen und -arbeiter (Arbeitgeber im Ausland ansässig),
- Entsandte im Sinne der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringer,
- (Spät-)/Aussiedlerinnen und -aussiedler,
- Gastarbeitnehmerinnen und -arbeiter,

2. Ziele, betrachtete Zielgruppen und Methodisches Vorgehen

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


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Bestandsaufnahme und Bewertung des Ist-Zustands der Rechtsanwendung (Arbeitspaket 1)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Projektetablierung</td>
</tr>
<tr>
<td>Aufarbeitung des aktuellen Forschungsstands</td>
</tr>
<tr>
<td>Datenanalyse zur Entwicklung der Zuwanderung</td>
</tr>
<tr>
<td>Explorative Expertengespräche</td>
</tr>
<tr>
<td>Elektronische Befragung zugewanderter ausländischer Fachkräfte (n=506)</td>
</tr>
<tr>
<td>Implementationsanalyse</td>
</tr>
<tr>
<td>Internationaler Vergleich</td>
</tr>
<tr>
<td>Zwischenbericht und Präsentation</td>
</tr>
<tr>
<td>Auswertungsworkshop mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Wirtschaft und Verwaltung zur Diskussion und Validierung möglicher Handlungsempfehlungen</td>
</tr>
<tr>
<td>Telefonische Interviews mit Unternehmen unterschiedlicher Größen und Branchen</td>
</tr>
<tr>
<td>Projektabschluss</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

Quelle: Eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.
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 2013 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.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Thema/Zielgruppe</th>
<th>Datenquelle(n)</th>
<th>Anmerkungen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Wanderung von und nach Deutschland allgemein, Aufenthaltszwecke</td>
<td>• AZR</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Anerkennung von Berufsabschlüssen</td>
<td>• IHK FOSA</td>
<td>Daten decken nur die Anträge und Anerkennungen für die Berufe ab, für die IHK FOSA bzw. ZDH zuständig sind.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• ZDH</td>
<td>Das BIBB plant quantitative Erhebungen zu den Bereichen, in denen die anerkennenden Stellen noch keine quantitativen Daten zur Verfügung stellen können.</td>
</tr>
<tr>
<td>Zuwanderung nicht akademisch Qualifizierter mit dem Zweck einer angestellten Tätigkeit (§ 18 AufenthG)</td>
<td>• BAMF</td>
<td>Für die Zulassungen zur Beschäftigung nach § 18 AufenthG im Jahr 2012 wurde eine Sonderauswertung bei der BA bestellt und ausgewertet.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• BA</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Zuwanderung von Akademikern mit dem Zweck einer angestellten Tätigkeit (u.a. Blaue Karte EU nach § 19a AufenthG)</td>
<td>• BAMF</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Zuwanderung zum Zweck eines Hochschulstudiums</td>
<td>• HIS</td>
<td>Es wurden Daten zu ausländischen Studierenden vom HIS zugeliefert und ausgewertet. Dabei wurden nur Bildungsinländerinnen und -inländer betrachtet, um so bereits vor Studienbeginn in Deutschland lebende Ausländerinnen und -ausländer auszuschließen.</td>
</tr>
<tr>
<td>Zuwanderung zum Zweck einer Ausbildung</td>
<td>• BIBB</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• ZDH</td>
<td>–</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Quelle: Eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

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.


Tabelle 1: Zu Themen/Zielgruppen ausgewertete Datenquellen

Quelle: Eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.
2. Ziele, betrachtete Zielgruppen und methodisches Vorgehen

2.3.4 Elektronische Befragung bereits zugewandter Fachkräfte


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 Arbeitnehmerfreiwilligkeit 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


<table>
<thead>
<tr>
<th>Tabelle 2: Institutionen der Gesprächspartnerinnen und -partner der explorativen Expertengespräche</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Art der Institution</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>--------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Ministerien auf Bundes- und Landesebene</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Vereine und Verbände</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Weitere Einrichtungen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Quelle: Eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

6 Genauere Angaben zu den angesprochenen Multiplikatoren enthält der Anhang II.
2. Ziele, betrachtete Zielgruppen und methodisches Vorgehen


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


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.


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Befragte Akteure</th>
<th>Anzahl der Interviews</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>In Deutschland</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Betriebe</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Fachkräfte</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>Ausländerbehörden</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbeitgeber-Service der Arbeitsagenturen</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>Anerkennungsberatungsstellen</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>Migrationsberatungsstellen</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>ZAV-Standorte (AE-Teams)</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Ausland</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Auslandsvertretungen</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Auslandshandelskammern</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Summe</td>
<td>44</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anmerkungen:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Anmerkung</th>
<th>Details</th>
</tr>
</thead>
</table>

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.

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


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Branche</th>
<th>Betriebsgröße</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kranken- und Altenpflege</td>
<td>mittel (&lt;250)</td>
</tr>
<tr>
<td>Kranken- und Altenpflege</td>
<td>klein (&lt;50)</td>
</tr>
<tr>
<td>Informationstechnik</td>
<td>groß (&gt;250)</td>
</tr>
<tr>
<td>Informationstechnik</td>
<td>mittel (&lt;250)</td>
</tr>
<tr>
<td>Informationstechnik</td>
<td>klein (&lt;50)</td>
</tr>
<tr>
<td>Informationstechnik und Industrie</td>
<td>mittel (&lt;250)</td>
</tr>
<tr>
<td>Industrie</td>
<td>groß (&gt;250)</td>
</tr>
<tr>
<td>Industrie</td>
<td>groß (&gt;250)</td>
</tr>
<tr>
<td>Industrie</td>
<td>groß (&gt;250)</td>
</tr>
<tr>
<td>Handwerk</td>
<td>groß (&gt;250)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Quelle: Eigene Darstellung Rambøll 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 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 (Tewoldt 2013:221).


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.
3. Gesetzliche und administrative Rahmenbedingungen

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


Für die Migration innerhalb der EU stellte bereits die Verordnung Nr. 1408/7115 eine rechtliche Grundlage für die Mitnahme von 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.


---

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).


18 Dazu Tewocht, ZAR 2012, 217 ff.

19 BGBl. I S. 3484.
3. Gesetzliche und administrative Rahmenbedingungen

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


3.3 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittländern


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-


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 Visumerteilung vorgesehen ist, vor der Beantragung des Visums bei der Auslandsvertretung der Visumerteilung zustimmen kann (Vorabzustimmung). Auch dies kann die Visumerteilung 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 absolviert. 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)


24 Wonach eine Bewerberin bzw. ein Bewerber die Arbeits- und die Aufenthaltsverlängerung jeweils bei verschiedenen Behörden beantragen musste.
• der ausländische Berufsabschluss in Deutschland als gleichwertig anerkannt wurde,

• die Beschäftigungsboden 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.


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.


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 können die BA arbeitsmarktbetriebliche Vorbedingungen 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.


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 Niederlassungsbedürfnisse geschaffen. Dieser sieht vor, dass nach 33 Monaten – bei ausreichenden Sprachkenntnissen (Niveau B 1) bereits nach 21 Monaten – eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen ist.

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).

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. § 27 Abs. 5 AufenthG nach der Einreise sofort unbeschränkt erwerbstätig werden.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Zielgruppe</th>
<th>Hochqualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten mit Hochschulabschluss</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Es ist keine Vorrangprüfung der ZAV, sondern nur die Zustimmung der BA im Falle von Mangelberufen erforderlich.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Durch eine Zustimmungsfiktion gilt die Zustimmung der BA im Falle von Mangelberufen.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Zur weiteren Beschleunigung des Zustimmungsverfahrens kann die BA arbeitsmarktgerechte Voraussetzungen auf Grund der Auskünfte des Arbeitgebers schon vor Zugang der Zustimmungsanfrage der zuständigen Stelle prüfen.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

| Erwartete Effekte | (+) 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. |

3. Gesetzliche und administrative Rahmenbedingungen


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.


---

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, 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
3.3.4 Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Zielgruppe</th>
<th>Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung sowie Hochqualifizierte aus dem Ausland</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Wichtigste Gesetzesänderungen</td>
<td>• Anrecht auf eine einheitliche Prüfung der Berufsenerkennung bei bundesrechtlich reglementierten Berufen</td>
</tr>
<tr>
<td>Erwartete Effekte</td>
<td>• (+) Erhöhte Erwerbstätigkeit ausländischer Fachkräfte entsprechend ihrer Qualifikation und Berufgruppe</td>
</tr>
</tbody>
</table>

3. Gesetzliche und administrative Rahmenbedingungen

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Zielgruppe</th>
<th>Ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen aus Drittstaaten</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Wichtigste Gesetzesänderungen</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- Verlängerung der zulässigen Arbeitszeiten während des Studiums von 90 auf 120 Tage bzw. von 180 auf 240 halbe Tage</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- 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.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Erwartete Effekte</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- (+) Erhöhte Attraktivität für ausländische Studierende</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- (+) Erhöhter Verbleib von Absolventinnen und Absolventen durch die längere Arbeitsplatzsuche.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


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 Beurteilung 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 Verschärfung 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.


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

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


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 nachzuweisen. Die Vorteile, die für ausländische Auszubildende geschaffen wurden, sind weitaus geringer als die für ausländische Studierende.


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

Wird in den in diesem Kapitel aufgeführten Fällen eine Aufenthaltsverlängerung erteilt, so kommen ggf. die Vorschriften von Kapitel 2 Abschnitt 6 AufenthG zum Aufenthalt aus familiären Gründen zur Anwendung. Genannt sei besonders der § 19 AufenthG. 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 vorliegenden relevanten Untersuchungsrahmen ist dabei insbesondere das der 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 (Niederlassungsverlängerung 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Zielgruppe</th>
<th>Ausländische Auszubildende ohne Berufsabschluss</th>
</tr>
</thead>
</table>
| **Wichtigste Gesetzesänderungen** | - Während der Berufsausbildung ist eine zusätzliche Beschäftigung von zehn Wochenstunden erlaubt.  
- Nach erfolgreicher qualifizierter Berufsausbildung kann die Aufenthaltsverlängerung erstmalig um bis zu zwölf Monate zur Arbeitsplatzsuche verlängert werden. |
| **Erwartete Effekte** | (+) Erhöhte Attraktivität für ausländische Auszubildende  
(+/-) Ähnliche positive Auswirkungen hier wie bei Ausländer- und -Ausländerinnen mit Hochschulabschluss. |

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


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 mit hilfe einer Dokumentenanalyse der derzeitige Forschungsstand zur Umsetzung und Wirken des Rechtsrahmens für jede der identifizierten Zielgruppen dargelegt. Bei den identifizierten Zielgruppen handelt es sich um:

- Ausländische Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung
- 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


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

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


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

---

Abbildung 2: Altersverteilung der deutschen Bevölkerung 2008 und Prognose für 2060

(Angaben in Prozent)

<table>
<thead>
<tr>
<th>2008</th>
<th>2060</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>80 Jahre und älter</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>65 bis unter 80 Jahre</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>0 bis unter 20 Jahre</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td>20 bis unter 65 Jahre</td>
<td>61</td>
</tr>
<tr>
<td>65 bis unter 80 Jahre</td>
<td>20</td>
</tr>
</tbody>
</table>


### Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland


---

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

*(Angaben in Millionen)*

Erwerbsfähige Bevölkerung Untergrenze | Erwerbsfähige Bevölkerung Obergrenze
---|---
0 | 0
10 | 10
20 | 20
30 | 30
40 | 40
50 | 50
60 | 60

2008 | 50 | 48
2020 | 43 | 42
2030 | 38 | 36
2040 | 36 | 36
2050 | 33 | 33
2060 | 36 | 36


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).


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


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

![Abbildung 6: Zukünftige Strategien zur Fachkräftesicherung](chart)

Quelle: DIHK 2012; eigene Darstellung Rambøll 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).
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.


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Gründe gegen eine Suche nach Fachkräften im Ausland im Jahr 2012</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><em>Suchen Sie Fachkräfte im Ausland?</em></td>
</tr>
<tr>
<td>Ja: 7.2%</td>
</tr>
<tr>
<td>Nein, kein Bedarf: 71.4%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

| *Warum haben Sie bisher noch keine Fachkräfte im Ausland gesucht?* |
| 1. Widerstände seitens des Betriebsrats: 21.4% |
| 2. Akzeptanz der eigenen Mitarbeiter: 19% |
| 3. Standort für Bewerber unattraktiv: 26% |
| 4. Bürokratische Hürden: 45% |
| 5. Sprachbarrieren: 74% |
| 6. Mangelnde Qualifikation: 50% |

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

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

32

allem 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


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


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

4. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland


4. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland

Die Charakteristika der Zugewanderten lassen sich zu diesem Zeitpunkt nur bedingt nach dem Aufenthaltstitel analysieren. 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.


4.4 Beschäftigungsorientierte Migration


---

4. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland


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.


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)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2013a; eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.
4. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland

4.4.1 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung


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

(Angaben in absoluten Zahlen)

(Angaben in absoluten Zahlen und Prozent)


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).


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


<table>
<thead>
<tr>
<th>Beschäftigung</th>
<th>Anzahl</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>qualifizierte Beschäftigung nach Rechtsverordnung</td>
<td>22.695</td>
</tr>
<tr>
<td>keine qualifizierte Beschäftigung</td>
<td>11.050</td>
</tr>
<tr>
<td>qualifizierte Beschäftigung im öffentlichen Interesse</td>
<td>496</td>
</tr>
<tr>
<td>Beschäftigung allgemein</td>
<td>346</td>
</tr>
</tbody>
</table>


41 Eine Analyse unter spezifischer Betrachtung von Aufenthaltsstiften 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.
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.


---

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.
4. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland

Beschäftigung – gewechselt haben (45,6 Prozent). Die Neu-
zuwanderer 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 Berufs-
gruppen (OECD 2013a). Während Spezialistinnen und Spe-
zialisten im Bereich der Ingenieurwissenschaften zum gro-
ßen Teil aus Südasien und den Nicht-EU-/EFTA-Ländern
des OECD-Raums stammen, kommen Unternehmensspezifi-
listinnen und -spezialisten sowie Spezialisten und Spez-
zialisten auf dem Gebiet der Geistes- und Naturwissen-
schaften sowie Unternehmensspezialistinnen und
-spezialisten überwiegend aus dem OECD-Raum.

4.4.2 Hochqualifizierte

Hochqualifizierte sind nach den Neuregelungen vom
1. August 2012 auf Wissenschaftlerinnen und Wissenschaft-
ler mit besonderen fachlichen Kenntnissen und Lehrperso-
nen sowie wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitar-
beiter, jeweils in herausgehobener Position, eingegrenzt.
Laut der Analyse von Strunden und Schubert sind daraus
jedoch keine nachteiligen Auswirkungen für Unternehmen
to 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 Ausländerzentralregis-
ters des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF
2013:82) besaßen Ende 2012 insgesamt 3.445 Drittstaatsan-
gehörige eine Niederlassungserlaubnis als Hochqualifizierte
nach § 19 AufenthG. Davon sind im Jahr 2012 244 Hoch-
qualifizierte 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 19: Zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 19a AufenthG (Blaue Karte EU) im Jahr 2012 eingereiste
Drittstaatsangehörige nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten
(Angaben in absoluten Zahlen)

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

Zwölf Monate nach Einführung sind 10.078 Blaue Kar-
ten 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 Wissenschaft-
ler mit besonderen fachlichen Kenntnissen und Lehrperso-
nen sowie wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitar-
beiter, jeweils in herausgehobener Position, eingegrenzt.
Laut der Analyse von Strunden und Schubert sind daraus
jedoch keine nachteiligen Auswirkungen für Unternehmen
to 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 Ausländerzentralregis-
ters des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF
2013:82) besaßen Ende 2012 insgesamt 3.445 Drittstaatsan-
gehörige eine Niederlassungserlaubnis als Hochqualifizierte
nach § 19 AufenthG. Davon sind im Jahr 2012 244 Hoch-
qualifizierte 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


(Angaben in absoluten Zahlen)


(Angaben in absoluten Zahlen und Prozent)

Anmerkung: AufenthG: Aufenthaltsgesetz.


4.4.3 Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse


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).


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


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. 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 Daten zugang.

Abbildung 23: Entscheidung über die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nach ausgewählten Berufshauptgruppen, 2012

(Angaben in absoluten Zahlen und Prozent)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Berufshauptgruppe</th>
<th>Positiv in %</th>
<th>Negativ in %</th>
<th>Fallzahlen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Medizinische Gesundheitsberufe</td>
<td>97 %</td>
<td>3 %</td>
<td>7.071</td>
</tr>
<tr>
<td>Tourismus-, Hotel- &amp; Gaststättenberufe</td>
<td>87 %</td>
<td>13 %</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>Verkaufsberufe</td>
<td>81 %</td>
<td>19 %</td>
<td>60</td>
</tr>
<tr>
<td>Nichtmedizinische Gesundheits-, Körperschutz- &amp; Wellnessberufe, Medizintechnik</td>
<td>72 %</td>
<td>28 %</td>
<td>75</td>
</tr>
<tr>
<td>Sonstige Berufshauptgruppen</td>
<td>69 %</td>
<td>31 %</td>
<td>216</td>
</tr>
<tr>
<td>Mechatronik-, Energie- &amp; Elektroberufe</td>
<td>68 %</td>
<td>32 %</td>
<td>150</td>
</tr>
<tr>
<td>Metallerzeugung &amp; -bearbeitung, Metallbauberufe</td>
<td>67 %</td>
<td>33 %</td>
<td>63</td>
</tr>
<tr>
<td>Maschinen- &amp; Fahrzeugtechnikerberufe</td>
<td>62 %</td>
<td>38 %</td>
<td>123</td>
</tr>
<tr>
<td>Berufe in Unternehmensführung &amp; -organisation</td>
<td>62 %</td>
<td>38 %</td>
<td>135</td>
</tr>
<tr>
<td>Lebensmittelherstellung &amp; -verarbeitung</td>
<td>62 %</td>
<td>38 %</td>
<td>42</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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


Auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) bewertet diese Nachfragen als positive Entwicklung. Allerdings wird vom SVR auch darauf hingewiesen, dass die insgesamt betrachteten fünfstelligen Antragszahlen nach wie vor deutlich kleiner sind als der geschätzte Personenkreis, der theoretisch antragsberechtigt wäre. 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-

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 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.


| Teilweise Gleichwertigkeit | 947 bzw. 33 % |
| Volle Gleichwertigkeit     | 1.924 bzw. 67 % |

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


<table>
<thead>
<tr>
<th>Alter</th>
<th>Weiblich</th>
<th>Männlich</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>20–29</td>
<td>22,5</td>
<td>42,6</td>
</tr>
<tr>
<td>30–39</td>
<td>46,4</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>40–49</td>
<td>24,4</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>50–59</td>
<td>6,5</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>60–65</td>
<td>0,2</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>


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 Rambøll Management Consulting.


Quelle: IHK FOSA 2014; eigene Darstellung Rambøll 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)

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.
4. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland


4.4.4 Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten


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)


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).


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-Informations-Systems (HIS) nimmt die Anzahl der ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen kontinuierlich zu (siehe Abbildung 32). Dargestellt sind nur Bildungsausländerinnen und -ausländer, also ausländische Studierende, die ihre Hochschulzugangsberechtigung an einer ausländischen Schule erworben haben und/oder die im Ausland erworbenen schulischen Qualifikationen an einem deutschen Studienkolleg vervollkommnet 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.


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 wichtigen 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...

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.

### Fächerwahl


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.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Mathematik, Naturwissenschaften</td>
<td>26,4%</td>
<td>26,1%</td>
<td>27,0%</td>
<td>26,3%</td>
<td>25,6%</td>
<td>25,2%</td>
</tr>
<tr>
<td>Ingenieurwissenschaften, Sport</td>
<td>21,3%</td>
<td>21,7%</td>
<td>21,7%</td>
<td>22,8%</td>
<td>24,2%</td>
<td>24,8%</td>
</tr>
<tr>
<td>Ingenieurwissenschaften, Sprach- und Kulturwiss.</td>
<td>22,7%</td>
<td>22,1%</td>
<td>20,6%</td>
<td>20,0%</td>
<td>19,7%</td>
<td>19,1%</td>
</tr>
<tr>
<td>Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften</td>
<td>26,4%</td>
<td>26,1%</td>
<td>27,0%</td>
<td>26,3%</td>
<td>25,6%</td>
<td>25,2%</td>
</tr>
<tr>
<td>Sonstige</td>
<td>22,7%</td>
<td>22,1%</td>
<td>20,6%</td>
<td>20,0%</td>
<td>19,7%</td>
<td>19,1%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anmerkungen: Hier ist aufgrund fehlender Differenzierung in den verfügbaren Daten keine Aufteilung nach EU-Staaten und Drittstaaten möglich, dargestellt sind Bildungsausländerinnen und -ausländer.

4. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland

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


Hochschulart


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


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

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


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, 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- und Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2012:36). Im Hinblick auf das Herkunftsland der „Bleibewilligen“ ließ sich feststellen,
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 Ausichten 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


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 Hochqualifizierten.

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 Auszubildenen 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

57 Diese Projekte richten sich an EU-Bürgerinnen und Bürger.
4. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland


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 zulassen.


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


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 vorzutreiben, 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.

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
4. Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland


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 Qualifikationsebenen 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)


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).


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 zugehören. Die quantitative Onlinebefragung bereits zugewandelter Fachkräfte sowie Interviews mit Auslandsvertretungen und Auslandshandelskammern (AHK) lieferten 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.

5.1 Allgemeine Umsetzungserfahrungen


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 Aufenthaltszweck in Deutschland beantragen. Dies erfolgt über einen persönlichen Termin, bei dem sie die Antragsbearbeitung für die Auslandsvertretung übernehmen. Dies umfasst die Prüfung der Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen sowie die Weiterleitung dieser an die deutsche Auslandsvertretung. Von der Visumsbeanspruchung sind Fachkräfte aus Drittstaaten, für die keine Visumspflicht 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 Aufenthaltstitel beantragen. Bei den visumspflichtigen 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 Zuwanderungszweck sind weitere Dokumente, wie z. B. die schriftliche Zusage der Hochschule oder Kopien des Arbeitsvertrags, eine Stellenbeschreibung des Arbeitgebers oder Qualifikationsnachweise etc. einzureichen.
leitet die deutsche Auslandsvertretung den Visumantrag 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 Ausländer noch nicht fest, so ist im Visumsverfahren diejenige Ausländerbehörde beteiligt, in deren Kommune sich der Betriebssitz der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers oder die Hochschule bzw. Bildungseinrichtung befindet.


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

Quelle: Eigene Darstellung Rambøll Management Consulting GmbH.
5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

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.\footnote{Hier werden i.d.R. die gleichen Kriterien angewendet, wie bei der Vermittlung deutscher Arbeitsloser, etwa was die Entfernung zwischen Arbeits- und Wohnort angeht.} Je nach Konstellation wird entweder nur die Prüfung der Arbeitsbedingungen oder auch die Vorrangprüfung durchgeführt.\footnote{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).} 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.


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 relevanten 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.
5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

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 visumspflichtigen Drittstaat eingereist. 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 zuzuwanderungsinteressierten 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.


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 Mai 2013 in ihrem Positionspapier die Verbesserung des Wissensstandes in den Auslandsvertretungen (BDA 2013:5).


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.


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 mehrjährige gegenseitige Hospitationen statt, um das
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 Personal austausch 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 Auslandvertretungen für die Bearbeitung der Visumsanträge im Kundenkontakt ausreichend ist. 66

**Fachkräfte aus Drittstaaten mit Visumspflicht beurteilen den Informationsstand in den Visastellen als überwiegend gut.**

**Auslandshandelskammern**


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 Zu wanderungsmöglichkeiten an die AHK. In solchen Fällen verweisen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AHK an die deutschen Auslandsvertretungen vor Ort.


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 Gast ländern die gleiche Stellung ein.

Ausländerbehörden


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.


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-


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-

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.


**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.


- [http://zaiport.testa-de.net/](http://zaiport.testa-de.net/)  
- [http://www.info4alien.de](http://www.info4alien.de)

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 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.
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).


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 4). In den Arbeitsverfahren werden die Arbeitserlaubnisseverfahren jeweils im AG-S abgearbeitet, denn der AG-S hat regelmäßig direkten Kontakt zu den Arbeitsgebern und -gebern in der Region. Für den AG-S sind die Arbeitserlaubnisverfahren ein kleiner Aufgabenbereich. Seine Kernaufgabe besteht in der bisher und in der Unterstützung dieser im Einstellungsprozess.


Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AG-S aus den Arbeitererlaubnis-Teams fühlten sich gut über die rechtlichen Rahmenbedingungen informiert.

Good-Practice-Ansätze zum Informationsaustausch zwischen Ausländerbehörden


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


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.

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.


Anerkennungsberatungsstellen


Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AG-S in den lokalen Arbeitsagenturen attestieren sich das nötige Grundwissen zur Abwicklung der Zustimmungsverfahren. Sie wünschen sich aber komprimierte 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.

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.

Migrationsberatungsstellen


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.

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

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.
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 viel mehr 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.**


**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 Neuankömmlinge 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 relevanten 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 entsprechenden Aufenthaltstitel bestimmte Dokumente einreichen.


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.


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

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.


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.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Vergleichsland</th>
<th>Differenzierung nach Zielgruppen bzw. Zuwanderungszwecken</th>
<th>Detailtiefe/Umfang der Informationen</th>
<th>Verfügbarkeit von Checklisten</th>
<th>Möglichkeit der direkten Kontakt aufnahme</th>
<th>Hinweis auf Bleibemöglichkeiten in Deutschland</th>
<th>Hinweis auf „Make it in Germany“-Portal</th>
<th>Verlinkung zu weiteren Informationsseiten</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Vietnam</td>
<td>✔️</td>
<td>❑ „Arbeitsaufnahme (Erwerbstätigkeit)“&lt;br&gt;❑ „Studium in Deutschland“</td>
<td>✔️</td>
<td>*</td>
<td>*</td>
<td>*</td>
<td>✔️ (AA, anabin, DAAD, Europäische Kommission)</td>
</tr>
<tr>
<td>Indien</td>
<td>✔️</td>
<td>❑ „Guest scientist/visiting scholar“/ „Cook“&lt;br&gt;❑ „Studium Visa Indien“&lt;br&gt;❑ „Visa for Training (Internship)“</td>
<td>✔️</td>
<td>*</td>
<td>❖ (sehr versteckt)</td>
<td>✔️ (VFS Germany)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Indonesien</td>
<td>✔️</td>
<td>❑ „Arbeitsvisum“/„Arbeit in Deutschland“&lt;br&gt;❑ „Fachkräfte für Deutschland“&lt;br&gt;(Ähnliche Information, aber für deutsche Unternehmen)&lt;br&gt;❑ „Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Sicherung der Fachkräftebasis“ (Arbeitsentlehnungen für hochqualifizierte Kräfte)&lt;br&gt;❑ „Visumsbeantragung für Studenten“/„Voraussetzungen für die Aufnahme an einer dt. Universität“ (Info zu DAAD etc.)&lt;br&gt;❑ „Merkblatt für Stipendiaten“/„Intensivsprachkurse mit Dauer über 90 Tagen“&lt;br&gt;❑ „Information für Wissenschaftler“</td>
<td>✔️</td>
<td>*</td>
<td>*</td>
<td>*</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Tunesien</td>
<td>✔️</td>
<td>❑ Merkblatt „Arbeitsaufnahme Blue Card EU“&lt;br&gt;❑ Merkblatt „Arbeitsaufnahme“&lt;br&gt;❑ Merkblatt „Studium“ – Unterteilung Studium/Studienbewerber</td>
<td>✔️</td>
<td>✔️</td>
<td>✔️ (Blue-Card-Merkblatt)</td>
<td>✔️ (Goethe-Institut)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kolumbien</td>
<td>*</td>
<td>*</td>
<td>*</td>
<td>*</td>
<td>*</td>
<td>*</td>
<td>*</td>
</tr>
<tr>
<td>Malaysia</td>
<td>✔️</td>
<td>❑ Keine Merkblätter, direkte Info auf Homepage: „Employment“/ „Students“</td>
<td>✔️</td>
<td>✔️</td>
<td>*</td>
<td>*</td>
<td>✔️ (Recognition in Germany)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

In Deutschland angekommen, müssen die zu wandernden 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 Beantragung des Aufenthaltstitels etwas schwerer (vgl. Abbildung 47) als die Informationsbeschaffung für die Beantragung des Aufenthaltstitels. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass bei der Abbildung 50 zugrundeliegende 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 diskutiert. Grundsätzlich wurden Informationsangebote auf diesen Seiten als hilfreich angesehen. Ergänzend gab es folgende detaillierte Bewertungen:

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

 Internetauftritte der deutschen Auslandsvertretungen:
Hier wurde insbesondere die Uneinheitlichkeit der vorhandenen Informationen kritisiert.


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.


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.

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.


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


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 AufenthG, 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.


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 verbargen. 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 Die Zielgruppen werden in der vorliegenden Studie ebenfalls zum Oberbegriff der ausländischen Fachkräfte hinzugezählt.

Erwerbstätigkeit liegt dieser Durchschnittswert sogar bei 13,9 Wochen\(^\text{82}\) (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 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 Visumanträgen 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 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.

Abbildung 51: Dauer bis zu einem Termin zur Visumsbeantragung

(Angaben in Wochen)

| Dauer bis zum Erhalt Visum mit Aufenthaltstitel in Wochen – alle Befragten (N = 354) | 5,4 |
| Dauer bis zum Erhalt Visum mit Aufenthaltstitel in Wochen – Einreise zum Zweck der Erwerbstätigkeit als Angestellter, Einreise zum Zweck der Arbeitssuche (N = 36) | 7,2 |
| Dauer bis zum Erhalt Visum mit Aufenthaltstitel in Wochen – Einreise zum Zweck der Erwerbstätigkeit als Angestellter, Einreise zum Zweck der Arbeitssuche (N = 35) | 6,7 |
| Dauer bis zum Erhalt Visum mit Aufenthaltstitel in Wochen – alle Befragten (N = 353) | 3,8 |

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 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).

Insgesamt deuten diese Ergebnisse zur Dauer der Visumsverfahren und zu Aktivitäten zur Verlagerung von Arbeitschritten 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.


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, Fraktionen 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).


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, flächendeckende Termindsysteme in den Ausländerbehörden einzuführen.

Prozesse in den Ausländerbehörden

Anwendung des beschleunigten Einreiseverfahrens nach § 31 AufenthV


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.


Schwierigkeiten treten beim beschleunigten Visumsverfahren nach § 31 AufenthV insbesondere dann auf, wenn zeitnah der Familienunterkug beantragt wird, bei dem die Ausländerbehörden immer eingeschaltet werden. Hier wird empfohlen, bei der Visumsbeantragung der Fachkräfte den geplanten Zeitpunkt für den Familienunterkug abzufangen und die Ausländerbehörde bei einem zeitnahen Familienunterkug 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 Definitionschwierigkeiten seitens der Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden gab. Im Zweifel wurde über den relevanten Voraufenthalt in der Praxis das beschleunigte Verfahren
5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens


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

Vorabprüfungverfahren der Ausländerbehörden nach § 31 Abs. 3 AufenthV

Die Frage, ob ein relevanter Voraussetzung 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 Vorabprüfung zur Erteilung eines Aufenthaltsübersichts vor der Visumbeantragung beantragt werden.

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

Das Vorabprüfungverfahren zur Erteilung eines Aufenthaltsübersichts wurde an mehreren Fallstudienorten häufig angewendet und führt nach den Aussagen aus den Ausländerbehörden und den Unternehmen zu einer spürbaren Beschleunigung des Einreiseverfahrens. 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.


Kritisiert wurde das Vorabprüfungsverfahren 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 Visumverfahren 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.


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


Institutionenübergreifender Austausch


Good-Practice-Ansatz zum interinstitutionellen Austausch an den Schnittstellen zwischen den Verwaltungs einheiten

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 Vorbeisichtungen 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 bereits eine Informationsveranstaltung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörden durchgeführt, was von diesen als sehr hilfreich beschrieben wurde.

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.


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 Visabearbeitung wahrgenommen haben.


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


5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

Umgang mit Intransparenz


**Regional unterschiedliche Rechtsauslegung**


**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.


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.

**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 Bundesbesehe vorzugeben, um regionale Unterschiede in der Umsetzung zu vermeiden.**


**Transparenzerfordernis zu beglaubigten Übersetzungen**


5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

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 zuwandenden 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.


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 Visumspflicht 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 Visumantragstellerinnen und -antragsteller nicht nur freundlich behandelt werden, sondern dass dort auch proaktiv auf die Möglichkeiten der Zuwanderung aufmerksam gemacht werden.

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

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stelle, bei der ich mein Visum beantragt habe, waren freundlich.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Bewertung</th>
<th>0</th>
<th>25</th>
<th>50</th>
<th>75</th>
<th>100</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 Trifft zu</td>
<td>29</td>
<td>19</td>
<td>18</td>
<td>9</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>6 Trifft nicht zu</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anmerkung: Diese Frage wurde allen Drittstaatsangehörigen mit Visumpflicht gestellt.
5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens


Ein Drittel der Fachkräfte aus Drittstaaten mit Visumspflicht 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


Abbildung 55: Freundlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden

<table>
<thead>
<tr>
<th>Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Ausländerbehörde waren freundlich.</th>
<th>23</th>
<th>20</th>
<th>13</th>
<th>14</th>
<th>11</th>
<th>19</th>
<th>0</th>
<th>25</th>
<th>50</th>
<th>75</th>
<th>100</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 Trifft zu</td>
<td>2 Trifft nicht zu</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anmerkung: Diese Frage wurde allen Drittstaatsangehörigen mit und ohne Visumspflicht gestellt.


84 Projektträger sind die Ramboll Management Consulting GmbH sowie die imap GmbH – Institut für interkulturelle Management- und Politikberatung.


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 Formularsprachen wurden bei zehn Prozent der Befragten angeboten, andere Beratungssprachen als Englisch wurden kaum angeboten (ein Prozent).


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Angebot</th>
<th>Prozent</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Formulare in deutscher Sprache</td>
<td>93</td>
</tr>
<tr>
<td>Gespräche mit Mitarbeitern der Ausländerbehörden in deutscher Sprache</td>
<td>88</td>
</tr>
<tr>
<td>Formulare in englischer Sprache</td>
<td>34</td>
</tr>
<tr>
<td>Gespräche mit Mitarbeitern der Ausländerbehörden in englischer Sprache</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>Formulare in weiteren Sprachen</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>Gespräche mit Mitarbeitern der Ausländerbehörden in weiteren Sprachen</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens


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 Entscheidungsformularen, Rechtsbehelfsbeschränkungen sowie Merkblätter zum Erlöschen des Aufenthaltstitels, zur Entscheidung über einen Antrag auf Befristung des Aufenthaltstitels, zur unerlaubten Einreise, zur freiwilligen Ausreise und zur Abschiebungsdrohung. 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.


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.

Willkommenskultur in weiteren deutschen Behörden


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, welche 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.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Statement</th>
<th>1</th>
<th>2</th>
<th>3</th>
<th>4</th>
<th>5</th>
<th>6</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Die Mitarbeiter der deutschen Behörden waren freundlich.</td>
<td>23</td>
<td>29</td>
<td>25</td>
<td>8</td>
<td>6</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>Die Mitarbeiter der deutschen Behörden haben sich bemüht, mir möglichst gut weiterzuhelfen.</td>
<td>20</td>
<td>29</td>
<td>23</td>
<td>10</td>
<td>8</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>In den deutschen Behörden gab es immer einen Mitarbeiter, der Englisch sprechen konnte.</td>
<td>19</td>
<td>16</td>
<td>15</td>
<td>10</td>
<td>12</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>Formulare waren auf Englisch oder in meiner Muttersprache verfügbar.</td>
<td>15</td>
<td>12</td>
<td>13</td>
<td>8</td>
<td>14</td>
<td>39</td>
</tr>
</tbody>
</table>

N = 463
N = 453
N = 371
N = 389

Anmerkung: Diese Fragen wurden sowohl EU- als auch Drittstaatsangehörigen mit und ohne Visumspflicht gestellt.

zu der Aussage auf dem Niveau von 1, 2 oder 3). Auch
wurde den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern überwie-
gend attestiert, dass sie sich bemüht hätten, den ausländi-
schen Fachkräften möglichst gut weiterzuhelfen. Auffällig
ist, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den wei-
teren Behörden deutlich freundlicher bewertet werden als
jene aus den Ausländerbehörden (siehe oben).\(^{88}\) Dies gilt
insbesondere bei einer separaten Betrachtung der Dritt-
staatsangehörigen (nicht abgebildet).\(^{89}\) Dies kann als ein
weiteres Signal dafür gesehen werden, dass die Willkom-
menskultur 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 Ver-
gleichswerte für deutsche oder deutschstämmige Befragte
vor, auch diese können sich im Betrieb oder in der Univer-
sität bzw. Hochschule wie Außenseiter fühlen. Auch wurde
bestätigt, dass Deutschkenntnisse in den Augen der meis-
ten 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 jen-
seits 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 ins-
besondere ältere Vermieterinnen und Vermieter von Wohn-
raum häufig kein Englisch, sodass man es auf dem Wohnungs-
mark als Ausländerin bzw. Ausländer z.T. sehr schwer hat.

\(^{88}\) 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.


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


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.


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 zuzandernenden Fachkräfte aus Drittstaaten einen einfachen und möglichst umfassenden Zugang zu den nötigen Aspekten des Lebensaltags in Deutschland erhalten, wird empfohlen, dass die umfassende BAMF-Broschüre „Willkommen in Deutschland“ sowohl bei den Auslandsvertretungen als
Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens


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 Behördenbegleitungen und beurteilt als sehr hilfreich bis unerlässlich. Einige der interviewten Unternehmen haben die Fachkräfte durch eigene Angestellte auch jenseits der Behörden- und der praktischen Herausforderungen unterstützt (Erstunterbringung, Wohnungssuche, Kontoeröffnung, Krankenversicherung etc.).


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).


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.


5.2.1 Matching zwischen Fachkräften aus Drittstaaten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und Unternehmen


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 Expertenengagements 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


Bei größeren Unternehmen, die sich bereits mit Fachkräf tewinnung 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 Zufallstichprobe.
5.2.3 Praxischeck für Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung

Wie bei allen Drittstaatsangehörigen aus Ländern mit Visumspflicht, müssen auch die Fachkräfte mit ausländischem nichtakademischem Berufsabschluss zunächst bei der Auslandsvertretung im Heimatland ein Visum beantragen (vgl. Schritt 1 in Abbildung 60)*. 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)*. Nachfolgend wird die Auslandsvertretung schicht 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 gibt**).

Abbildung 60: Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung des Aufenthaltstitels für Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung

Quelle: Eigene Darstellung Rambøll Management Consulting GmbH.

* Drittstaatsangehörige aus Staaten ohne Visumspflicht können ohne Visum einreisen, müssen ihren Aufenthaltstitel dann aber mit den entsprechenden Unterlagen bei der lokalen Ausländerbehörde beantragen.

** Drittstaatsangehörige aus Staaten ohne Visumspflicht können ohne Visum einreisen, müssen ihren Aufenthaltstitel dann aber mit den entsprechenden Unterlagen bei der lokaler Ausländerbehörde beantragen.
5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

Weiterleitung des Prüfauftrags von Ausländerbehörden an die ZAV


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


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.


98 Siehe dazu auch die Ausführungen weiter unten in diesem Abschnitt.
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 zeigte 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 Bearbeitungsduer 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 Bearbeitungsduer setzt.

Prüfverfahren innerhalb der BA bei Ausbildungsberufen der Positivliste

Die Prüfverfahren, die prinziell 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 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.


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.


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.

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.
5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

Good-Practice-Ansatz zum Zustimmungsverfahren des lokalen AG-S


In einigen 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. Bezuglich Prüfung der Lohnhöhe muss oft im Internet nach Tarifverträgen etc. recherchiert werden.


Prüfverfahren innerhalb der BA bei Ausbildungsberufen jenseits der Positivliste

Sofern es sich um einen Ausbildungsberuf jenseits der Positivliste handelt und der oder die Zuwanderungsinteressierten 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.

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 könnten Unklarheiten aus dem Matching-Ergebnis besprochen werden.\(^{102}\)


2. **Entscheidung auf Basis des Erfahrungswissens der AG-S-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter:**


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 Arbeitsagenturbereiche:**


---

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.

5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

Nach den beschriebenen Prüfverfahren werden bei Zuwandernden aus visumspflichtigen 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 Prüfanträge 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 Ver- gleich guten Arbeits- und Lebensbedingungen für die Zuwandernden bei der Zuwanderungsentscheidung für Deutschland besonders wichtig waren.

### 5.3 Umsetzung der Regelungen zur Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss


Aus Sicht der Unternehmen ist der rechtliche Rahmen, ins- besondere die Blaue Karte EU, ausreichend, um Deutsch- land Hochqualifizierten attraktiv zu machen und Hochqua- lifizierte aus dem Ausland zu rekrutieren (siehe auch Abschnitt 4.2). Dennoch zeigen sich nach wie vor Heraus- forderungen bei der Umsetzung des Rechtsrahmens.

Im Folgenden wird mithilfe der durchgeführten Fallstudien sowie der deutschlandweiten Onlinebefragung zugewan- derter Fachkräfte und der Expertengespräche aufgeführt, welche zielgruppenspezifischen Herausforderungen bei der Umsetzung des Zuwanderungsverfahrens für Hochqualifi- zierte bestehen. Im nächsten Abschnitt wird auf den Mat- chingprozess zwischen Unternehmen und akademischen Fachkräften eingegangen (vgl. Abschnitt 5.3.1). Im Anschluss wird auf den Informationsstand und die Infor- mationsmöglichkeiten dieser Zielgruppe und der weiteren eingebundenen Akteure (vgl. Abschnitt 5.3.2) und auf die verwaltungstechnische Abwicklung des Einreiseprozesses der Praxis an der Universitätvorgabe von praktische Erfahrungen (Abschnitt 5.3.3) und Schließlich werden in Abschnitt 5.3.4 die im Rahmen der Studie identifizierten Umsetzungserfahrungen mit dem neuen Aufenthaltszulassungstitel für 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 wis- sen, wie sie eine Arbeitsstelle in Deutschland finden kön- nen. 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 Rekrutie- rung ausländischer akademischer Fachkräfte bereits in mehreren Unternehmen eine umgesetzte Strategie neben anderen ist, um den bei Fachkräfteengpässen entgegenzuwirken. Seitens der Unternehmen werden zahlreiche verschiedene Suchwege genutzt. Die Suche erfolgt meist über die Unternehmen selbst, einzelne Unter- nehmen nutzten auch externe Personalservice-Agenturen.


---

**Good-Practice-Ansatz zur Rekrutierung ausländischer akademischer Fachkräfte**


Auch wurde berichtet, dass sich Unternehmen mit Fach- kräfteengpässen mit der Bitte um Vermittlungsunterstüt- zung an die Arbeitsagenturen wenden. Diese leiten die Anfragen i. d. R. an die internationalen Personalservices der ZAV weiter, welcher für die Vermitt- lung ausländischer Fachkräfte nach Deutschland zuständig ist.


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 Lohndumpping verhindern, aber umgekehrt kein Hindernis zur Einstellung akademischer Fachkräfte aus Drittstaaten darstellen.


**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 den Akademikerabschluss 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.
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.


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 Bruttojahresgehalt (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 Beschäftigungs- und nachgewiesen, dass die Ausländerbehörde zur Prüfung eingebunden (Schritt 2 in Abbildung 63), die Auslandsvertretung schickt den Antrag über das BVA weiter (Schritt 2 in Abbildung 63).

Im Jahr 2014 beträgt die Gehaltsgrenze 47.600 Euro Bruttojahresgehalt in den Mangelberufen 37.128 Euro


Da insbesondere im hochqualifizierten Bereich bei den intervieweden 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.

\[
\text{Die Vorabprüfung der Erteilung eines Aufenthaltstitels durch die Ausländerbehörden ist insbesondere im Zusammenhang mit der Einstellung Hochqualifizierter bei den Unternehmen besonders beliebt, da sie zu einer starken Verfahrensbeschleunigung beiträgt (vgl. auch Abschnitt 5.2.1).}
\]

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.

Durch die Vereinfachung des Prüfverfahrens bei der Blauen Karte EU konnte der Einreiseprozess bei Hochqualifizierten bereits beschleunigt werden, dies wurde insbesondere von Unternehmensseite begrüßt.

Abbildung 63: Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung des Aufenthaltstitels für Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss

Quelle: Eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

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.

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 Aufenthaltsverlust und kann nach 21 Monaten eine unbefristete Aufenthaltsverlust 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.“


Bei der Umsetzung der Blauen Karte EU treten in Einzelfällen noch 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
Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

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 dargelegte 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.


- dass ein deutscher oder in Deutschland anerkannter Hochschulabschluss vorliegt und
- dass der Lebensunterhalt der ausländischen Fachkraft im Zeitraum von sechs Monaten in Deutschland gesc...en 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. Auslandvertretung der Bundesrepublik Deutschland in der Volksrepublik China 2013).


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.

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).
3. Weil mir Deutschland bei früheren Besuchen gut gefallen hat (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.

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

### Abbildung 65: Absicht der befragten ausländischen Fachkräfte mit einem Hochschulabschluss, Deutschland als Zuwanderungsland weiterzuempfehlen (Angaben in Prozent)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Empfehlung, nach Deutschland zu ziehen</th>
<th>0</th>
<th>25</th>
<th>50</th>
<th>75</th>
<th>100</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ja</td>
<td>30</td>
<td>57</td>
<td>7</td>
<td>7</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Eher ja</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Eher nein</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nein</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anmerkung: Die Frage wurde EU- und drittstaatsangehörigen Fachkräften mit und ohne Visumspflicht mit akademischem Abschluss gestellt.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting.

### Abbildung 66: Bleibeabsichten der befragten ausländischen Fachkräfte mit akademischem Abschluss (Angaben in Prozent)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Planen Sie, langfristig in Deutschland zu bleiben?</th>
<th>0</th>
<th>25</th>
<th>50</th>
<th>75</th>
<th>100</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ja</td>
<td>30</td>
<td>29</td>
<td>7</td>
<td>30</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Eher ja</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Eher nein</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nein</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Weiß noch nicht</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anmerkung: Die Frage wurde EU- und drittstaatsangehörigen Fachkräften mit und ohne Visumspflicht mit akademischem Abschluss gestellt.
Quelle: Onlinebefragung ausländischer Fachkräfte durch Rambøll Management Consulting.

Jeweils 30 Prozent der befragten Hochqualifizierten würden Deutschland als Zuwanderungsland eindeutig weiterempfehlen und haben eine klare Bleibeabsicht.
5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

5.4 Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Berufsabschlüsse


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


Abbildung 67: Die häufigsten deutschen Referenzberufe, für die im Jahr 2013 Beratungen zur Anerkennung stattfanden (Angaben in Prozent)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Beruf</th>
<th>Prozent</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Lehrer/-in</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>Ingenieur/-in</td>
<td>10</td>
</tr>
<tr>
<td>Gesundheits- und Krankenpfleger/-in</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Erzieher/-in, Staatlich anerkannte/-r</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>Arzt/Arztin</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Betriebswirt/-in</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Ökonom/-in</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Büroykaufmann/-frau</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Psychologe/-in</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Wirtschaftswissenschaftler/-in</td>
<td>2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

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 Berufskualifikation zu einem deutschen Berufsabschluss. Ausländische Fachkräfte können einen Antrag auf ein Verfahren zur Überprüfung der Gleichwertigkeit der jeweiligen Berufskualifikation 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).


Bei der Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses wird der Abschluss mit einem deutschen Berufsabschluss

Abbildung 68: Zuständige Anerkennungsstellen je nach Berufsgruppe für ausländische Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung

5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

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.


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


Berufsabschlüsse in Handwerk, Industrie und Handel


Nach der Identifikation der entsprechenden Anerkennungsstelle (meist die Handwerkskammer), die, wie bereits

Berufsabschlüsse im Sozialwesen


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


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 geregelteren 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


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 nachzuvollziehen 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


Reglementierte Berufe

Auch einige Berufe, die einen Hochschulabschluss erfordern sind reglementiert. Ähnlich wie bei den Berufabschlüssen 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 Verwaltungen 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 Berufsausbildung mit dem deutschen Abschluss durch die zuständige Stelle festgestellt werden. Hierfür sind meist die entsprechenden Kammern wie die Architektenkammer, die Ingenieurkammer etc. verantwortlich (Informationsportal: anerkennung-in-Deutschland.de).

Die Bescheinigung der Gleichwertigkeit ist für die Berufsausbildung 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).


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 Berufsangehörigen 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. Die Feststellung der Gleichwertigkeit, wie sie für die Approbation Voraussetzung ist.


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.


Abschlüsse im Bildungs- und Sozialbereich

Die meisten akademischen Berufe im Sozialwesen (Lehrerin/Lehrer, Sozialpädagogin/-pädagoge etc.) sind landesrechtlich 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 Berufszertifikatsbeglaubigungsgesetzes (BayBQFG) (Informationsportal: anerkennung-in-deutschland.de).
5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

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


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 ansetzen, empfohlen. In einem geplanten IQ-Förderprogramm soll ab 2015 an dieser Stelle angesetzt werden.


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 Praktikumsträger 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 Drittländern

Im Folgenden wird näher auf die im Rahmen der Studie analysierten Umsetzungsaspekte der Zielgruppe der Studierenden und Promovierenden aus Drittländern eingegangen, die an einer deutschen Universität oder 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 der deutschen Hochschulen haben das Potenzial, Engpässe auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu mildern 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.

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.

Das BMBF prüft derzeit ein Stipendienprogramm.

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.

5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

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 multisprachige 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“).


Abbildung 69: Informationsquellen bei der Suche nach dem Studienplatz bzw. der Promotionsstelle

(Angaben in Prozent)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Informationsquelle</th>
<th>Studium (N=289)</th>
<th>Promotion (Doktorarbeit) (N=88)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Über den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD)</td>
<td>37</td>
<td>34</td>
</tr>
<tr>
<td>Über meine privaten Kontakte</td>
<td>31</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td>Über meine Universität/Hochschule in der Heimat</td>
<td>22</td>
<td>27</td>
</tr>
<tr>
<td>Aus anderen Internetquellen</td>
<td>16</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>Über das „Research in Germany“-Portal</td>
<td>11</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>Sonstiges</td>
<td>13</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Ich war extra für kurze Zeit in Deutschland, um einen Studienplatz bzw. eine Promotionsstelle zu finden</td>
<td>5</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>Über eine Karriereveranstaltung von deutschen Akteuren im Ausland</td>
<td>2</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Über die staatliche Arbeitsagentur in meiner Heimat</td>
<td>1</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>Über eine Jobmesse in meinem Herkunftsland</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

Im Zuge der rechtlichen Änderungen wurde es der Zielgruppe der ausländischen Studierenden und Promovierenden 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 ausgeschließlich 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 Fallstudien haben in Bezug auf die Ausübung von Nebentätigkeiten durch diese Zielgruppe aufgezeigt, dass dies ohne vorherige Anmeldung oder Information der Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen 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

---

**Abbildung 70: Bewertung der Informationen bzgl. der Regelungen zur Ausübung von Nebentätigkeiten im Rahmen des Studiums bzw. der Promotion (Angaben in Prozent)**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Quelle</th>
<th>Ja</th>
<th>Nein</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Studium</td>
<td>54</td>
<td>46</td>
</tr>
<tr>
<td>Promotion (Doktorarbeit)</td>
<td>37</td>
<td>63</td>
</tr>
</tbody>
</table>


**Abbildung 71: Schwierigkeiten bei der Suche nach einer Beschäftigung im Nebenerwerb (Angaben in Prozent)**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Schwierigkeit, einen Nebenjob zu finden</th>
<th>1 Einfach</th>
<th>2</th>
<th>3</th>
<th>4</th>
<th>5</th>
<th>6 Schwierig</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>9</td>
<td>15</td>
<td>25</td>
<td>16</td>
<td>15</td>
<td>20</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Anmerkung:** Diese Frage wurde Studierenden aus Drittstaaten mit und ohne Visumspflicht gestellt.


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).


Abbildung 72 stellt exemplarisch einige Zitate dar, welche in diesem Zusammenhang genannt wurden (siehe Abbildung 72).


5.5.2 Praxischeck für Studierende und Promovierende deutscher Hochschulen aus Drittstaaten


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 freinnehmen 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.“ |

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 Studienvorbereitung,
- 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).


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-
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.


Der Verwaltungspfad für Promovierende unterscheidet sich von dem der ausländischen Studierenden dahingehend, dass hier drei unterschiedliche rechtliche Grundlagen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels möglich sind. 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 der Frist ausschließlich in begründeten Fällen 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.

Der Verwaltungspfad für Promovierende unterscheidet sich von dem der ausländischen Studierenden dahingehend, dass hier drei unterschiedliche rechtliche Grundlagen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels möglich sind. 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 der Frist ermöglichen.


115 Dies entspricht 0,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

116 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.

**Good-Practice-Ansatz zur Abstimmung zwischen Ausländerbehörde und Universität bzw. Hochschule**


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:


- 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 stipendiengebende 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 für die Dauer der beantragten Aufenthaltsverweildauer zu garantieren. 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.


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


Abbildung 74: Erbringung der geforderten Nachweise für das Visum mit Aufenthaltstitel
(Angaben in Prozent)

Abbildung 75: Erbringung der geforderten Nachweise für die Ausländerbehörde
(Angaben in Prozent)


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 Aufenthaltserslaubnis 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)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Schwierigkeit der Änderung des Aufenthaltstitels</th>
<th>0</th>
<th>25</th>
<th>50</th>
<th>75</th>
<th>100</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 Einfach</td>
<td>31</td>
<td>24</td>
<td>12</td>
<td>12</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>6 Schwierig</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

Anmerkung: Diese Frage wurde Studierenden und Promovierenden aus Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht gestellt.

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 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

„Ich hatte eine Stelle sogar im Bereich der Integration der Migranten (2/3 Stelle), gefördert von der Senatsverwaltung für Stadtteilentwicklung in Berlin. Ich hatte 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.“

„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!“

„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 was no longer a student. I had to go back to my home country, and apply a visa for entry again.“

„Ich hatte Jobangebote, aber dürfte 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.“

„There was dificult to get information about my rights when I charged my visa. It was easier to ask other foreigners than in the official place.“

„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 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.“

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 Sprachkenntnisse einen Hinderungsfaktor 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


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)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Deutschkenntnisse - Studium</th>
<th>Deutschkenntnisse - Promotion</th>
<th>Englischkenntnisse - Studium</th>
<th>Englischkenntnisse - Promotion</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>52</td>
<td>21</td>
<td>59</td>
<td>72</td>
</tr>
</tbody>
</table>

N = 290

N = 85

N = 284

N = 86

**Abbildung 79: Lernangebote der für das Studium relevanten Sprachen seitens der Universität/Hochschule in Deutschland**

(Angaben in Prozent)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Möglichkeit zum Spracherwerb</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ja</td>
</tr>
<tr>
<td>83</td>
</tr>
</tbody>
</table>

N = 325

**Abbildung 80: Bewertung des von der deutschen Universität/Hochschule angebotenen Sprachlernangebots**

(Angaben in Prozent)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nutzen der Sprachkurse</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 Hilfreich</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

N = 272

**Anmerkungen:** Diese Fragen wurden Studierenden und Promovierenden aus EU- und Drittstaaten mit und ohne Visumspflicht gestellt. Die Auswertungen beziehen sich auf die Antwortkategorie: „Ich musste Deutsch- bzw. Englischkenntnisse nachweisen.“


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 Sprachkenntnisse 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.


Basierend auf den Angaben zum für das Studium erforderlichen Spracherwerb, belegt die Mehrheit der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden englischsprachige Stu diengänge. 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)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Thema</th>
<th>1</th>
<th>2</th>
<th>3</th>
<th>4</th>
<th>5</th>
<th>6</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>... unter welchen Bedingungen ich in Deutschland nach meinem Abschluss arbeiten kann.</td>
<td>10</td>
<td>10</td>
<td>15</td>
<td>7</td>
<td>13</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>... wie man in Deutschland Bewerbungen schreibt.</td>
<td>10</td>
<td>12</td>
<td>13</td>
<td>7</td>
<td>16</td>
<td>42</td>
</tr>
<tr>
<td>... wie man in Deutschland in Bewerbungsgesprächen auftritt.</td>
<td>9</td>
<td>6</td>
<td>15</td>
<td>10</td>
<td>13</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>... welche Gehaltsforderungen ich stellen kann.</td>
<td>7</td>
<td>8</td>
<td>12</td>
<td>6</td>
<td>16</td>
<td>50</td>
</tr>
</tbody>
</table>

N = 105
N = 110
N = 109
N = 109


5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens


### Abbildung 82: Unterstützung durch die Behörden bei der Jobsuche nach Abschluss des Studiums bzw. der Promotion (Angaben in Prozent)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1 Trifft zu</th>
<th>2</th>
<th>3</th>
<th>4</th>
<th>5</th>
<th>6 Trifft nicht zu</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>... unter welchen Bedingungen ich in Deutschland bleiben kann.</td>
<td>22</td>
<td>15</td>
<td>11</td>
<td>8</td>
<td>10</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>... unter welchen Bedingungen ich in Deutschland eine Arbeit suchen kann.</td>
<td>12</td>
<td>10</td>
<td>13</td>
<td>10</td>
<td>13</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>... unter welchen Bedingungen ich in Deutschland arbeiten kann.</td>
<td>18</td>
<td>10</td>
<td>13</td>
<td>10</td>
<td>11</td>
<td>38</td>
</tr>
</tbody>
</table>


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


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.


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)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Empfehlung, nach Deutschland zu ziehen</th>
<th>0</th>
<th>25</th>
<th>50</th>
<th>75</th>
<th>100</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ja</td>
<td>43</td>
<td>41</td>
<td>11</td>
<td>6</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Eher ja</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Eher nein</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nein</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

N = 306

Anmerkung: Diese Frage wurde Studierenden und Promovierenden aus EU und Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht gestellt.

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).”

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.”

„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.

5.6.1 Matching zwischen Jugendlichen aus Drittstaaten und Unternehmen


5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

5.6.2 Informationsstand und Informationsbeschaffung


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.


Gerade um eine Ausbildung zu absolvieren, sind (berufsbezogene) Deutschkenntnisse entscheidend. Die Nachfrage nach Sprachkursen hat sowohl im In- als auch im Ausland zugenommen.
5. Umsetzung des aktuellen Rechtsrahmens

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.


Quelle: Eigene Darstellung Rambøll Management Consulting.

Abbildung 88: Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung von Jugendlichen aus Drittstaaten ohne Berufsabschluss, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren
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 derzeitig bereits ein erheblicher Mangel an Auszubildenden besteht, einzustellen.


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.


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


Über die Verbleisabsichten 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 zielgruppenpezifische Aspekte beleuchtet.


Die zielgruppenpezifischen 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 Zielgruppe 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 der 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.


Abschließend werden in einem Gesamtfazit die Konvergenzen und Unterschiede auf der Regelungs- und der

119 Entsprechend der jeweiligen Schwerpunktssetzungen 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.

6.1 Österreich


- 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.
6. Vertiefender internationaler Vergleich


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


- ob eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem Mangelberuf vorliegt,
- mindestens 50 von 75 Punkten des Punktewertungssystems erreicht sind
- für die beabsichtigte Beschäftigung das nach Gesetz, Verordnung oder Kollektivvertrag zustehende Mindestentgelt zuzüglich betriebsüblicher Überzahlung bezahlt wird.


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 diese Prüfung erforderlich ist, wenn die Bewerberin oder der Bewerber eine anerkannte Berufsausbildung in einem Beruf auf der sogenannten Positivliste für Mangelberufe aufweist.


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 Arbeitsuchende 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.
Vertiefender internationaler Vergleich


Sonstige Schlüsselkräfte


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. Der Beruf in Deutschland muss der deutschen sog. Positivliste aufgeführt sein. Ergänzend zu der österreichischen Arbeitsmarktprüfung müssen die Zuwandernden dieser Zielgruppe in Österreich das Erfordernis eines Mindesteinkommens sowie die Einstufung im Punktesystem mit 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


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.

### 6.1.2 Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss


#### Rot-Weiß-Rot-Karte


#### „Jobseeker“-Visum


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 Jahrgangsalter
- Forschungs- oder Innovationstätigkeit
- Erhalt anerkannter Auszeichnungen und Preise
- Deutsch- oder Englischkenntnisse
- Alter
- Nachweis eines Studiums in Österreich

Blaue Karte EU


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. 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 Mindesteinkommen in Deutschland liegt jedoch aktuell deutlich unter dem entsprechenden in Österreich geforderten Min-

127 Dies bedeutet im Detail Folgendes: „Nachweis, dass der/die Drittstaatsangehörige für die Beschäftigung ein Bruttojahresgehalt erhält, das dem Einkommafachen 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-Weiβ-Rot-Karte wider. Auch in Bezug auf die Bearbeitungsduer 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.


Good-Practice-Ansatz zur Erteilung der Rot-Weiβ-Rot-Karte


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
6. Vertiefender internationaler Vergleich

Wissenschaft und Forschung um Konsultation gebeten werden (BMASK 2013b). In Bezug auf eine im Ausland erworbbene Berufsschulqualifikation ist eine Anerkennung gesetzlich erforderlich, wenn damit das Recht zur Ausübung eines in Österreich reglementierter Berufs erworben werden soll. Weitergehende Informationen stehen Zuwanderinnen und Zuwanderern auf dem Berufsanerkennungsportal zur Verfügung, welches auch einen „Anerkennungs-Wegweiser“ bietet.\textsuperscript{128}


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 Herkunftsland, 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.


\textsuperscript{128} Das Berufsanerkennungsportal ist über http://www.berufsanerkennung.at/ verfügbar.

\textsuperscript{129} Ausführliche Informationen über die zuständigen Anerkennungsstellen finden sich auf den Seiten des Bundesministerium des Inneren unter: http://www.integration.at/media/files/berufsanerkennung/Anerkennungs-ABC.pdf

6.1.4 Ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen österreichischer Hochschulen


Eine Auskunft der Expertinnen und Experten zu einer vergleichsweise hohen Ablehnungsquote bei den relevanten Zielgruppen.


Good-Practice-Ansatz bei der Erteilung von Aufenthaltsstiteln 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.


130 Dieser Anforderung übertrifft die deutsche Regelung und verlangt höhere finanzielle Mittel. Siehe hierzu Abschnitt 5.5.2.
6. Vertiefender internationaler Vergleich


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.


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 Bundesesebene, 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


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.


6. Vertiefender internationaler Vergleich

Terminvereinbarung zu unterschiedlichen Themen, beispielsweise Berufsanerkennung, Meldewesen, Versicherungen und Bildungsangebote informieren. Gefördert und ermöglicht werden diese Maßnahmen durch den ÖIF.

6.2 Dänemark


Unter Berücksichtigung 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/.
8. Vertiefender internationaler Vergleich

6. Zuwanderung ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung


Die Zuwanderung für beruflich Qualifizierte ist in Dänemark ausschließlich über den Zugangsweg der Mindesteinkommensgrenze möglich, auf welchen im folgenden Abschnitt näher eingegangen wird. Die Regelungen für beruflich qualifizierte 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 Positivliste 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 zwangend 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](http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/work/positivelist/positive_list_overview.htm)
6. Vertiefender internationaler Vergleich

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 Gehalts- höhe. Sollten in Bezug auf diesen Aspekt Unsicherheiten auftreten, so ist es der Dänischen Agentur für Arbeitssicherung und internationale Rekrutierung möglich, die für die Berufsguppe relevante Gewerkschaft um eine entsprechende Einschätzung zu bitten.


Mindesteinkommensgrenze


Greencard


---


6.2.3 Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse


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). Die Anerkennung ausländischer Abschlüsse ist dahingehend kostenpflichtig, dass es die Anerkennung bestätigende Dokument Kosten verursacht (Danish Agency for International Education 2010:21).

6.2.4 Ausländische Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen dänischer Hochschulen


Auf der Umsetzungssebene wird nach Aussage der Expertinnen und Experten angestrebt, mehr Studierende aus Drittstaaten zu animieren, für die gesamte Studienzeit 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 VD erläuterung der Übersicht in englischer Sprache verfügbar unter folgendem Link:

139 Ein Leitfaden zum Verfahren ist in englischer Sprache verfügbar unter folgendem Link:


### 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.


### Die Zuwanderung von Jugendlichen ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Dänemark absolvieren


### 6.2.6 Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen

6. Vertiefender internationaler Vergleich

Vertiefender internationaler Vergleich

Einrichtungen vereint, welche im Zuge eines Verwaltungs- und Wachstum kofinanziert.

**Good-Practice-Ansatz zur Integration ausländischer Fachkräfte**


**Good-Practice-Ansatz im Bereich der Unterstützungsleistungen für ausländische Fachkräfte und dänische Betriebe**


---

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.
6. Vertiefender internationaler Vergleich


Good-Practice-Ansatz im Matching-Prozess zwischen ausländischen Fachkräften und dänischen Betrieben


6. Vertiefender internationaler Vergleich


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.

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.


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 stärken Fokus auf die für den Arbeitsalltag relevante Sprachvermittlung legen. Diese Angebote sind durch staatliche Stellen finanziert.

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.


Unterschiede in den rechtlichen Einzelregelungen für die unterschiedlichen Zielgruppen


Punktesystem vs. Spezialtatbestände


Aufenthaltszweck zur Arbeitssuche


Zuwanderungsmöglichkeiten für Studierende


149 Damit ist nicht die Verbleibsmöglichkeit direkt nach einem Studienabschluss in Deutschland gemeint. Diese wird im nachfolgenden Teil beschrieben.


Neben den Möglichkeiten des Nebenerwerbs und dem vergleichsweise langen Verbleibzeitraum 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 durchaus attraktiver machen dürfte.


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


Sponsoren


Vorrangprüfung

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


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. In Deutschland sind die relevanten Informationen (noch) nicht auf einer zentralen Internetseite dargestellt. Dies wurde seitens der deutlichen Mehrheit der Expertinnen und Experten als eine Herausforderung für die Weiterentwicklung im Bereich der Zuwanderungsberatung angesehen, da die Informationen schwerer auffindbar sind und damit den Informationsbedarf nicht optimal decken.


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 bereitgestellt, welche sehr hilfreich für die Einreise und die Orientierung in Österreich sind.
Matching am Arbeitsmarkt


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 restrictiver. 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.


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.


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 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.

Die zum Teil vorherrschenden Unsicherheiten der Verwal-
tungsakteure bezüglich der neuen rechtlichen Regelungen
und ihrer Umsetzung wirken sich auf die Effizienz der Pro-
zeß bei der Zuwanderung aus. Beispielsweise werden die
Möglichkeiten zur Beschleunigung des Einreiseverfahrens
für Fachkräfte nach § 31 AufenthG bislang nicht in vollen
Umfang genutzt. Daneben werden die bestehenden Mög-
lichkeiten der Vorabprüfung der Zustimmung der Auslän-
derbehörden 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 beschleu-
nigt 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 kom-
men. Für Unternehmen mit akuten Fachkräftemangel
stellt dies eine Herausforderung dar.

Hinsichtlich der Transparenz der Umsetzungsprozesse
wurde seitens der Fachkräfte und der Unternehmen kriti-
siert, dass während der Wartezeit bis zur Erteilung der Ein-
reisevisa in der Regel keine Informationen zu der Dauer
der jeweiligen Vorgänge, den bearbeitenden Stellen und
mögener Verzögerungsgründen vorliegen. Auch konnte
festgestellt werden, dass die rechtlichen Regelungen nicht
immer einheitlich umgesetzt werden. Dies ist für Unter-
nehmen und Fachkräfte schwer nachvollziehbar und
schränkt die Planungssicherheit ein.

Die Möglichkeit der Anerkennung beruflicher Abschluß
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 Informa-
tionen zu Dauer und Kosten des Verfahrens, welche laut Aus-
sagen der Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter sowie
der Fachkräfte selbst als transparent und nicht kalkulier-
bar bewertet wurden. Es wurde kritisiert, dass die Kampak-
gne zum Anerkennungsverfahren einen zum Teil falschen
Eindruck suggeriert, da hierbei nicht auf potenziell entsteh-
hende Kosten oder die ungefähre Dauer des Anerkennungs-
verfahrens eingegangen wird. Die Werbemaßnahmen lässt
nach Angaben der Fachkräfte den Eindruck entstehen, dass
die volle Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation das Er-
gebnis 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 Wer-
bemaßnahmen und der Informationsvermittlung empfoh-
len, 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
to beschleunigen, so dass den seitens der Wirtschaft drin-
gend benötigten Fachkräften ein zeitnaher Zugang zum
deutschen Arbeitsmarkt ermöglicht wird. Dafür müssten
zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden, um die Quali-
tät der Überprüfung weiterhin sicherzustellen. Hier wird
darüber hinaus empfohlen zu prüfen, auch als Zeichen
einer gelebten Willkommens- und Anerkennungskultur,
den Anerkennungsprozess für Qualifikationen in Mangel-
berufen 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 Etablie-
runz 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 amortisie-
ren sich mittel- bis langfristig jedoch durch die steuerli-
chen Mehreinnahmen, welche durch die Erwerbsstätigkeit
der ausländischen Zuwanderer und Zuwanderer gene-
rüft 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 Bundes-
ländern gelten. Positiv benannt wurde im Zuge der Erhe-
bungen das Portal „Anerkennung in Deutschland“, welches
doch 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 Weiter-
führung der eingeleiteten Bestrebungen sowie die Einfüh-
rung zusätzlicher Maßnahmen erforderlich. Insbesondere
in den Ausländerbehörden fühlen sich die Fachkräfte nicht
immer willkommen. Daneben wünschen sich selbst Akade-
mikerinnen und Akademiker mehr Unterstützung beim
Ankommen im deutschen Alltag. Neben der Etablierung
einer kulturell offenen und von den Verwaltungsmitarbei-
terinnen und -mitarbeitern gelebten Freundlichkeit aus-
ländischen Fachkräften gegenüber, muss sich die Etablier-
ung 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 qualifi-
zierter und hochqualifizierter Fachkräfte angewiesen ist.
Ein entsprechender öffentlicher Dialog sollte hier durch die
politische Ebene angestoßen werden. Aus Sicht ausländi-
scher Fachkräfte wird die Attraktivität Deutschlands als
potenzielles Zuwanderungsland auch anhand der verfüg-
baren Informations- und Willkommensangebote gemessen.
Neben einer notwendigen Steigerung der Bekanntheit des
Rechtsrahmens müssen auch die Informationsangebote
für die Zuwandernden verbessert werden, da diese in erheb-
lgem Maße die Zuwanderungsabsichten und Verbleisch-
cchancen beeinflussen. Dies bezieht sich neben Informatio-


Wie in Bezug auf die unterschiedlichen Zielgruppen bereits benannt, wird der gültige Rechtsrahmen seitens der Verwaltung, der Wirtschaft und der Fachkräfte selbst als ziel führend bewertet. Inwieweit sich diese Bewertung auch bei
7. Gesamtbewertung

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.


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 Zielgruppe 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 Informativität zwischen der Umsetzung von außerhalb und der Umsetzung vor dem Hintergrund, dass der rechtliche Rahmen für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte seitens der Akteursgruppen Verwaltung, Wirtschaft und ausländischen Fachkräften als grundsätzlich positiv bewer-
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 Untemehmensebene 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 Unternehmen und der an der Umsetzung beteiligten Akteure 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr.</th>
<th>Themenbereich</th>
<th>Empfehlung</th>
<th>Zielgruppe/Institution</th>
<th>Verantwortlichkeit</th>
<th>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</th>
<th>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>Informationsstand und Informationsmöglichkeiten</td>
<td>Die Erhebungen haben aufgezeigt, dass der Wissensstand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auslandsvertretungen in spezifischen Einzelfragen des neuen Rechtsrahmens verbessert werden konnte. 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.</td>
<td>Auslandsvertretungen</td>
<td>Auswärtiges Amt</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>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.</td>
<td>Auswärtiges Amt, BMI</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nr.</td>
<td>Themenbereich</td>
<td>Empfehlung</td>
<td>Zielgruppe/Institution</td>
<td>Verantwortlichkeit</td>
<td>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</td>
<td>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</td>
</tr>
<tr>
<td>-----</td>
<td>------------------------</td>
<td>-----------------------------------------------------------------------------</td>
<td>---------------------------------</td>
<td>--------------------</td>
<td>-------------------------------------</td>
<td>--------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td></td>
<td>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.</td>
<td>BMI, Innenministerien der Bundesländer</td>
<td>–</td>
<td>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.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td></td>
<td>Es wird angeregt, dass mehr und fokussierte Informationen zum Arbeitserlaubnisverfahren 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.</td>
<td>AG-S</td>
<td>BA-Zentrale, Koordinierungschaft der ZAV</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr.</th>
<th>Themenbereich</th>
<th>Empfehlung</th>
<th>Zielgruppe/Institution</th>
<th>Verantwortlichkeit</th>
<th>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</th>
<th>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>7</td>
<td>Informationsstand und Informationsmöglichkeiten</td>
<td>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.</td>
<td>Ausländische Fachkräfte</td>
<td>Auswärtiges Amt</td>
<td>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 for dern Unternehmen auch Schulungen, um die Kundenorientierung in den Auslandsvertretungen zu verbessern.</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>10</td>
<td></td>
<td>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 auszulegen.</td>
<td>Diverse, u. a. Auswärtiges Amt, BMWi, DIHK etc.</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr.</th>
<th>Themenbereich</th>
<th>Empfehlung</th>
<th>Zielgruppe/Institution</th>
<th>Verantwortlichkeit</th>
<th>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</th>
<th>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>11</td>
<td>Informationsstand und Informationsmöglichkeiten</td>
<td>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.</td>
<td>Fachkräfte aus einem Drittstaat</td>
<td>Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>Nr.</td>
<td>Themenbereich</td>
<td>Empfehlung</td>
<td>Zielgruppe/Institution</td>
<td>Verantwortlichkeit</td>
<td>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</td>
<td>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</td>
</tr>
<tr>
<td>-----</td>
<td>---------------</td>
<td>------------</td>
<td>-----------------------</td>
<td>-------------------</td>
<td>-------------------------------------</td>
<td>-------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>15</td>
<td>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.</td>
<td>Jugendliche aus Drittstatten, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren</td>
<td>Kammern, Berufsschulen und schulische Ausbildungsanstalten</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
## Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr.</th>
<th>Themenbereich und Informationsmöglichkeiten</th>
<th>Empfehlung</th>
<th>Zielgruppe/Institution</th>
<th>Verantwortlichkeit</th>
<th>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</th>
<th>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</th>
</tr>
</thead>
</table>
### Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr.</th>
<th>Themenbereich</th>
<th>Empfehlung</th>
<th>Zielgruppe/Institution</th>
<th>Verantwortlichkeit</th>
<th>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</th>
<th>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>19</td>
<td>Effizienz der Umsetzungsprozesse</td>
<td>Ein Termsystem für die Beantragung und Verlängerung von Aufenthaltsstiteln ist für die Fachkräfte, etwaige Begleitpersonen aus dem Unternehmen sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden zeitsparend. Daher wird empfohlen, flächendeckende Termsysteme zur besseren Planbarkeit in den Ausländerbehörden einzuführen.</td>
<td>Ausländerbehörden</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>22</td>
<td></td>
<td>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 Handhabe zwischen den einzelnen Bundesländern ermöglichen.</td>
<td>Promovierende deutsche Hochschulen aus Drittstaaten</td>
<td>BMI</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr.</th>
<th>Themenbereich</th>
<th>Empfehlung</th>
<th>Zielgruppe/ Institution</th>
<th>Verantwortlichkeit</th>
<th>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</th>
<th>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>24</td>
<td>Effizienz der Umsetzungsprozesse</td>
<td>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.</td>
<td>Studierende deutscher Hochschulen aus Drittstaaten</td>
<td>BMI, Innenaufsichtsbehörden, Kultusministerien der Bundesländer</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
</tr>
<tr>
<td>25</td>
<td>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 Externen 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.</td>
<td>Jugendliche aus Drittstaaten, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren</td>
<td>BMWi, BMAS</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>26</td>
<td>Um dem Mangel an Auszubildenden entgegenzuwirken, sollte überlegt werden, die Vorrangprüfung für Ausbildungsverhältnisse in ausgewählten Mangelberufen wegzulassen. Betroffen wäre hier von die Zielgruppe der Jugendlichen aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung, die zum Ausbildungszweck nach Deutschland zuwandern.</td>
<td>Auslandsvertretungen</td>
<td>BMAS</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>27</td>
<td>Die Onlinebefragung mit ausländischen Fachkräften aus einem Drittstaat zeigte, dass bei der Visumsantragstellung in Herkunftsländern 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.</td>
<td>Auslandsvertretungen</td>
<td>BMAS</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
## Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr.</th>
<th>Themenbereich</th>
<th>Empfehlung</th>
<th>Zielgruppe/Institution</th>
<th>Verantwortlichkeit</th>
<th>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</th>
<th>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>30</td>
<td></td>
<td>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.</td>
<td>BMI, Auswärtiges Amt</td>
<td>–</td>
<td>–</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>31</td>
<td></td>
<td>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.</td>
<td>Ausländerbehörde, Auslandsvertretung, ZAV, AG-S</td>
<td>Alle beteiligten Akteure mit direkten Schnittstellen</td>
<td>–</td>
<td>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.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr.</th>
<th>Thema (Handlungsempfehlung)</th>
<th>Empfehlung</th>
<th>Zielgruppe/Institution</th>
<th>Verantwortlichkeitsverteilung</th>
<th>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</th>
<th>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</th>
</tr>
</thead>
</table>


185

8. Handlungsempfehlungen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr.</th>
<th>Themenbereich</th>
<th>Empfehlung</th>
<th>Zielgruppe/Institution</th>
<th>Verantwortlichkeit</th>
<th>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</th>
<th>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>38</td>
<td></td>
<td>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 regelmäßige Aktualisierung der anabin-Datenbank und die Erweiterung der hinterlegten Abschlüsse, insbesondere der Hochschulabschlüsse, empfohlen.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>39</td>
<td></td>
<td>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 ergebenen Konsequenzen (Weiter-/Fortbildungen etc.) für die ausländische Fachkraft besser verständlich und nachvollziehbar sind.</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
### Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr.</th>
<th>Themenbereich</th>
<th>Empfehlung</th>
<th>Zielgruppe/Institution</th>
<th>Verantwortlichkeit</th>
<th>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</th>
<th>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</th>
</tr>
</thead>
</table>
### Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr.</th>
<th>Themenbereich</th>
<th>Empfehlung</th>
<th>Zielgruppe/Institution</th>
<th>Verantwortlichkeit</th>
<th>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</th>
<th>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>43</td>
<td>Verbesserung des Anerkennungsverfahrens zur Anerkennung der beruflichen Qualifikation</td>
<td>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.</td>
<td>Unternehmen, ausländische Fachkräfte in einem Betrieb</td>
<td>Länder (landesrechtlich geregelter Gesundheitsberuf), Unternehmen, ausländische Fachkräfte in einem Betrieb</td>
<td>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 Unwägbarkeiten ist es laut der befragten Unternehmen in der Vergangenheit bereits vorgekommen, dass ausländische Fachkräfte während des Anerkennungsverfahrens wieder in ihr Heimatland zurückkehrten.</td>
<td>–</td>
</tr>
</tbody>
</table>
### Tabelle 12: Übersicht der Handlungsempfehlungen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr.</th>
<th>Themenbereich</th>
<th>Empfehlung</th>
<th>Zielgruppe/Institution</th>
<th>Verantwortlichkeit</th>
<th>Bewertung aus Sicht der Unternehmen</th>
<th>Bewertung aus Sicht der umsetzenden Stellen</th>
</tr>
</thead>
</table>
Literaturverzeichnis

Auslandsvertretung der Bundesrepublik Deutschland in der Volksrepublik China (2013): Visum zur Arbeitsplatzsuche (nationales Visum), Stand November 2013.


Bundesagentur für Arbeit (BA) (2012b): BA-Beteiligung online, § 39 Aufenthaltsgesetz, März 2012 (Flyer).


Brücker, Herbert; Baas, Timo; Christoph, Bernhard; Dietz, Martin; Fuchs, Johann; Fuchs, Stefan; Haas, Annette; Hummel, Markus; Jahn, Daniel; Kleiner, Corinna; Krupe, Thomas; Kubis, Alexander (2012): Fachkräftebedarf: Analyse und Handlungsbedarf. Handbuch Arbeitsmarkt 2012. Bertelsmann, Gütersloh.


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


Dietz, Martin; Kettner, Anja; Kubis, Alexander; Leber, Ute; Müller, Anne; Stegmaier, Jens (2012): Unvollkommene Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt – Analysen zur Arbeitskräfte- nachfrage auf Basis des IAB-Betriebspanels und der IAB-Erhebung des Gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots. IAB-Forschungsbericht, 08/2012. Nürnberg.


Siegert, Andreas, Herbert S. Buscher und Rainer Ohliger (2013): **Transaktionskosten und Fachkräftewerbung: Ein Erklärungsansatz auf Grundlage der Institutionenökonomik.** IWH Diskussionspapier Nr. 11, September 2013.


Statistik Austria (2013): **Pressemittteilung 13, verfügbar unter:** http://www.statistik.at/web_de/presse/071728 (Download: 19.07.2013)


Statistik Austria (2013b): **Pressemittteilung 13, verfügbar unter:** http://www.statistik.at/web_de/presse/071728 (Download: 19.07.2013)


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)


Zentralverband des Deutschen Handwerks (2013): Ausländische Auszubildende. Verfügbar unter:
## Anhang I

### Tabelle 13: Definitionen und Methodik der genutzten unterschiedlichen Datenquellen

<table>
<thead>
<tr>
<th>Datenquelle</th>
<th>Besondere Definitionen</th>
<th>Methodik</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ausländerzentralregister (AZR)</td>
<td>• EU-Bürgerinnen und -Bürger: Alle EU-Staatsangehörigen • Drittstaatsangehörige: Alle Staatsangehörige außerhalb der Europäischen Union, inkl. EFTA-Staaten sowie Rumänien und Bulgarien</td>
<td>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 gezogenen 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.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

---

*Zuwiderer nach Herkunftsland (EU- und Drittstaatsangehörigkeit)*


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 Stadt-Statistiken erstellt.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Datenquelle</th>
<th>Besondere Definitionen</th>
<th>Methodik</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>OECD Internationale Migration Database</td>
<td>Zuwanderer nach Herkunftsland (EU- und Drittstaatsangehörigkeit)</td>
<td>Die veröffentlichten OECD-Daten basieren auf individuellen Datenzulieferungen von nationalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die von der OECD für die Datenzulieferung 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.</td>
</tr>
<tr>
<td>Statistisches Bundesamt</td>
<td>Zuwanderer nach Herkunftsland (EU- und Drittstaatsangehörigkeit)</td>
<td>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:</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Beschäftigung</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Arbeitslosigkeit</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Nichterwerbspersonen</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
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 praktischen 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.

- Ausländerische Jugendliche, die eine (duale oder vollzeit- schulische) Berufsausbildung in Deutschland absolviert 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,
- Drittstaatangehörige mit Visumpflicht sowie
- Drittstaatangehörige ohne Visumpflicht.
Fragebogenentwicklung


Tabelle 14: Zentrale Herausforderungen und Lösungen bei der Fragebogenentwicklung

<table>
<thead>
<tr>
<th>Herausforderung</th>
<th>Lösung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>sich eine Abfrage der Zielgruppenzugehörigkeit schwierig.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Für unterschiedliche Zuwanderungszwecke (angestellte Tätigkeit/Arbeits suche,</td>
<td>Die Befragten wurden je nach Zuwanderungszweck durch unterschiedliche Frageblocke geleitet, die jeweils die für die Zielgruppe relevanten Informationen enthielten. So konnten 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.</td>
</tr>
<tr>
<td>schulische/betriebliche Berufsausbildung und Studium/Promotion) waren zum</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Teil sehr unterschiedliche, zum Teil die gleichen Themen relevant.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Für unterschiedliche Herkunftsländer (EU mit bzw. ohne Arbeitnehmerfreizug-</td>
<td>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).</td>
</tr>
<tr>
<td>zügigkeit, EWR, Drittstaaten mit und ohne Visumpflicht) gestalten sich die</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Zuwanderungsbedingungen sehr unterschiedlich.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Aufgrund der Zielgruppenansprache über Multiplikatoren war es zweckmäßig,</td>
<td>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, Absuchende, 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.</td>
</tr>
<tr>
<td>möglichst nur einen einzigen für alle Zielgruppen geltenden Link zur Onlinebe-</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>fragung zu versenden.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Für (potenzielle) Befragte war die komplexe Zielgruppedefinition kaum nach-</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>vollziehbar.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Es konnte nicht davon ausgegangen werden, dass die Zielgruppe die deut-</td>
<td>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.</td>
</tr>
<tr>
<td>sche Sprache ausreichend gut beherrscht, um die Befragung ausschließlich auf</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Deutsch durchführen zu können.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Die gleichzeitige Lösung dieser Herausforderungen machte folgendes komplexe</td>
<td>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).</td>
</tr>
<tr>
<td>Fragebogendesign erforderlich:</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Zunächst erhielten alle Befragten in einem gemeinsamen Frageblock A Fragen</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>zur Herkunft, zur Zuwanderungshistorie und zu weiteren für die Filterführung</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>relevanten Informationen.</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Auf Basis der in diesem Frageblock enthaltenen Informationen über den</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Zuwanderungszweck und die Zuwanderungshistorie wurden die Befragten entweder</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>nicht weiter befragt (z. B. Saisonarbeiter, Angestellte in konzerninterner Ent-</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>sendung etc.) oder gelangten zu dem jeweils für ihren Zuwanderungszweck relevan-</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>ten.</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
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


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 zugesandten 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 hingewiesen und gebeten, ihre Angaben zu überprüfen.

Um das komplexe Fragebogendesign mit den zielgruppen-specifischen 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.


Hierzu gehören

• Drittstaatangehörige, 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.

Durchführung


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 Respondentin-ne und Respondenten bei technischen Problemen oder inhaltlichen Verständnisschwierigkeiten zu unterstützen.

Auf der Startseite der Befragung wurden die Respondentin-ne und Respondenten grundlegend über den Projektuntergrund, datenschutzrechtliche Aspekte, die Navigation im Fragebogen sowie die Befragungshotline informiert.

Nach Abschluss des Fragebogens konnten Respondentin-ne 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


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 Befragungsauftritten 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 gehören. Im Einzelnen sind dies:

- 350 Respondentin-nen und Respondenten aus dem europäischen Ausland, die vor 2005 zugewandert sind bzw. Drittstaatsangehörige, die vor 2012 zuwanderten, ihren Aufenthaltsstatus aber seit 2012 nicht geändert oder verlängert haben und somit keine Erfahrungen mit dem aktuellen rechtlichen Rahmen gemacht haben;

- 137 Respondentin-nen und Respondenten, die für eine konzerninterne Entsendung, Familienrückzug, Saisonarbeit oder selbstständige Erwerbstätigkeit zugewandert sind sowie weitere 5 Respondentin-nen und Respondenten, die aus EU-Mitgliedstaaten/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 zugewanderter und noch in Deutschland ansässiger Fachkräfte fallen.

Nach Befragungsende liegen damit 506 vollständig ausgefüllte Fragebögen von Personen aus der anvisierten Zielgruppe vor.
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 Ermüdungser-scheinungen oder ein Mangel an Interesse eine Rolle. Eine weitere „Klumpenbildung“, also Abbruch des Fragebogens vor oder nach bestimmten Fragen, konnte nicht identifi-ziert werden. Respondentinnen und Respondenten, die den Frageblock A abgeschlossen haben, beendeten zum über-wiegenden 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.
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


<table>
<thead>
<tr>
<th>Zuwanderungsjahr</th>
<th>Anzahl</th>
<th>Anteil in Prozent</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Vor 2005</td>
<td>30</td>
<td>5,9</td>
</tr>
<tr>
<td>2005</td>
<td>25</td>
<td>4,9</td>
</tr>
<tr>
<td>2006</td>
<td>19</td>
<td>3,8</td>
</tr>
<tr>
<td>2007</td>
<td>25</td>
<td>4,9</td>
</tr>
<tr>
<td>2008</td>
<td>37</td>
<td>7,3</td>
</tr>
<tr>
<td>2009</td>
<td>57</td>
<td>11,3</td>
</tr>
<tr>
<td>2010</td>
<td>86</td>
<td>17,0</td>
</tr>
<tr>
<td>2011</td>
<td>85</td>
<td>16,8</td>
</tr>
<tr>
<td>2012</td>
<td>66</td>
<td>13,0</td>
</tr>
<tr>
<td>2013</td>
<td>76</td>
<td>15,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Gesamt</td>
<td>506</td>
<td>100,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fragestellung: „In welchem Jahr sind Sie nach Deutschland gekommen?“


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 Aufenthaltsstitel zur Arbeitssuche nach Deutschland gekommen und 15 Befragte kamen ebenfalls zur Arbeitssuche, reisten jedoch ohne speziellen Aufenthaltsstitel ein. Dies entspricht drei Prozent aller Respondentinnen und Respondenten. Damit haben zusammen 102 Personen den Frageblock B beantwortet.


Tabelle 16: Respondentinnen und Respondenten nach Zuwanderungszweck

<table>
<thead>
<tr>
<th>Zuwanderungszweck</th>
<th>Anzahl</th>
<th>Anteil in Prozent</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Studium</td>
<td>295</td>
<td>58,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Promotion (Doktor-Arbeit)</td>
<td>89</td>
<td>17,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbeit als Angestellte/- r, Vertrag lag</td>
<td>65</td>
<td>12,8</td>
</tr>
<tr>
<td>ursprünglich vor der Zuwanderung vor (auch Praktikum)</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Arbeitssuche (spezieller Aufenthaltsstitel; nicht Touristenvisum o. ä.)</td>
<td>22</td>
<td>4,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Arbeitssuche (kein spezieller Aufenthaltsstitel)</td>
<td>15</td>
<td>3,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Betriebliche Berufsausbildung</td>
<td>10</td>
<td>2,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Schulische Berufsausbildung</td>
<td>10</td>
<td>2,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Gesamt</td>
<td>506</td>
<td>100,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Fragestellung: „Zu welchem Zweck sind Sie nach Deutschland zugewandert?“

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.

Von den Respondentinnen und Respondenten aus Drittstaaten kommen 373 aus einem Drittstaat mit Visumspflicht und 46 aus einem Drittstaat ohne Visumspflicht. 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Herkunft</th>
<th>Anzahl</th>
<th>Anteil in Prozent</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>EU</td>
<td>87</td>
<td>17,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Drittstaat</td>
<td>419</td>
<td>82,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Gesamt</td>
<td>506</td>
<td>100,0</td>
</tr>
<tr>
<td>davon</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>EU mit Arbeitnehmerfreizügigkeit (inkl. Schweiz)</td>
<td>75</td>
<td>14,8</td>
</tr>
<tr>
<td>EU ohne Arbeitnehmerfreizügigkeit</td>
<td>12</td>
<td>2,4</td>
</tr>
<tr>
<td>EWR mit Arbeitnehmerfreizügigkeit</td>
<td>0</td>
<td>0,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Drittstaat mit Visumspflicht</td>
<td>373</td>
<td>73,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Drittstaat ohne Visumspflicht</td>
<td>46</td>
<td>9,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Gesamt</td>
<td>506</td>
<td>100,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>


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 Zuwanderungsentcheidung 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 Zuwanderungszeitpunkt, 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 Deutlichkeit der Ergebnisse der Frage nach den Gründen für eine Zuwanderungsentcheidung 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 Zuwanderungszeitpunkt, 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.

Von der Zielgruppe gaben an, nach Deutschland gekommen zu sein, da 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.

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 Zuwanderungsentcheidung 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 Zuwanderungszeitpunkt, 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.


Werden die Gründe für eine Zuwanderungsentcheidung 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.

Bedeutender 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. Wichtigster Grund für die Zielgruppe der Auszubildenden 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.
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).


<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Zuwanderungsgründe</td>
<td>Anteile in Prozent in den Zielgruppen</td>
<td>Anteile in Prozent in den Zielgruppen</td>
<td>Anteile in Prozent in den Zielgruppen</td>
<td>Anteile in Prozent in den Zielgruppen</td>
</tr>
<tr>
<td>Alle Befragten</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Weil ich in Deutschland besser leben kann als in meinem Herkunftsland.</td>
<td>27,7</td>
<td>52,6</td>
<td>35,0</td>
<td>23,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Weil ich bereits etwas Deutsch konnte.</td>
<td>23,1</td>
<td>31,6</td>
<td>30,0</td>
<td>24,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Weil mir Deutschland bei früheren Besuchen gut gefallen hat.</td>
<td>27,7</td>
<td>36,8</td>
<td>15,0</td>
<td>22,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Weil bereits Freunde von mir in Deutschland lebten.</td>
<td>16,9</td>
<td>5,3</td>
<td>10,0</td>
<td>14,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Ich bin eher zufällig nach Deutschland gekommen.</td>
<td>12,3</td>
<td>15,8</td>
<td>20,0</td>
<td>13,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Weil bereits jemand aus meiner Familie oder mein Partner/meine Partnerin in Deutschland lebte.</td>
<td>23,1</td>
<td>26,3</td>
<td>15,0</td>
<td>8,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Weil ich mit meiner Staatsangehörigkeit einfacher nach Deutschland zuwandern konnte als in andere Länder.</td>
<td>6,2</td>
<td>5,3</td>
<td>5,0</td>
<td>3,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Sonstiges, und zwar</td>
<td>6,2</td>
<td>10,5</td>
<td>5,0</td>
<td>4,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Weiß nicht</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,0</td>
<td>0,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Nur Angestellte und Auszubildende</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Weil die Arbeitsbedingungen in Deutschland besser sind als in meinem Herkunftsland.</td>
<td>41,5</td>
<td>47,4</td>
<td>45,0</td>
<td>--</td>
</tr>
<tr>
<td>Weil ich ein gutes Jobangebot bzw. eine gute Ausbildungsstelle in Deutschland gefunden habe.</td>
<td>30,8</td>
<td>10,5</td>
<td>30,0</td>
<td>--</td>
</tr>
<tr>
<td>Weil ich in Deutschland bessere Chancen auf einen festen Job habe, als in meinem Herkunftsland.</td>
<td>16,9</td>
<td>47,4</td>
<td>0,0</td>
<td>--</td>
</tr>
<tr>
<td>Nur Auszubildende</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Weil ich in Deutschland eine bessere Berufsausbildung machen kann als in meinem Herkunftsland.</td>
<td>--</td>
<td>--</td>
<td>25,0</td>
<td>--</td>
</tr>
<tr>
<td>Nur Studierende bzw. Promovierende</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Weil ich an den deutschen Universitäten/Hochschulen eine bessere Ausbildung bzw. bessere Promotionsmöglichkeiten bekomme als die in meinem Herkunftsland.</td>
<td>--</td>
<td>--</td>
<td>--</td>
<td>61,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Weil ich in Deutschland einen geeigneten Studienplatz bzw. eine geeignete Promotionsstelle gefunden hatte.</td>
<td>--</td>
<td>--</td>
<td>--</td>
<td>42,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Weil ein Studium bzw. eine Promotion in Deutschland günstiger ist als in meinem Herkunftsland.</td>
<td>--</td>
<td>--</td>
<td>--</td>
<td>19,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Tabelle 22 zeigt, wie sich die Respondentinnen und Respondenten auf die Bundesländer verteilen. Fast zwei Drittel der befragten ausländischen Fachkräfte (65,0 Prozent) wohnten 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-
Tabelle 23: Respondentinnen und Respondenten nach Wohnorttyp

<table>
<thead>
<tr>
<th>Geschlecht</th>
<th>Anzahl</th>
<th>Anteil in Prozent</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Großstadt mit 100.000 oder mehr Einwohnern</td>
<td>329</td>
<td>65,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Stadt mit mehr als 5.000, aber weniger als 100.000 Einwohnern</td>
<td>123</td>
<td>24,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Kleinstadt oder ein Dorf auf dem Land mit weniger als 5.000 Einwohnern</td>
<td>17</td>
<td>3,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Keine Angabe</td>
<td>37</td>
<td>7,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Gesamt</td>
<td>506</td>
<td>100,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>


<table>
<thead>
<tr>
<th>Bundesländer</th>
<th>Prozentualer Anteil an allen Einreisenden</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Baden-Württemberg</td>
<td>19,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Nordrhein-Westfalen</td>
<td>18,2</td>
</tr>
<tr>
<td>Bayern</td>
<td>16,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Hessen</td>
<td>10,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Berlin</td>
<td>8,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Niedersachsen</td>
<td>6,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Sachsen</td>
<td>4,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Hamburg</td>
<td>3,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Rheinland-Pfalz</td>
<td>3,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Sachsen-Anhalt</td>
<td>2,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Thüringen</td>
<td>2,0</td>
</tr>
<tr>
<td>Schleswig-Holstein</td>
<td>1,7</td>
</tr>
<tr>
<td>Bremen</td>
<td>1,4</td>
</tr>
<tr>
<td>Brandenburg</td>
<td>1,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Saarland</td>
<td>0,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Mecklenburg-Vorpommern</td>
<td>0,9</td>
</tr>
<tr>
<td>Gesamt</td>
<td>100,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 absolviereinreisen 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.


Ausgewählte Datenauswertungen zum internationalen Vergleich


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.
Eine Differenzierung der Zugewanderten zuließen, insbesondere in Bezug auf das jeweilige Qualifikationsniveau.


151 Auch bzgl. dieser Daten liegen keine aktuellen Zahlen für das Jahr 2012 vor. Dies wurde im Rahmen der Berichtslegung des Endberichts geprüft.
Es wird erkennbar, dass die Beschäftigungsrate 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**


Rechtliche Rahmenbedingungen für spezifische Zielgruppen


„Tier 3“ sollte ursprünglich alle gering qualifizierten Fachkräfte erfassen, welche zur Deckung von branchenspezifischen Engpässen einwander (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.


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 Aufenthalts titel ist unter bestimmten Umständen nur noch für ausländische Fachkräfte, die sich bereits im Land befinden, beantragbar. Neubewerbungen sind nicht mehr möglich.


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. Auschlaggebende 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:


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.


Tabelle 25: Aktuelle Visabearbeitungszeiten (Stand Mai 2013)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Land</th>
<th>Benötigter Zeitraum für eine vollständige Bearbeitung der Anträge auf Zugang über „Tier 2“</th>
<th>Benötigter Zeitraum für eine vollständige Bearbeitung der Anträge auf Zugang über „Tier 4“</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Kolumbien, Bogotá</td>
<td>3–5 Tage</td>
<td>10–15 Tage</td>
</tr>
<tr>
<td>Vietnam, Hanoi</td>
<td>Keine Daten vorhanden</td>
<td>15–40 Tage</td>
</tr>
<tr>
<td>Indien, Neu Delhi</td>
<td>15–40 Tage</td>
<td>15–40 Tage</td>
</tr>
<tr>
<td>Indonesien, Jakarta</td>
<td>Keine Daten vorhanden</td>
<td>15–40 Tage</td>
</tr>
<tr>
<td>Tunesien, Tunis</td>
<td>0–2 Tage</td>
<td>15–40 Tage</td>
</tr>
</tbody>
</table>


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.

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. Verbesse rungswürdig sind die Informationsmöglichkeiten über den Verfahrensablauf und die Kosten des Verfahrens.

Niederlande


Rechtliche Rahmenbedingungen für spezifische Zielgruppen


Das System unterscheidet zwischen

- hochqualifizierten Fachkräften,
- Fachkräften im Allgemeinen,
- Fachkräften, die für ein Orientierungsjahr in die Niederlande kommen, und
- Studierenden.


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).


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 niederländischen 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.


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.

Prinzipiell besteht für die Zuwanderenden auch die Möglichkeit, die Genehmigung selbst zu beantragen. Anlaufstelle ist hier die niederländische Vertretungsbehörde im jeweiligen Niederlassungsland der ausländischen Fachkraft.
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.


Das niederländische System steuert den Zugang vor allem über das Sponsorenystem, 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 niedrigem Einkommen erheblich.


Australien


Rechtliche Rahmenbedingungen für spezifische Zielgruppen


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.


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 ausländischen Regierung keinen Mangel an qualifizierten Fachkräften aufweisen konnten. Da keine offizielle Arbeitsmarktprobe erfolgt, sondern die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber selbst verpflichtet sind, zunächst am heimischen Arbeitsmarkt qualifizierte Fachkräfte zu rekrutieren und die ausländische 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 2013j).

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).


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)“-Website.


Zusammenfassend steuert Australien die Zuwanderung hauptsächlich über eine Mangelberufsliste, ein punktbasieretes 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 und Citizenship.


## Tabelle 26: Übersicht der wesentlichen Ergebnisse des Ländervergleichs

<table>
<thead>
<tr>
<th>Vergleichsland</th>
<th>Grundsätzliche Ausrichtung</th>
<th>Differenzierung der relevanten* Zielgruppen</th>
<th>Zuwanderungswege dieser Zielgruppen</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Österreich    | Angebotsorientierte Zuwanderungspolitik mit Berücksichtigung der Arbeitsnachfrage im Land | Folgende Zielgruppen werden differenziert:  
  - besonders hochqualifizierte Fachkräfte  
  - Fachkräfte in Mangelberufen  
  - sonstige Schlüsselkräfte  
  - Studienabsolventinnen und -absolventen einer österreichischen Hochschule  
  - Studierende  
  - Auszubildende | Visum zur Arbeitssuche:  
  - Hochqualifizierte Fachkräfte haben die Möglichkeit für sechs Monate zur Arbeitssuche nach Österreich einzureisen  
  Rot-Weiß-Rot-Karte für alle berufstätigen Fachkräfte bzw. Nicht-Studierenden:  
  - 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  
  Studierende:  
  - ausreichend finanzielle Mittel, derzeit 837,63 Euro pro Monat (Stand 18.7.13)  
  - Zulassung zum Studium  
  - Erwerbstätigkeit neben dem Studium ohne Arbeitsmarktpflicht bei einer Wochenarbeitszeit von zehn bzw. 20 Stunden, bei höherer Wochenarbeitszeit erfolgt eine Arbeitsmarktpflicht  
  - 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.  
  Auszubildende:  
  - In der Regel Aufenthaltsbewilligung „Schüler“ (Einzelfallentscheidung) |

<table>
<thead>
<tr>
<th>Vergleichsland</th>
<th>Anerkennung ausländischer Qualifikationen</th>
<th>Informationsportal</th>
<th>Matching Arbeitgeber und Arbeitnehmer</th>
<th>Gute Beispiele</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Österreich    | Zuständiges Ministerium prüft die Vergleichbarkeit der ausländischen Abschlüsse.  
  Ein Leitfaden zum Verfahren sowie Informationen zu regulierten Berufen sind hier verfügbar: [http://www.integration.at/media/files/berufsankennung/Anerkennungs-ABC.pdf](http://www.integration.at/media/files/berufsankennung/Anerkennungs-ABC.pdf)  
  Umfangreiche und zielgruppenpezifische Informationen sind auf dem offiziellen Portal verfügbar: [http://www.migration.gv.at/](http://www.migration.gv.at/)  
  Die Website stellt umfassende Informationen zum Leben in Österreich bereit.  
  sehr einfaches System  
  Antragsverfahren einheitlich und gut verständlich  
  umfassendes Informationsangebot zum Leben in Österreich |
### Tabelle 26: Übersicht der wesentlichen Ergebnisse des Ländervergleichs

<table>
<thead>
<tr>
<th>Vergleichsland</th>
<th>Grundsätzliche Ausrichtung</th>
<th>Differenzierung der relevanten* Zielgruppen</th>
<th>Zuwanderungswege dieser Zielgruppen</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Großbritannien | Kombination aus angebots- und nachfrageorientierter Zuwanderung | Für folgende Zielgruppen gibt es derzeit die Möglichkeit der Zuwanderung:  
- hochqualifizierte Fachkräfte  
- qualifizierte Fachkräfte  
- Studierende  
- Nachkommen von in Großbritannien geborenen Commonwealth-Angehörigen  
- Auszubildende | Visum zur Arbeitssuche:  
- Seit 6. April 2012 ist eine Einreise zur Arbeitssuche nicht mehr möglich.  
Arbeitsvertrag mit Sponsor:  
- 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) |  

Studierende:  
- 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  

Auszubildende:  
- Behandlung wie Studierende  
- Nachkommen von in Großbritannien geborenen Commonwealth-Angehörigen:  
- 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://ectis.co.uk/naric/](http://ectis.co.uk/naric/) | Umfangreiche und zielgruppenspezifische Informationen sind auf dem offiziellen Portal verfügbar: [http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/)  
Ein Punkterechner ist hier verfügbar: [http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/pointscalculator](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/pointscalculator) | Der Sponsor ist verantwortlich für die Vorrangprüfung.  
- Onlinebewerbungsverfahren für spezifische Länder |
<table>
<thead>
<tr>
<th>Vergleichsland</th>
<th>Grundsätzliche Ausrichtung</th>
<th>Differenzierung der relevanten* Zielgruppen</th>
<th>Zuwanderungswege dieser Zielgruppen</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Dänemark      | Nachfrageorientierte Zuwanderung mit umfangreichen Bestrebungen bei der Integration der Zuwandernden | Folgende Zielgruppen werden differenziert:  
- 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 mochten.  
- Auszubildende | Qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer  
Positivliste:  
- Arbeitsangebot für eine Berufstätigkeit, welche auf der Positivliste enthalten ist  
- Vergleichbarkeit zu dänischer Vergütung und Konditionen  
- Qualifikationsniveau: mind. Bachelorabschluss  
Mindesteinkommensgrenze:  
- Bruttolohn 375.000 Dänische Kronen (p. a.)  
- Vergleichbarkeit zu dänischer Vergütung und Konditionen  
- Qualifikationsniveau: keine Anforderungen  
Greencard:  
- 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  
   Studierende:  
- 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  
   Auszubildende:  
- Aufnahme einer Ausbildung mit einer Dauer von bis zu drei Jahren möglich bei einem dänischen Unternehmen  
- Spezielle Begründung des dänischen Unternehmens muss erfolgen |

### Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Zuständige Stellen prüfen die Vergleichbarkeit der ausländischen Abschlüsse. Unterschiedliche Behörden sind abhängig von den einzelnen Berufsgruppen für die Anerkennung verantwortlich.


Besondere Voraussetzungen gelten für regulierte Berufe.


### Umfangreiche und zielgruppenspezifische Informationen

Umfangreiche und zielgruppenspezifische Informationen sind auf dem offiziellen Portal verfügbar: [nyidanmark.dk](http://nyidanmark.dk)

Es gibt direkte Verlinkungen zu relevanten Internetseiten, z.B. dem Portal für Studierende: [studyindenmark.dk](http://studyindenmark.dk)

### Elektronische Beantragung

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.

### Matching Arbeitgeber und Arbeitnehmer

Die Steuerung des Arbeitsmarkts erfolgt durch die Styrrelen 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.

Das Portal [workindenmark.dk](http://workindenmark.dk) ist die offizielle dänische Website für die Arbeitsvermittlung. (Rekruttering 2013).

- 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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Vergleichsland</th>
<th>Grundsätzliche Ausrichtung</th>
<th>Differenzierung der relevanten* Zielgruppen</th>
<th>Zuwanderungswege dieser Zielgruppen</th>
</tr>
</thead>
</table>

### Vergleichsland | Anerkennung ausländischer Qualifikationen | Informationsportal | Matching Arbeitgeber und Arbeitnehmer | Gute Beispiele |
|---------------|-------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------|----------------|
Tabelle 26: Übersicht der wesentlichen Ergebnisse des Ländervergleichs

<table>
<thead>
<tr>
<th>Vergleichsland</th>
<th>Grundsätzliche Ausrichtung</th>
<th>Differenzierung der relevanten* Zielgruppen</th>
<th>Zuwanderungswege dieser Zielgruppen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Australien</td>
<td>Nachfrageorientierte Zuwanderung</td>
<td>Folgende Zielgruppen dürfen derzeit zuwandern:</td>
<td>Visum zur Arbeitssuche:</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• hochqualifizierte und qualifizierte Fachkräfte</td>
<td>• Seit 30. Juni 2012 nur noch für Ingenieure möglich</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• Studierende</td>
<td>• Visum zur Arbeitssuche für 18 Monate für Ingenieure ohne Sponsor</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>• Auszubildende</td>
<td>Hochqualifizierte und qualifizierte Fachkräfte:</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• Arbeitsvertrag mit einem Sponsor</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• die zu besetzende Position ist auf der Mangelliste (SOL) und ein offizieller Beruf (nach ANSCO)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• alternativ: „Labor Agreement“ zwischen Sponsor und Regierung</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• Qualifikation</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• Englischkenntnisse</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• Erfüllen der „health requirements&quot;</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• Erfüllen der „character requirements&quot;</td>
</tr>
<tr>
<td>Studierende:</td>
<td></td>
<td></td>
<td>Studierende:</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• Zulassung bzw. Immatrikulationsbescheinigung</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• finanzielle Mittel für die jeweilige Aufenthaltsdauer, derzeit 18.610 australische Dollar jährlich</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• Erfüllen der „genuine temporary entrant (GTE) requirements“</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• Erfüllen der „health requirements“</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• Erfüllen der „character requirements“</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Erwerbstätigkeit bis zu 20 Stunden pro Woche im Semester und ungebener Wochenarbeitszeit in den Semesterferien</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>Sofern Hauptstudienort Australien war, ist nach Abschluss des Studiums ein Verbleib im Land von bis zu 18 Monaten möglich.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Auszubildende: |
• ähnliche Behandlung wie Studierende |
• Mindestausbildungsdauer von zwölf Monaten

<table>
<thead>
<tr>
<th>Vergleichsland</th>
<th>Anerkennung ausländischer Qualifikationen</th>
<th>Informationsportal</th>
<th>Matching Arbeitgeber und Arbeitnehmer</th>
<th>Gute Beispiele</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Vergleichsländer des internationalen Vergleichs</td>
<td>Beispiel 1</td>
<td>Beispiel 2</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>-----------------------------------------------</td>
<td>------------</td>
<td>------------</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
| **Annahmen**                                  | - 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 | - 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 |

### Tabelle 27: Beispielhafte Betrachtung der einzelnen Regelungen der Vergleichsländer anhand zwei spezifischer Beispiele

<table>
<thead>
<tr>
<th>Vergleichsländer des internationalen Vergleichs</th>
<th>Beispiel 1</th>
<th>Beispiel 2</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Australien</td>
<td>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.</td>
<td>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.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 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 17: Art der Beschäftigung der nach § 18 AufenthG im Jahr 2012 eingereisten Ausländerinnen und Ausländer ................................................................. 40
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 23: Entscheidung über die Anerkennung ausländischer Berufskualifikationen nach ausgewählten Berufshauptgruppen, 2012

Abbildung 24: Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA (April 2012 bis Januar 2013)

Abbildung 25: Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA (April 2012 bis Dezember 2013) differenziert nach Bearbeitungsstand


Abbildung 27: Anträge auf Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse bei der IHK FOSA (April 2012 bis Dezember 2013) differenziert nach Herkunftsland

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

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

Abbildung 30: Ausländische Studierende pro OECD-Mitgliedsstaat im Jahr 2011

Abbildung 31: Verbleibsabsichten der Studierenden nach Master-Abschluss im Jahr 2011

Abbildung 32: Entwicklung der Anzahl ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen, Zeitraum WS 2006/07–2011/12

Abbildung 33: Die zehn häufigsten Herkunftsländer ausländischer Studierender in Deutschland im Wintersemester 2011/2012

Abbildung 34: Entwicklung der häufigsten Herkunftsländer ausländischer Studierender in Deutschland, (Wintersemester 2006/07–2011/12)

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

Abbildung 36: Anzahl ausländischer Studierender in Deutschland nach Hochschulart (Wintersemester 2006/07–2011/12)

Abbildung 37: Anzahl ausländischer Studierender in Deutschland nach Bundesländern im Wintersemester 2011/12

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


Abbildung 41: Die zehn lehrlingsstärksten Berufe ausländischer Auszubildender im Handwerk im Jahr 2012
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

Abbildung 64: Zitate aus der Onlinebefragung zugewanderter Fachkräfte zur Blauen Karte EU

Abbildung 65: Absicht der befragten ausländischen Fachkräfte mit einem Hochschulabschluss, Deutschland als Zuwanderungsland weiterzuempfelen

Abbildung 66: Bleibeabsichten der befragten ausländischen Fachkräfte mit akademischem Abschluss

Abbildung 67: Die häufigsten deutschen Referenzberufe, für die im Jahr 2013 Beratungen zur Anerkennung stattfanden

Abbildung 68: Zuständige Anerkennungsstellen je nach Berufsgruppe für ausländische Fachkräfte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung

Abbildung 69: Informationsquellen bei der Suche nach dem Studienplatz bzw. der Promotionsstelle

Abbildung 70: Bewertung der Informationen bzgl. der Regelungen zur Ausübung von Nebentätigkeiten im Rahmen des Studiums bzw. der Promotion

Abbildung 71: Schwierigkeiten bei der Suche nach einer Beschäftigung im Nebenerwerb

Abbildung 72: Beispielhafte Zitate im Rahmen der Befragung bzgl. der Schwierigkeiten bei der Suche nach einer Beschäftigung im Nebenerwerb

Abbildung 73: Verwaltungsprozesse bei der Einreise und Beantragung des Aufenthaltstitels von Studierenden und Promovierenden deutscher Hochschulen aus Drittstaaten

Abbildung 74: Erbringung der geforderten Nachweise für das Visum mit Aufenthaltstitel (Angaben in Prozent)

Abbildung 75: Erbringung der geforderten Nachweise für die Ausländerbehörde

Abbildung 76: Änderung des Aufenthaltstitels nach Ende des Studiums/der Promotion

Abbildung 77: Beispielhafte Zitate der befragten Zielgruppe im Rahmen der Onlinebefragung

Abbildung 78: Nachweis von Deutsch- bzw. Englischkenntnissen vor Beginn des Studiums bzw. der Promotion

Abbildung 79: Lernangebote der für das Studium relevanten Sprachen seitens der Universität/Hochschule in Deutschland

Abbildung 80: Bewertung des von der deutschen Universität/Hochschule angebotenen Sprachlernangebots

Abbildung 81: Unterstützung durch die Universität/Hochschule nach Abschluss des Studiums

Abbildung 82: Unterstützung durch die Behörden bei der Jobsuche nach Abschluss des Studiums bzw. der Promotion

Abbildung 83: Bleibeabsichten der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden

Abbildung 84: Aspekte, von denen der Verbleib in Deutschland der befragten ausländischen Studierenden und Promovierenden abhängt
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


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
<table>
<thead>
<tr>
<th>Abkürzung</th>
<th>Definition</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>A</td>
<td>Auswärtiges Amt</td>
</tr>
<tr>
<td>AE</td>
<td>Arbeitserlaubnis</td>
</tr>
<tr>
<td>AG</td>
<td>Arbeitsgruppe</td>
</tr>
<tr>
<td>AG-S</td>
<td>Arbeitgeber-Service der Bundesagentur für Arbeit</td>
</tr>
<tr>
<td>AHK</td>
<td>Auslandshandelskammer bzw. Auslandshandelskammern</td>
</tr>
<tr>
<td>AMS</td>
<td>Arbeitsmarktservice Österreich</td>
</tr>
<tr>
<td>ASVG</td>
<td>Allgemeines Sozialversicherungsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>AufenthG</td>
<td>Aufenthaltsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>AufenthV</td>
<td>Aufenthaltsverordnung</td>
</tr>
<tr>
<td>AuslBG</td>
<td>Ausländerbeschäftigungsrecht</td>
</tr>
<tr>
<td>AZR</td>
<td>Ausländerzentralregister</td>
</tr>
<tr>
<td>BA</td>
<td>Bundesagentur für Arbeit</td>
</tr>
<tr>
<td>BAMF</td>
<td>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge</td>
</tr>
<tr>
<td>BDA</td>
<td>Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände</td>
</tr>
<tr>
<td>BDI</td>
<td>Bundesverband Deutscher Industrien</td>
</tr>
<tr>
<td>BeschVerfV</td>
<td>Beschäftigungsverfahrensverordnung</td>
</tr>
<tr>
<td>BIBB</td>
<td>Bundesinstitut für Berufsbildung</td>
</tr>
<tr>
<td>BMWi</td>
<td>Bundesministerium für Wirtschaft und Energie</td>
</tr>
<tr>
<td>BMAS</td>
<td>Bundesministerium für Arbeit und Soziales</td>
</tr>
<tr>
<td>BMBF</td>
<td>Bundesministerium für Forschung und Bildung</td>
</tr>
<tr>
<td>BMI</td>
<td>Bundesministerium des Innern</td>
</tr>
<tr>
<td>BVA</td>
<td>Bundesverwaltungsamt</td>
</tr>
<tr>
<td>BQFG</td>
<td>Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>DAAD</td>
<td>Deutscher Akademischer Austauschdienst</td>
</tr>
<tr>
<td>DGB</td>
<td>Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand</td>
</tr>
<tr>
<td>DIHK</td>
<td>Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.</td>
</tr>
<tr>
<td>Abkürzung</td>
<td>Deutscher Begriff</td>
</tr>
<tr>
<td>-----------</td>
<td>------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>DLT</td>
<td>Deutscher Landkreistag</td>
</tr>
<tr>
<td>EFTA</td>
<td>Europäische Freihandelsregion</td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>Europäische Union</td>
</tr>
<tr>
<td>EG</td>
<td>Europäische Gemeinschaft</td>
</tr>
<tr>
<td>EPP</td>
<td>Erwerbspersonenpotenzial</td>
</tr>
<tr>
<td>EWR</td>
<td>Europäischer Wirtschaftsraum</td>
</tr>
<tr>
<td>FHH</td>
<td>Freie und Hansestadt Hamburg</td>
</tr>
<tr>
<td>GI</td>
<td>Goethe-Institut</td>
</tr>
<tr>
<td>HIS</td>
<td>HIS Hochschul-Informations-System GmbH</td>
</tr>
<tr>
<td>IAB</td>
<td>Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung</td>
</tr>
<tr>
<td>IHK</td>
<td>Industrie- und Handelskammer</td>
</tr>
<tr>
<td>IHK FOSA</td>
<td>IHK Foreign Skills Approval</td>
</tr>
<tr>
<td>IPS</td>
<td>Internationaler Personalservice der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit</td>
</tr>
<tr>
<td>IW</td>
<td>Institut der deutschen Wirtschaft Köln</td>
</tr>
<tr>
<td>IQ</td>
<td>Integration durch Qualifizierung</td>
</tr>
<tr>
<td>KMU</td>
<td>Kleine und mittelständische Unternehmen</td>
</tr>
<tr>
<td>KOE</td>
<td>Koordinierungseinheit</td>
</tr>
<tr>
<td>MINT</td>
<td>Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik</td>
</tr>
<tr>
<td>NAG</td>
<td>Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>OECD</td>
<td>Organisation for Economic Co-operation and Development</td>
</tr>
<tr>
<td>RMC</td>
<td>Rambøll Management Consulting</td>
</tr>
<tr>
<td>SMI</td>
<td>Sächsisches Staatsministerium des Innern</td>
</tr>
<tr>
<td>UAG</td>
<td>Unterarbeitsgruppe</td>
</tr>
<tr>
<td>USA</td>
<td>Vereinigte Staaten von Amerika</td>
</tr>
<tr>
<td>VZÄ</td>
<td>Vollzeitäquivalent</td>
</tr>
<tr>
<td>ZAV</td>
<td>Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit</td>
</tr>
<tr>
<td>ZAB</td>
<td>Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen</td>
</tr>
<tr>
<td>ZDH</td>
<td>Zentralverband des Deutschen Handwerks</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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.


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