

Konkrete Maßnahmen zur verbesserten Umsetzung der Erwerbsmigration jetzt ergreifen

Positionspapier zur weiteren Entbürokratisierung und verbesserten Prozessbeschleunigung in der Migrationsverwaltung

11. August 2023

Zusammenfassung

Um den Fach- und Arbeitskräftebedarf zu decken, spielt Zuwanderung aus Drittstaaten eine entscheidende Rolle für den deutschen Arbeitsmarkt. Der neue Rechtsrahmen, der den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt flexibilisiert, birgt großes Potenzial. Er schafft weiterreichende Zuwanderungsmöglichkeiten und reduziert den Ermessensspielraum einzelner Behörden. Allerdings bleibt die komplizierte und langwierige Migrationsverwaltung ein wesentliches Hemmnis für die gezielte und situationsgemäße Erwerbsmigration. Die wenigen Anpassungen zur Beschleunigung der Verfahren und Entbürokratisierung im Zuge des Gesetzes und der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung sind zwar sinnvoll und richtig, aber bei weitem nicht ausreichend. Ohne eine echte Verbesserung in diesem Bereich werden die Maßnahmen des neuen Rechtsrahmens kaum ihre Wirkung entfalten können. Es bedarf weiterreichender und gezielter Anstrengungen, die Verwaltungsverfahren zu digitalisieren, zu vereinfachen und transparent sowie planbar für Arbeitgeber und ausländische Arbeitskräfte zu gestalten. Der Diskussionsentwurf des Bundesinnenministeriums zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht stellt hierbei einen ersten Schritt dar.

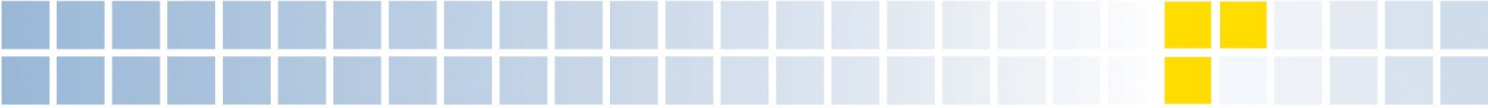
Für eine Entbürokratisierung und Beschleunigung der gesamten Prozesskette der Migrationsverwaltung ist Folgendes zentral:

- eine End-to-End Digitalisierung über die gesamte Prozesskette
- Vereinheitlichung der Verfahren, transparente und niedrigschwellig zugängliche Kommunikationswege
- Zentralisierung von Prozessen an geeigneten Stellen
- Verbesserung bei der Beratung zur Anerkennung von ausländischen Qualifikationen und stärkere Zentralisierung der Anerkennungsstellen
- Evaluierung und Monitoring zur Messung der Wirkung von bereits ergriffenen Maßnahmen und für gezielte Nachsteuerungen

Im Einzelnen

Migrationsverwaltung digitalisieren

1. **Ausländerzentralregister (AZR) weiterentwickeln und als zentrale Kommunikationsplattform und zentrales Ausländerdateisystem für die Migrationsverwaltung ausbauen:** Um den behördeninternen Informationsaustausch zu



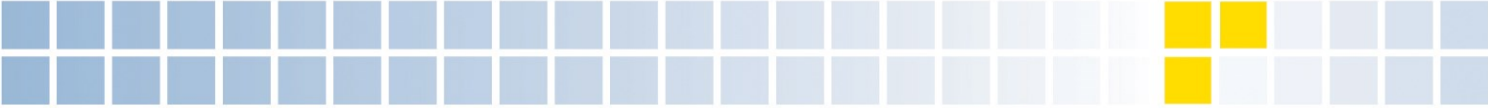
vereinfachen, sollen Dokumente nur einmalig vorgelegt werden und in zentralen Datenbanken bzw. in einem kompatiblen System, auf das alle Behörden Zugriff haben, gespeichert werden. Das AZR ist geeignet, um als solche interne Plattform der Migrationsverwaltung weiterentwickelt zu werden und eine medienbruchfreie Datenübermittlung in einheitlichen Standards zu ermöglichen. Dies erleichtert den Informationsaustausch zwischen den Behörden, ermöglicht eine bessere Koordination von Migrationsverfahren, vermeidet Doppelbearbeitungen und erhöht die Datenqualität sowie die Informationsverfügbarkeit.

In der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 10. Mai 2023 und vom 15. Juni 2023 wurde die Ausweitung des AZR zu einem **zentralen Speicherort und zentralen Ausländerdateisystem** der beteiligten Behörden und Einrichtungen beschlossen. Hierfür sind weitere Schritte notwendig: die vollständige Überführung der lokalen Daten ins AZR, die zeitnahe, fehlerfreie und vollständige Datenübermittlung an das AZR sowie die regelmäßige Prüfung und Aktualisierung der Daten und der Abgleich zwischen dem AZR und den lokalen Datenbeständen. Zudem müssen alle Daten im AZR gespeichert werden, die für die beteiligten Behörden relevant sind, nicht nur um einen ausländerrechtlichen Status wiederzugeben, sondern auch um eine Abbildung von Migrationsverläufen zu ermöglichen. Dadurch lassen sich manuelle Anfragen bei den jeweiligen zuständigen Stellen während der verschiedenen Migrationsphasen bis zur Einbürgerung vermeiden. Nur durch die zentrale Speicherung aller relevanten Daten und Dokumente wird der aufwändige und fehleranfällige postalische Versand zwischen Behörden, Arbeitgebern und Arbeitskräften beendet und ineffiziente Mehrfachprüfungen vermieden. Der jetzt mit Vorlage des Diskussionsentwurfes des Bundesinnenministeriums zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht vom 1. August 2023 angestoßene Prozess sollte dafür genutzt werden, wirklich zu spürbaren Verbesserungen auch im Bereich der Erwerbsmigration zu gelangen.

Das kann z. B. durch eine **automatisierte Integration digitaler Identitäten** und sicherer Authentifizierungsverfahren im Migrationsprozess, wie im Diskussionsentwurf angestoßen, erfolgen. Durch die maschinelle Echtheitsprüfung von ausländischen Ausweis- oder Identifikationsdokumenten wird z. B. die Datensicherheit erhöht. So wird auch gewährleistet, dass die Identität der Antragstellenden zuverlässig verifiziert und in einem zentralen System gespeichert wird. Die Zugriffsmöglichkeit auf die im AZR hinterlegte Referenznummer für Zwecke der Identitätsüberprüfung beseitigt mögliche Missverständnisse und beschleunigt die Dokumentenprüfung. Diese wird aktuell unterschiedlich innerhalb der Behörden gehandhabt und führt oft zu Verzögerungen in der Bearbeitung von Anträgen.

- 2. Zentrale Online-Plattform für Antragstellende einführen und externe Prozesse durch Online-Zugangswege automatisieren:** Ein zentrales Problem für Antragstellende und Arbeitgeber ist die langwierige Terminvergabe für Migrationsverfahren. Oftmals werden nur kleine, sofort ausgebuchte Terminkontingente in festen Abständen freigeschaltet, wodurch eine Terminbuchung für Antragstellende äußerst unplanbar wird. Selbst bei Visastellen, die die Terminvergabe an externe Dienstleister im Auftrag gegeben haben, sind die entsprechenden Systeme in Zeiten hoher Bearbeitungsaufkommen und Auslastung der Visastellen abgeschaltet oder nicht verfügbar. Hier fehlt es häufig an effektiven Lösungen, um die Kapazitäten zu erweitern. So wie die Ausweitung des AZR die Vermittlung zwischen den Behörden vereinfachen kann, könnte eine zentrale Online-Plattform für Antragstellende als One-Stop-Shop fungieren und es ihnen ermöglichen, ihre Unterlagen gebündelt und digital einzureichen. Das reduziert den Verwaltungsaufwand und verkürzt die Bearbeitungszeit.

Als One-Stop-Shop bieten solche Plattformen den Vorteil, dass Antragstellende nicht mehr verschiedene Behörden und Stellen aufsuchen müssen, um ihre Dokumente einzureichen



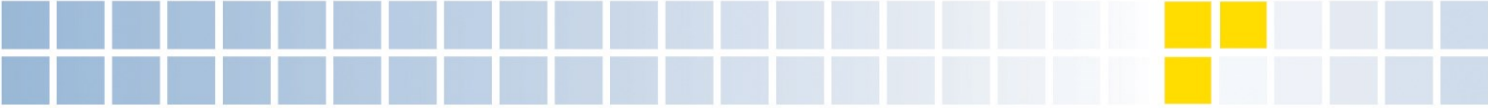
und den Fortschritt ihres Antrags zu verfolgen. Hier können auch automatische Antragsbestätigungen zurückgespiegelt, Bearbeitungszeiten genannt und transparente Informationen über den Stand der Antragsbearbeitung bereitgestellt werden. Die verbesserte Erreichbarkeit der Behörden durch die Plattform wird dazu beitragen, dass diese durch weniger individuelle Statusanfragen entlastet werden. Da Zuwanderungsinteressierte jederzeit auf Informationen zu ihrem Antrag zugreifen können, werden weniger separate Anfragen an die Behörden gestellt, was Ressourcen vor Ort freisetzt. Im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) sind solche Online-Zugangswege bei der Automatisierung von Verwaltungsprozessen, insbesondere bei der digitalen Antragseinreichung, bereits angedacht sowie in mehreren Ausländerbehörden eingerichtet und diese Erfahrungswerte können angewandt werden.

- 3. Ausländerbehörden (ABH) unterstützen:** Der Bund sollte ein kompatibles IT-System für ABH bereitstellen, mit dem die ABH intern arbeiten können und Schnittstellen zum AZR ohne Abbrüche möglich sind. Bisher nutzen die Bundesländer unterschiedliche Systeme, die nicht auf das AZR abgestimmt sind. Das führt zu ineffizienten Prozessen sowie Fehlern und Verzögerungen in der Datenweitergabe. Bisher nutzen auch nur ca. die Hälfte der Ausländerbehörden die digitale Schnittstelle beim Bundesverwaltungsamt. Hier ist eine bundeseinheitliche Standardisierung erforderlich, um den zusätzlichen Aufwand durch verschiedene Übermittlungswege bei den anderen Behörden zu reduzieren.

Verfahren vereinheitlichen und Kommunikationswege transparent und zugänglich gestalten

Ein entscheidendes Hindernis für eine gezielte Erwerbsmigration ist die uneinheitliche Rechtsanwendung der beteiligten Behörden. Die Verwaltungsverfahren für Arbeitgeber und Zuwanderungsinteressierte sind geprägt von einer Vielzahl unterschiedlicher Auslegungen und Verfahrenspraktiken in den verschiedenen Bundesländern und Behörden. Dadurch entstehen Unsicherheiten und Verzögerungen bei der Bearbeitung von Migrationsanträgen. Die Folge sind lange Verfahrenszeiten und unklare Handlungsschritte, die sowohl für die Antragstellenden als auch für die Unternehmen frustrierend und kostspielig sind.

- 1. Visaunterlagen vereinheitlichen:** Die Vorbereitung von Anträgen für Arbeitgeber und Antragstellende wird in der Praxis immer aufwändiger, da zusätzliche und immer detailliertere Formulare verwendet werden. Aktuell muss ein Unternehmen bei der Auslandsvertretung in dem jeweiligen Land prüfen, welche Unterlagen und auf welche Weise diese in den einzelnen Vertretungen angefordert werden. Das erzeugt bei allen Beteiligten unnötigen Aufwand. Um diesen zu reduzieren, ist es dringend erforderlich, einheitliche und möglichst digitalisierte Antragsformulare bei Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden einzuführen und die erforderlichen Dokumente auf das Notwendige zu beschränken. Die Informationen sollten zentral verfügbar sein. Die Umsetzung der Weisungen sollte von Bundesbehörden in allen Visastellen kontrolliert werden. Eine sinnvolle Abstimmung der Antragsprozesse, die direkte Übertragung der Daten in die Datensysteme des AZR und die Sensibilisierung der Behördenmitarbeitenden auf bundesweit geltende Formulare, sind notwendige Schritte hierfür.
- 2. Kontaktstellen für Arbeitgeber einrichten:** Schnelle und unbürokratische Unterstützung von Arbeitgebern bei Problemen mit Anträgen durch spezialisierte Kontaktstellen ist erforderlich. Die aktuelle Erreichbarkeit der Visastellen und Ausländerbehörden ist unzureichend, da E-Mails und Anrufe von Zuwandernden oder Arbeitgebern oft unbeantwortet bleiben oder nur verzögert beantwortet werden. Dies führt zu Problemen bei der Klärung von Sachverhalten oder fachlichen Nachfragen, was wiederum zu vermeidbaren Ablehnungen von Anträgen führt. Solche Stellen könnten als Ansprechpartner dienen und zwischen Auslandsvertretung, Ausländerbehörden, Arbeitgebern und



Zuwanderungsinteressierten vermitteln. Manko der im Rahmen des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes in § 75 Nr. 1 AufenthG eingeführten und bisher auch noch nicht eingerichteten neuen Ansprechstelle beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist, dass sie keine richtige Beschwerdestelle für Arbeitgeber und Fachkräfte ist. Eine Ansprechstelle, die nur Probleme sammelt und evaluiert, ist zu wenig. Für Arbeitgeber und ausländische Arbeitskräfte gibt es sonst wenig Anreiz, sich bei Problemen an die Ansprechstelle zu wenden. Das ist nur sichergestellt, wenn die Stelle über eine erfolgreiche Verweisberatung hinaus bei dem konkreten Problem verwaltungsintern eingreifen und unterstützen kann.

- 3. Beschleunigtes Fachkräfteverfahren verbessern:** Die Nutzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach § 81a AufenthG sollte dringend nachgeschärft werden. Derzeit haben Arbeitgeber keine Handlungsmöglichkeiten, wenn die gesetzlichen Verfahrensvorgaben vor Ort nicht eingehalten werden. In einigen Bundesländern können die Vorgaben aufgrund von Personalmangel in den Ausländerbehörden nicht umgesetzt werden. Oft fehlen Eingangsbestätigungen, die gesetzlich vorgeschriebene Fristen auslösen. Es ist entscheidend, die Durchsetzung der Regelungen zu stärken, z. B. durch untergesetzliche Vorgaben. Eine mögliche Option wäre die Rückzahlung der erhöhten Gebühr von 411 €, wenn zugesagte Fristen nicht eingehalten werden. Eine andere Option ist die verstärkte Nutzung von Verschweigungsfristen. Dadurch könnten Verfahrensschritte, die nicht in der gesetzlich vorgegebenen Frist bearbeitet wurden, automatisch als Zustimmung gewertet werden. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren sollte insbesondere in folgenden Fällen priorisiert werden: wenn im regulären Verfahren lange Wartezeiten für einen Termin zum Vorsprechen in der Auslandsvertretung bestehen, wenn Anträge eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) benötigen oder bei Gruppenanträgen. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren sollte auch auf nicht hochqualifizierte Berufe erstreckt werden. Die neu eingeführte Möglichkeit, dass Arbeitgeber zur Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens auch Dritte bevollmächtigen können, ist insoweit nur ein kleiner Fortschritt.
- 4. Einheitlichen Anwendungsprozess sicherstellen und FAQs überarbeiten:** Eine klare und verständliche Ausarbeitung der Anwendungshinweise ist erforderlich, um den reibungslosen Anwendungsprozess des neuen Gesetzes in den zuständigen Behörden sicherzustellen. Dabei sollte eine bundesweit einheitliche Anwendung der Regelungen gewährleistet werden. Derzeit müssen Fachleute mit einer Vielzahl an unterschiedlichen, umfangreichen und teilweise veralteten Anwendungshinweisen, fachlichen Weisungen und Verwaltungsvorschriften umgehen, was die Umsetzung erschwert. Um diesen Prozess zu erleichtern und zusätzliche Kapazitäten in den Behörden zu schaffen, muss eine Vereinfachung der Dokumente angestrebt werden. Dabei ist es besonders wichtig, ein FAQ-Dokument und leicht zugängliche Informationen jeweils für Arbeitgeber und Antragstellende bereitzustellen. Dadurch können sie sich schnell und unkompliziert über die Anforderungen und Vorgaben informieren und den Antragsprozess effizienter vorbereiten.
- 5. Unterlagen auf Englisch akzeptieren:** Um internationale Arbeitskräfte besser zu unterstützen, sollten Ausländerbehörden und Anerkennungsstellen in der Lage sein, auch auf Englisch zu kommunizieren. Originaldokumente sollten flächendeckend auf Englisch akzeptiert werden, um teure und langwierige Übersetzungen zu vermeiden, die die Einreichung der Anträge, insbesondere im Ausland, verzögern.

Prozesse zentralisieren

- 1. Schaffung zentraler Ausländerbehörden:** Es hat sich bewährt, dass mehrere Bundesländer Ausländerbehörden zentralisiert haben, um gezielt die Fachkompetenz im Bereich der Aufenthaltstitel zur Fachkräfteeinwanderung zu stärken und zu bündeln. Indem



Kompetenzen gebündelt werden und die Beschäftigten auf Fachkräfteeinwanderung spezialisiert werden, können bundesweit angegliche, vergleichbare und rechtssichere Entscheidungspraktiken etabliert werden. Dies ist angesichts der zunehmend komplexen Gesetzgebung von großer Bedeutung. Dadurch werden beschleunigte und effizientere Einreiseverfahren ermöglicht. Zentrale Ausländerbehörden können auch als Ansprechpartner für inländische Arbeitgeber im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens dienen und digitale Schnittstellen mit anderen Behörden reduzieren.

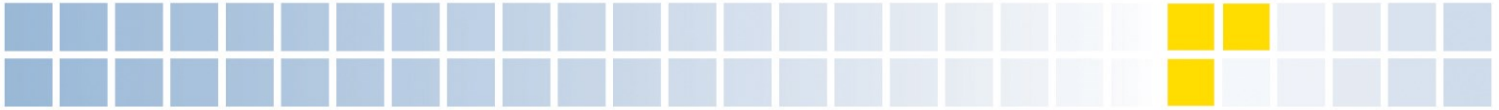
Mit der Schaffung von zentralen Ausländerbehörden wird keinesfalls das Ziel verfolgt, die Ausländerbehörden „vor Ort“ zu schwächen oder gar abzuschaffen. Vielmehr sind sie eine Ergänzung und wirksame Entlastung für die kommunalen Ausländerbehörden, sodass Verfahren nach einheitlichen Standards zeitgemäß abgearbeitet werden können. Dafür müssen ihre Aufgaben und Zuständigkeiten eindeutig festgelegt werden, auch wenn die Bezeichnungen der zentralen Behörden in den einzelnen Bundesländern möglicherweise unterschiedlich sind. Dies sollte auch im Rahmen der geplanten Machbarkeitsstudie zur Zentralisierung der Verfahren für die Erwerbsmigration berücksichtigt werden. Hierzu wurde die Bundesregierung durch eine Protokollerklärung seitens der Koalitionsfraktionen in der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat (Drucksache 20/7394) aufgefordert.

- 2. Das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) stärken:** Kapazitätsengpässe in Visastellen müssen auch durch eine Stärkung des BfAA ausgeglichen werden, so wie es im „Aktionsplan Visabeschleunigung“ des Auswärtigen Amtes angekündigt ist. Durch eine Bearbeitung der Anträge in Deutschland kann ohne Verzögerung auf zwischen Herkunftsländern wechselnde Antragsvolumen reagiert werden. Die im Aktionsplan vorgesehenen rechtlichen Anpassungen sollten vorangetrieben werden.
- 3. Effiziente Arbeitsmarktzulassung und Einreisevisa gestalten:** Die Arbeitsmarktprüfung der BA kann noch effizienter gestaltet werden. Dabei sollte die Dauer der Vorabzustimmung auf ein Jahr verlängert werden, um zu verhindern, dass wegen Zeitverzögerungen eine neue Zustimmung eingeholt werden muss. Ebenfalls könnten die Ausländerbehörden vor Ort entlastet und der Zeitdruck im Inlandsverfahren reduziert werden, indem die Länge der Einreisevisa ausgeweitet wird. Dadurch müssten Zuwanderer nicht unmittelbar nach der Einreise bei der Ausländerbehörde vorstellig werden.

Beratung zur Anerkennung von ausländischen Qualifikationen verbessern und Anerkennungsstellen stärker zentralisieren

Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen spielt für den Zugang zur Beschäftigung in vielen Fällen eine entscheidende Rolle und ermöglicht es Fachkräften sowie Arbeitgebern, die Vergleichbarkeit mit dem deutschen Referenzberuf einzuschätzen. Leider sind die bestehenden Anerkennungsverfahren sehr komplex und für Fachkräfte ohne entsprechende Beratung und Begleitung oft schwer zu bewältigen. Dies stellt ein erhebliches Hindernis für die Erwerbsmigration dar und erfordert eine Vereinheitlichung und Vereinfachung, insbesondere bei Berufen, die in die Zuständigkeit der Bundesländer fallen. Notwendig ist:

- 1. eine enge und bessere Abstimmung der Beratungs- und Anerkennungsstellen** im In- und Ausland. Dadurch wird die Unterstützung der Antragstellenden und die Transparenz der Verfahren gewährleistet. Die neuen Regelungen im Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die zusätzlichen Nachweispflichten führen dazu, dass verschiedene Stellen die einzureichenden Unterlagen prüfen müssen. Daher ist eine sorgfältige Abstimmung und Klarheit in den Zuständigkeiten von entscheidender Bedeutung, insbesondere für die Kommunikation gegenüber Arbeitgebern und Antragstellenden; und



- 2. eine stärkere Zentralisierung und Spezialisierung** der Anerkennungsstellen für Berufe, deren Prüfung in der Zuständigkeit der Bundesländer liegen. So können bei ähnlichen Fällen, z. B. bei Pflegekräften aus dem gleichen Land, Teile der Prüfung übernommen oder Kenntnisse zu der Ausbildungslandschaft in einzelnen Herkunftsländern aufgebaut werden. Momentan sind die Zuständigkeiten in manchen Bundesländern auf eine Vielzahl von Behörden, wie z. B. Landesämter oder Regierungspräsidien, verteilt. Diese Dienststellen verfügen über kaum praktische Erfahrung und müssen jeweils wenige komplizierte Anträge bearbeiten. Die für die Anerkennungsverfahren der dualen Ausbildung zuständigen Kammern sind hier bereits im Bereich IHK (zentrale Stelle IHK FOSA) und Handwerk (Leitkammersystem) den Schritt der Spezialisierung gegangen und können als Beispiel dienen.

Evaluierung und Monitoring zur Messung der Wirkung von bereits ergriffenen Maßnahmen und für gezielte Nachsteuerungen

Das Auswärtige Amt und die Ausländerbehörden sollten regelmäßig ein aktuelles Monitoring der Wartezeiten in den einzelnen Behörden veröffentlichen, um Unternehmen und Antragstellenden eine erleichterte Planung zu ermöglichen. Dadurch erhalten alle Beteiligten wichtige Informationen über die zu erwartenden Bearbeitungszeiten und können ihr Vorgehen entsprechend anpassen. Parallel dazu sollte ein Indikatoren-System entwickelt werden, das ein umfassendes Erfolgscontrolling bei der Fachkräfteeinwanderung ermöglicht. Dabei sollten vor allem Indikatoren zu Verfahren und Prozessen berücksichtigt werden, wie die Bearbeitungszeiten für Visa- und Aufenthaltstitelerstellung, die Anzahl der beantragten beschleunigten Fachkräfteverfahren, Erfolgsquoten bei Integrationsmaßnahmen und die Verweildauer der Fachkräfte in Deutschland. Dies ermöglicht ein realistisches Lagebild der Fachkräfteeinwanderung und unterstützt die gezielte Steuerung und Optimierung des Prozesses.

Eine kontinuierliche Verbesserung der Verwaltungsverfahren ist essenziell, um die Effizienz und Effektivität der Erwerbsmigration langfristig zu gewährleisten und den Bedürfnissen von Unternehmen und Antragstellenden gerecht zu werden.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeitsmarkt
T +49 30 2033-1400
arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.