



Einreiseoptimierung

Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens
zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten



Baden-Württemberg



Rheinland-Pfalz



Vorabversion September 2011

Herausgeber

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates

Bearbeiterinnen und Bearbeiter

Arno Bens, Annegret Gonsior, Julia Heinen

Statistisches Bundesamt
A3 – Bürokratiekostenmessung
Gustav-Stresemann-Ring 11
65189 Wiesbaden
buerokratiekostenmessung@destatis.de
www.destatis.de

Statistischer Informationsservice

Tel.: +49 (0) 611 / 75 24 05
Fax: +49 (0) 611 / 75 33 30

Nationaler Normenkontrollrat
Bundeskanzleramt
Willy-Brandt-Straße 1
10557 Berlin
nkr@bk.bund.de
www.normenkontrollrat.bund.de

Erschienen im September 2011 (Redaktionsstand 14.09.2011)

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2011
(im Auftrag der Herausbergemeinschaft)

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.

Abschlussbericht des Projektes „Einreiseoptimierung“

VORWORT	1
1 ZUSAMMENFASSUNG	3
1.1 Zielsetzung und Untersuchungsgegenstand	3
1.2 Datenerhebung und Vorgehensweise	4
1.3 Ergebnisse	4
1.3.1 Prozess von der Beantragung bis zur Erteilung des Visums	4
1.3.2 Umsetzung in der Praxis	6
1.3.3 Entwicklung eines optimierten Referenzprozesses	9
1.3.4 Verbesserungsvorschläge	10
1.4 Schlussfolgerungen	13
2 EINLEITUNG	14
3 ZIELSETZUNG UND UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND	18
3.1 Projektziele	18
3.2 Untersuchungsgegenstand	18
3.3 Einführung in die Rechtsgrundlagen	20
4 VORGEHENSWEISE UND DATENERHEBUNG	26
4.1 Bestandsaufnahme und Entwicklung des Referenzprozesses	26
4.2 Datenerhebung durch das Statistische Bundesamt	26
4.3 Befragungseinheiten	30
5 PROZESS VON DER BEANTRAGUNG BIS ZUR ERTEILUNG DES VISUMS	32
5.1 Beteiligte Akteure	32
5.2 Maximaler Referenzprozess	34
5.3 Beteiligungen und Schnittstellen	36
5.4 Bearbeitungszeiten: Dauer des maximalen Referenzprozesses	38
5.5 Liege-, Übermittlungs- und sonstige Wartezeiten	42
5.6 Prozessvarianten	46
5.7 Bruttobearbeitungszeiten bei den Prozessvarianten	55

6	UMSETZUNG IN DER PRAXIS – AUSGEWÄHLTE BEISPIELE	58
6.1	Auswärtiges Amt, Auslandsvertretungen	58
6.2	Bundesverwaltungsamt	66
6.3	Ausländerbehörden	70
6.3.1	Kreis Bergstraße	84
6.3.2	Main-Taunus-Kreis	88
6.3.3	Rhein-Neckar-Kreis	93
6.3.4	Landeshauptstadt Dresden	97
6.3.5	Stadt Heidelberg	103
6.3.6	Landeshauptstadt Mainz	108
6.3.7	Stadt Mannheim	112
6.3.8	Stadt Worms	117
6.4	Unternehmen und Forschungseinrichtungen	120
6.4.1	BASF SE	133
6.4.2	Bayer AG	135
6.4.3	Commerzbank AG	137
6.4.4	Deutsches Krebsforschungszentrum	139
6.4.5	Deutsche Lufthansa AG	142
6.4.6	Deutsche Telekom AG	144
6.4.7	SAP AG	146
6.4.8	Siemens AG	149
6.4.9	VW AG	151
6.5	Arbeitsverwaltung	153
6.5.1	Bundesagentur für Arbeit	153
6.5.2	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung	157
6.5.3	Lokaler Arbeitgeber-Service	179
7	ENTWICKLUNG EINES OPTIMIERTEN REFERENZPROZESSES	184
7.1	Optimierter Prozess unter den bestehenden Rahmenbedingungen	185
7.2	Optimierung durch Ausweitung privilegierter Fallgruppen	192
7.3	Weiter gehende Verfahrensoptimierung	193
8	VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE	196
8.1	Verbesserungsvorschläge und Verantwortungsträger	196
8.2	Priorisierung der Vorschläge	200
8.2.1	Zielsetzungen bei der Verbesserung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften	200
8.2.2	Einschätzung der Wichtigkeit spezifischer Verbesserungsvorschläge	203
8.2.3	Die „Top Ten“ der am häufigsten genannten kurzfristig umzusetzenden Vorschläge	205
8.2.4	Die „Top Ten“ der am häufigsten genannten langfristig umzusetzenden Vorschläge	209
9	SCHLUSSFOLGERUNGEN	216

Vorwort

Die Zuwanderung von Fach- und Führungskräften wird derzeit in Politik und Gesellschaft stark diskutiert. Dabei ist man sich überwiegend einig, dass Deutschland gerade in sogenannten Mangelberufen auch auf qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen ist. Ein Trend, der sich voraussichtlich infolge des demographischen Wandels noch verstärken wird. Daher fordern betroffene Unternehmen einen einfacheren und schnelleren Zugang von ausländischen Fach- und Führungskräften zum deutschen Arbeitsmarkt.

In dem Projekt „Einreiseoptimierung“ haben wir – der Nationale Nomenkontrollrat zusammen mit den Ländern Hessen und Sachsen – es uns zur Aufgabe gemacht, Wege zu finden, wie ausländische Fach- und Führungskräfte möglichst unbürokratisch nach Deutschland einreisen können. Dabei wurden wir unterstützt von den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie von ausgewählten Ausländerbehörden und interessierten Unternehmen.

Ausgangspunkt für die hessische Beteiligung an dem Projekt war die auf dem 4. Nationalen IT-Gipfel in Stuttgart entstandene Initiative für das Modellvorhaben „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“. Dazu wurde eine Kooperationsvereinbarung zwischen Bund, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und der Metropolregion Rhein-Neckar geschlossen, in der jeder Kooperationspartner eine CIO-Patenschaft für jeweils ein Projekt übernommen hat. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat im Rahmen dieser Kooperation für das Projekt „Einreiseoptimierung“ die Patenschaft und Leitung übernommen.

Der Freistaat Sachsen verbindet sein Engagement für das Projekt mit dem Dank für die Gelegenheit, einen gemeinsamen Schritt hin zu Einreiseerleichterungen für Fachkräfte aus Drittstaaten zu gehen. Trotz aller inländischen Potentiale, die aktiviert werden müssen, ist Sachsen bereits heute und wird Deutschland künftig auf Zuwanderung ausländischer Fachkräfte angewiesen sein. Der Freistaat Sachsen hat deswegen eine Gesetzesinitiative vorgelegt, um die Arbeitsmigration von qualifizierten Fachkräften aus Nicht EU Staaten zu erleichtern. Das setzt gleichzeitig Vereinfachung, Beschleunigung und bessere Servicequalität in den Ausländerbehörden voraus.

Mit der vorliegenden Studie möchten wir der Bundesregierung, aber auch Landesregierungen und Behörden vor Ort Vorschläge unterbreiten, wie das Verfahren zur Einreise von ausländischen Fach- und Führungskräften weniger bürokratisch gestaltet werden kann. Die Bundesregierung möchten wir mit diesen Vorschlägen vor allem bei der Umsetzung ihres Kabinettschlusses zur „Fachkräftesicherung“ unterstüt-

zen. Darin setzt sie sich das Ziel, bürokratische Hindernisse für qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abzubauen.

Das Projekt hat uns dabei gezeigt, dass alle Verantwortungsträger (Bund, Länder, Kommunen) einen Beitrag leisten müssen. Dabei ist der Bund vor allem aufgefordert, die gesetzlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass bei den Vollzugsbehörden und den Antragstellern kein unnötiger Aufwand entsteht. Die Länder sind gefragt, wenn es um den einheitlichen Vollzug und die IT-Verfahren der Behörden vor Ort geht. An den Behörden vor Ort ist es, eine „Willkommenskultur“ gegenüber ihren Unternehmen und Antragstellern aktiv zu leben.

Wir freuen uns, dass es mit dem Projekt gelungen ist, Bund, Länder und Kommunen an einen Tisch zu holen. Auf diese Weise konnte das wertvolle Expertenwissen der Ausländerbehörden aber auch das des Bundesverwaltungsamts und der Bundesagentur für Arbeit genutzt werden. Zudem haben Unternehmen ihre Erfahrungen mit dem Verfahren eingebracht. Die Sicht der Unternehmen ist für Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland besonders wichtig. Das Statistische Bundesamt hat die Aussagen aufgenommen und in diesem Projektbericht zusammengestellt.

Wir bedanken uns für die Mitarbeit der Unternehmen, der Ausländerbehörden sowie des Auswärtigen Amts, des Bundesverwaltungsamts und der Bundesagentur für Arbeit. Zudem freuen wir uns über die aktive Unterstützung durch die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. und die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH.

Durch das Projekt haben wir ein besseres Verständnis für die täglichen Herausforderungen bekommen, vor denen ausländische Fach- und Führungskräfte sowie ihre deutschen Arbeitgeber, aber auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollzugsbehörden beim Einreiseverfahren stehen. Wir fordern alle Verantwortungsträger auf, sich mit diesem Bericht intensiv auseinander zusetzen und sich aktiv für Vereinfachungen einzusetzen. Gemeinsame Verantwortung, getrennte Zuständigkeiten – das ist das Motto unter dem Bürokratieabbau im Föderalismus zum Erfolg führen kann.

Dr. Johannes Ludewig

Vorsitzender des Nationalen
Normenkontrollrates

Boris Rhein

Hessischer Minister
des Innern und für Sport

Markus Ulbig

Sächsischer Staats-
minister des Innern

1 Zusammenfassung

Der Nationale Normenkontrollrat hat mit den Ländern Hessen und Sachsen sowie mit ausgewählten Ausländerbehörden (Kreis Bergstraße, Main-Taunus-Kreis, Rhein-Neckar-Kreis, Landeshauptstadt Dresden, Stadt Heidelberg, Landeshauptstadt Mainz, Stadt Mannheim, Stadt Worms), interessierten Unternehmen (BASF SE, Bayer AG, Bayer Direct Services GmbH, Commerzbank AG, Deutsche Lufthansa AG, Fragomen Global LLP, Deutsche Telekom AG, SAP AG, Siemens AG, Systematic Movement, Volkswagen AG) und einer Forschungseinrichtung (Deutsches Krebsforschungszentrum) vom Februar bis September 2011 den Prozess zur Erteilung eines Visums für ausländische Fach- und Führungskräfte untersucht. Unterstützt wurden sie dabei von den Ländern Baden-Württemberg, und Rheinland-Pfalz sowie von der Arbeitsgemeinschaft wirtschaftliche Verwaltung e.V., der FrankfurtRheinMain GmbH und der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH. Beteiligt wurden zudem das Auswärtige Amt, das Bundesministerium des Inneren, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesverwaltungsamt. Durchgeführt wurde die Untersuchung vom Statistischen Bundesamt.

1.1 Zielsetzung und Untersuchungsgegenstand

Ziel der Untersuchung ist es, die bürokratischen Hemmnisse und Vollzugsunterschiede bei der Erteilung eines Visums zur Arbeitsaufnahme (D-Visum) zu identifizieren und hieraus Vereinfachungsmaßnahmen und/oder Serviceangebote zu entwickeln, die zu einer Beschleunigung und Verbesserung des Visumverfahrens führen. Auf Grundlage dieser Ergebnisse wird zudem ein Vorschlag für einen optimierten Referenzprozess unterbreitet. Dieser enthält Hinweise darauf, wie das Verfahren zur Erteilung eines D-Visums innerhalb der bestehenden Rahmenbedingungen und darüber hinaus beschleunigt werden kann.

Untersucht wird das Verfahren zur Erteilung eines Visums für Deutschland mit dem Zweck der Arbeitsaufnahme von Fach- und Führungskräften¹ aus einem sogenannten Drittstaat.² Dabei wurden vier exemplarische Gruppen von Fach- und Führungs-

¹ Der Begriff Fach- und Führungskraft wurde in diesem Projekt nicht an den im Gesetz definierten Begrifflichkeiten orientiert. Vielmehr liegt der Fokus auf qualifizierten ausländischen Arbeitskräften, die in der allgemeinen politischen Diskussion im Kontext des „Fachkräftemangels“ in der Regel angesprochen sind.

² Nicht untersucht wurde die Einreise aus EU-Mitgliedstaaten sowie aus den Ländern des Schengen-Raums und aus sogenannten Non-Visa-Countries. Nicht näher betrachtet wurden zudem Verfahren, die in einem engeren Zusammenhang mit der Einreise stehen, wie z. B. Antrag auf Aufenthaltserlaubnis, Wohnsitzanmeldung, Führerscheinerkennung.

kräften ausgewählt, anhand derer die Prozesse in den Unternehmen und der Verwaltung betrachtet werden: Ausländische Fachkräfte, die zur Aufnahme einer Arbeit in ein Unternehmen nach Deutschland kommen (z. B. Software-Entwickler), ausländische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die zur Forschung und Entwicklung in Deutschland arbeiten, ausländische Praktikantinnen und Praktikanten (z. B. Studierende an Universitäten in Drittstaaten, die zu einem längeren Praktikum in ein international tätiges Unternehmen nach Deutschland kommen) sowie Ausländerinnen und Ausländer, die im Rahmen eines vorübergehenden unternehmensinternen Personalaustausches nach Deutschland versetzt werden (Intra-Company-Transfer).

1.2 Datenerhebung und Vorgehensweise

Die Datenerhebung erfolgte vorrangig als Vor-Ort-Interviews mit den Projektteilnehmerinnen und Projektteilnehmern (Unternehmen, Forschungseinrichtungen, Ausländerbehörden, Bundesagentur für Arbeit einschließlich Zentraler Auslands- und Fachvermittlung, Auswärtiges Amt, Bundesverwaltungsamt) und einer anschließenden schriftlichen Befragung zur Bewertung der Verbesserungsvorschläge. Ergänzend wurde auf vorhandene Datenquellen (Visadatei, Internet) zurückgegriffen. Auf Grundlage der erhobenen Daten und Informationen hat das Statistische Bundesamt einen Referenzprozess gebildet (Ist-Zustand bei der Visum-Beantragung durch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ausländischem Hochschulabschluss). Dieser bildet den gesamten Ablauf von der Beantragung bis hin zur Erteilung des Visums ab (mit Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit) und stellt den Bezugspunkt aller Betrachtungen dar. Er untergliedert sich in die einzelnen am Prozess beteiligten Akteure und ihre Arbeitsschritte. Ergänzend wurde der zeitliche Verlauf des Verfahrens ermittelt.

1.3 Ergebnisse

1.3.1 Prozess von der Beantragung bis zur Erteilung des Visums

Die Beantragung und Bearbeitung eines Visums zur Arbeitsaufnahme in Deutschland zeichnet sich dadurch aus, dass je nach betroffener Gruppe (Fachkraft, Wissenschaftlerin/Wissenschaftler, Praktikantin/Praktikant, Intra-Company-Transfer) eine Vielzahl von Behörden mit unterschiedlichen Aufgaben beteiligt wird. Dies wirkt sich deutlich auf die Dauer des Verfahrens aus.

Im „Normalfall“ erfolgt die Visumerteilung mit Beschäftigungserlaubnis unter Beteiligung der Ausländerbehörde und der Bundesagentur für Arbeit. Letztere führt u. a. eine sogenannte Vorrangprüfung durch. Das Gesamtverfahren dauert im Durchschnitt sechs Wochen ab Antragstellung (Bruttozeit). Im Einzelfall kann die Erteilung jedoch erheblich länger dauern (z. B. bei unvollständigen Unterlagen, Unsicherheiten in der rechtlichen Bewertung, fehlgeleiteten Anträgen). Hinzu kommt die Zeit, die der

Antragstellende und sein Arbeitgeber im Vorfeld benötigen, um sich über das Verfahren zu informieren und die erforderlichen Unterlagen zusammenzustellen. Obwohl das Verfahren durchschnittlich sechs Wochen dauert, beträgt die reine Bearbeitungszeit (Nettozeit) lediglich zweieinhalb bis viereinhalb Stunden. Das heißt, fast über den gesamten Zeitraum wird der Antrag nicht aktiv bearbeitet, obwohl er sich im laufenden Verfahren befindet. Ursächlich für das starke Auseinanderfallen von Verfahrenszeit und Bearbeitungszeit sind die

- Übermittlungszeiten: Allein die postalische Übermittlung der Papierdokumente mit der Post oder per Kurier nimmt bis zu 14 Tage in Anspruch. Die Zeit resultiert vor allem aus der Übersendung der Dokumente von den Auslandsvertretungen über das Auswärtige Amt und das Bundesverwaltungsamt an die zuständige Ausländerbehörde vor Ort.
- Liegezeiten: Durch die vielen Beteiligungen und Zustimmungsanfragen kann unterstellt werden, dass in jeder betroffenen Behörde mindestens drei Tage vergehen, bevor die jeweilige Bearbeiterin oder der jeweilige Bearbeiter den neu angelegten Vorgang aufnimmt. Mit Blick auf das Gesamtverfahren ergibt sich daraus ein Zeitraum von 18 Tagen.
- Wartezeiten: Diese Zeiten entstehen vor allem bei der Ausländerbehörde, wenn sie Unterlagen an die Bundesagentur für Arbeit zur Durchführung einer Vorrangprüfung übersendet. Im Durchschnitt dauert die Vorrangprüfung aufgrund der öffentlichen Stellenausschreibung 14 Tage.

Neben diesem „Normalfall“ gibt es für einige Fallgruppen bereits nach geltender Rechtslage die Möglichkeit, ein kürzeres Verfahren zu durchlaufen. So entfällt z. B. bei Fachkräften mit einem inländischen Hochschulabschluss die Vorrangprüfung. Nach modellhafter Berechnung dauert ein solches Verfahren unter den bestehenden Rahmenbedingungen durchschnittlich 30 Tage (statt 44). Bei Führungskräften mit Generalvollmacht oder Prokura und bei bestimmten Wissenschaftlerinnen oder Wissenschaftlern (die an einer öffentlich-rechtlichen oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten Einrichtung arbeiten) kann auf eine Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit ganz verzichtet werden. Dies ermöglicht eine Verfahrensdauer von 18 Tagen. Über die Einreise von Studierenden und ausgewählten Wissenschaftlerinnen oder Wissenschaftlern (die als Stipendiaten oder auf Einladung zeitlich befristet an einer öffentlich-rechtlichen oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten Einrichtung arbeiten) kann die Auslandsvertretung mitunter allein entscheiden. In diesem Fall ist eine Entscheidung innerhalb von ein bis drei Tagen denkbar.

Gegenüber dem „Normalfall“ hat auch das Verfahren beim Intra-Company-Transfer einen geringeren Zeitbedarf (geschätzt durchschnittlich vier Wochen). Dies kann u. a. darauf zurückgeführt werden, dass, wie bei Fachkräften mit einem inländischen Hochschulabschluss, auf die Vorrangprüfung verzichtet wird. Hinzu kommt, dass bei

diesem Verfahren eine Sonderzuständigkeit der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (als Teil der Bundesagentur für Arbeit) besteht. Der Arbeitgeber kann direkt an die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung herantreten und eine Arbeitsmarktzulassung für die ausländische Arbeitnehmerin bzw. den ausländischen Arbeitnehmer beantragen. Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung übermittelt die Zulassung dann an die Ausländerbehörde. Damit liegt der Ausländerbehörde bereits eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Beschäftigung der Ausländerin oder des Ausländers vor, wenn die Dokumente des Visumantrags eingehen. Die Ausländerbehörde kann somit ihre Zustimmung erteilen, ohne dass Wartezeiten durch die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit entstehen.

Insgesamt zeigt sich, dass das Verfahren bei Wissenschaftlerinnen/Wissenschaftlern, Praktikantinnen/Praktikanten und beim internationalen Personalaustausch bereits jetzt im Durchschnitt schneller abgeschlossen werden kann als bei einer „normalen“ ausländischen Fach- und Führungskraft.

1.3.2 Umsetzung in der Praxis

In der praktischen Umsetzung zeigt sich, welche Stellen wann und wie am Verfahren beteiligt sind und welche Arbeitsschritte im Einzelnen durchlaufen werden (Kapitel 6).

- **Die Auslandsvertretungen:** Die Antragstellung erfolgt in der Regel persönlich durch die ausländische Fachkraft in der deutschen Auslandsvertretung. Die Auslandsvertretung entscheidet nach Beteiligung der inländischen Behörden über die Erteilung des Visums. Sie pflegt die Daten in die Visum-Software ein und leitet die Papierdokumente per diplomatischem Kurier über das Auswärtige Amt und das Bundesverwaltungsamt an die zuständige Ausländerbehörde weiter. Die postalische Übermittlung kann bis zu 14 Tagen dauern. Die Nettobearbeitungszeit in der Auslandsvertretung einschließlich des persönlichen Gespräches beträgt hingegen lediglich etwa eine Stunde.
- **Das Bundesverwaltungsamt (BVA):** Alle Visumanträge gehen über die Visum-Software elektronisch von der Auslandsvertretung an das Bundesverwaltungsamt und werden weitestgehend automatisiert in der Visadatei gespeichert. Zudem werden auf elektronischem Wege Sicherheitsabfragen durchgeführt. In ca. 75 % aller Visumanträge verläuft dieser Prozess, sowohl bzgl. der Speicherung in der Visadatei als auch die Sicherheitsabfrage, vollautomatisch und ist in wenigen Sekunden abgeschlossen. Zusammen mit den Übermittlungszeiten, die beim Datentransfer von und zur Auslandsvertretung auftreten, liegt das Ergebnis der Sicherheitsabfrage in diesen Fällen meist nach 15 Minuten vor. Bei Visumanträgen, die eine Beteiligung einer Ausländerbehörde erfordern, wird unmittelbar nach dem elektronischen Eingang im Bundesverwaltungsamt die Vorankündigung für die zuständige Ausländerbehörde

erstellt. Anhand des angegebenen voraussichtlichen Wohnortes wird automatisch die räumlich zuständige Behörde identifiziert. Ausländerbehörden, die die Portalanwendung „Visa-Beteiligung“ nutzen, erhalten die Vorankündigung auf elektronischem Weg, ansonsten wird das Schreiben gefaxt.

- **Die Ausländerbehörden:** Für die Unternehmen in Deutschland stellen die Ausländerbehörden zentrale Ansprechpartner dar, an die allgemeine Fragen sowie Sachstandsanfragen zu laufenden Verfahren gerichtet werden. Die Maßnahmen, die Ausländerbehörden ergreifen, um die schnelle und unbürokratische Einreise von Fach- und Führungskräften zu unterstützen, sind unterschiedlich und können den einzelnen Behördenprofilen entnommen werden (Abschnitt 6.3). Wegen des geringen Anteils der Gruppe der Fach- und Führungskräfte am Alltagsgeschäft, sind spezielle Anpassungen in diesem Bereich tendenziell nur bei größeren Behörden zu beobachten. Viele der befragten Ausländerbehörden beschreiben ihre Tätigkeit im Visumverfahren mit „weiterleiten“ und ihre Funktion sogar als „Briefkasten“. Die Hauptaufgabe der Ausländerbehörden liegt vielmehr in der Betreuung der Ausländer, die sich bereits vor Ort befinden. Dazu zählen neben den Fach- und Führungskräften vor allem auch Studierende, Asylbewerbende und Asylberechtigte, Geduldete sowie Familienangehörige von Ausländerinnen und Ausländern. Bei einer Beteiligung im Visumverfahren prüft die Ausländerbehörde, ob eine Unterbeteiligung der Bundesagentur für Arbeit notwendig ist und leitet diese ggf. ein. Nachdem die Prüfung durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgt ist, übermittelt die Ausländerbehörde das Ergebnis an die Auslandsvertretung des Landes aus dem die Fach- oder Führungskraft einreisen möchte. Die reine Netto-Arbeitszeit, die in der Ausländerbehörde anfällt, um den Vorgang abschließend zu bearbeiten, beträgt im Falle von Fach- und Führungskräften in der Regel zwischen 30 und 90 Minuten. Wenn keine Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit notwendig ist, werden 10 bis 15 Minuten weniger benötigt.
- **Die Bundesagentur für Arbeit:** Erfolgt eine Visumerteilung mit Beschäftigungserlaubnis, ist von den Ausländerbehörden grundsätzlich die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit einzuholen. Je nach Fallgestaltung wird im Rahmen des Zustimmungsverfahrens eine Vorrangprüfung durchgeführt. Das Zustimmungsverfahren wird innerhalb der Bundesagentur für Arbeit von der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung betrieben. Ist eine Vorrangprüfung erforderlich, wird diese von der örtlichen Agentur für Arbeit vorgenommen. Mit der Vorrangprüfung sollen nachteilige Auswirkungen auf den inländischen Arbeitsmarkt durch Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verhindert werden. Die Vorrangprüfung führte bislang in der Bundesagentur für Arbeit im Durchschnitt zu Wartezeiten von 14 Tagen. Diese resultieren vor allem aus der Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung der Stelle. Hin-

zu kamen aufgrund der internen Aufgabenverteilung zwischen der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung und örtlichen Arbeitsagenturen Liegezeiten von geschätzt neun Tagen. Übermittlungszeiten entstehen aufgrund der voll-elektronischen Arbeitsweise keine. Insgesamt nimmt die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit im Gesamtprozess die längste Dauer ein, sowohl mit Blick auf die Nettobearbeitungszeit (50-120 Minuten) als auch mit Blick auf die Brutto-Verfahrensdauer (vier bis fünf Wochen). Es besteht jedoch die Möglichkeit, die Vorrangprüfung durch sogenannte Positivlisten zu beschleunigen. So verzichtet die Bundesagentur für Arbeit bereits jetzt bei bestimmten Berufsgruppen und Wirtschaftszweigen, bei denen ein Mangel an Bewerberinnen und Bewerbern besteht, auf eine öffentliche Ausschreibung und kann somit das Verfahren um durchschnittlich 14 Tage verkürzen. Kürzer fällt die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit auch bei Sonderverfahren, wie z. B. dem internationalen Personalaustausch, aus. Zum einem kann die Zustimmung ohne Vorrangprüfung erteilt werden. Zum anderen kann der Arbeitgeber die Unterlagen direkt bei der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung einreichen. Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung übermittelt ihre Prüfergebnisse dann ohne Beteiligung der örtlichen Arbeitsagenturen an die Ausländerbehörde. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit von Eingabe der Anfrage durch den Arbeitgeber bis zur Stellungnahme der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung beträgt lediglich drei bis vier Tage.

Zum 1. Mai 2011 wurde der Ablauf des Zustimmungsverfahrens innerhalb der Bundesagentur für Arbeit neu organisiert: Die materiellen Rechtsprüfungen des Arbeitsmarktzulassungsverfahrens wurden bis dahin dezentral in den Arbeitgeberträgerteams der örtlichen Agenturen für Arbeit vorgenommen. Seit der Umstellung liegt die Zuständigkeit bei der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung. Die Arbeitsmarktprüfungen, d. h. die Vorrangprüfungen und die Prüfungen der Beschäftigungsbedingungen, verbleiben im Arbeitgeber-Service der örtlichen Agenturen für Arbeit. Seit dem 1. Mai 2011 ist zudem die elektronische Vorgangsbearbeitung innerhalb der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung verpflichtend.

Vor dem Hintergrund der Neuorganisation bei der Bundesagentur für Arbeit stehen die Zeitangaben mit Bezug auf die Arbeitsverwaltung, die in diesem Bericht angegeben sind, unter dem Vorbehalt, dass sich die angegebenen Zeiten im Rahmen der Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis noch verändern.

- **Die Arbeitgeber:** Alle befragten Arbeitgeber bieten ihren ausländischen Fach- und Führungskräften Unterstützungsleistungen an. Dazu gehören insbesondere

re, dass im Auftrag der zukünftigen Arbeitskraft die Visumbeantragung überwiegend übernommen wird. Etwa drei Viertel der befragten Arbeitgeber beauftragen einen oder mehrere externe Dienstleister (Relocation-Services, Kanzleien u. a.), die den in Deutschland beschäftigten Fach- und Führungskräften aus Drittländern helfend zur Seite stehen. Für die Arbeitgeber ist es relativ zeitaufwändig, die von den Behörden angeforderten Dokumente bereitzustellen (z. B. Erklärung über die beabsichtigte Einstellung, Stellenbeschreibung für die Arbeitsverwaltung).

Wesentliche Hemmnisse stellen für die Arbeitgeber in der Praxis die mangelnde Transparenz und Planbarkeit des Visumverfahrens dar. Die Unsicherheit bzgl. der Dauer der Visumbearbeitung und die damit einhergehende geringe Planbarkeit, wann die jeweilige Fach- und Führungskraft ihre Arbeit in Deutschland aufnehmen kann, können zu wirtschaftlichen Nachteilen für die betroffenen Arbeitgeber führen. Des Weiteren führen Unterschiede von Bearbeitungszeiten zur Verunsicherung bei Fach- und Führungskräften.

Um das Visumverfahren zu beschleunigen, senden einige Arbeitgeber der zuständigen Ausländerbehörde sowie ggf. der Bundesagentur für Arbeit die von den Antragstellenden bei der Auslandsvertretung eingereichten Unterlagen am Tag der Visumbeantragung in Kopie zu. So können die beiden Behörden möglichst zeitnah nach Eingang der (elektronischen) Vorankündigung mit der Bearbeitung des Visumantrags beginnen.

In den Profilen für die befragten Unternehmen sowie für die Forschungseinrichtung wird dargestellt, wie viele Fachkräfte, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Drittstaaten bei dem jeweiligen Arbeitgeber an einem deutschen Standort im Jahr 2010 angestellt bzw. über einen internationalen Personalaustausch weiterbeschäftigt wurden. Beschrieben werden auch die Abteilungen bzw. Teams, die für die Einreise von Fach- und Führungskräften zuständig sind und die Unterstützungen, die der ausländischen Arbeitskraft von dem Arbeitgeber angeboten werden (Abschnitt 6.4).

1.3.3 Entwicklung eines optimierten Referenzprozesses

Bei der Untersuchung des Verfahrens zur Erteilung eines D-Visums konnte in den Unternehmen und den Behörden eine Vielzahl guter Praxisbeispiele identifiziert werden, die bereits unter den bestehenden Rahmenbedingungen das Verfahren beschleunigen. Als nützlich haben sich dabei auf Unternehmensseite z. B. erwiesen: die Nutzung verfügbarer Informationen durch Antragstellende und deutsche Arbeitgeber im Vorfeld, das Einreichen vollständiger Antragsunterlagen und das parallele

Einreichen der Unterlagen durch den Arbeitgeber an die zuständige Ausländerbehörde.

Bei den Behörden hat sich u. a. als hilfreich gezeigt: Das Einrichten fester Terminfenster in der Auslandsvertretung, das Festlegen fester Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner auf Behörden- und Unternehmensseite, das Erstellen aussagekräftiger Vorankündigungen durch die Auslandsvertretung, das frühzeitige Einleiten der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit durch die Ausländerbehörde (parallele Bearbeitung), die Schaffung von Sondersachbearbeitungsbereichen (sogenannter VIP-Schalter) in den Ausländerbehörden, die vermehrte Nutzung von Positivlisten statt Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit und die konsequente Nutzung der vorhandenen IT-Strukturen durch alle Beteiligte.

Des Weiteren konnten unter Berücksichtigung bereits existierender „verkürzter“ Verfahren weitreichende Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. So könnte sich der zukünftige Arbeitgeber – in Anlehnung an das Verfahren zum internationalen Personalaustausch – unmittelbar an die Bundesagentur für Arbeit (Zentrale Auslands- und Fachvermittlung) wenden. Diese entscheidet über die Arbeitserlaubnis und leitet sie direkt an die Auslandsvertretung weiter. Wahlweise legt die antragstellende ausländische Fachkraft die Erlaubnis – die ihr zuvor vom Arbeitgeber übermittelt wurde – der Auslandsvertretung vor. Die Auslandsvertretung könnte dann vor Ort, also ohne Beteiligung der Ausländerbehörde, über den Antrag entscheiden.

Die aufgezeigten Ansatzpunkte für eine Optimierung des Gesamtprozesses ermöglichen – neben punktuellen Verbesserungen – eine signifikante Beschleunigung des Verfahrens insgesamt.

1.3.4 Verbesserungsvorschläge

Im Rahmen der persönlichen Interviews wurden über 100 Verbesserungsvorschläge zur Optimierung des Visumverfahrens bei der Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten genannt. Diese konnten zu 35 Vorschlägen zur Vereinfachung des Visumverfahrens zusammengefasst werden. In einer schriftlichen Befragung haben 52 Ausländerbehörden und 17 Unternehmen die 35 Verbesserungsvorschläge anhand einer vierstufigen Skala von „sehr wichtig“ bis „gar nicht wichtig“ bewertet. Zudem haben sie acht allgemeine Zielsetzungen nach ihrer Wichtigkeit sortiert.

Die Auswertung hat ergeben, dass für die Unternehmen das allgemeine Ziel der Beschleunigung des Verfahrens mit Abstand am wichtigsten ist. Für die Ausländerbehörden steht hingegen die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung im Vordergrund. Zu beiden Zielsetzungen wurden eine Vielzahl von guten Praxisbeispielen identifiziert (siehe Kapitel 6 und 7) und weitere Verbesserungsvorschläge genannt (Kapitel 8).

Die 35 Verbesserungsvorschläge wurden priorisiert und den für die Umsetzung zuständigen Verantwortungsträgern zugeordnet. Dabei zeigt sich, dass folgende zehn Verbesserungsvorschläge sowohl bei den Ausländerbehörden als auch bei den Arbeitgebern zu den wichtigsten gehören:

Vorschlag	Umsetzung liegt in der Verantwortung von
1) Der zukünftige Arbeitgeber sollte bei der Arbeitsverwaltung eine Arbeitserlaubnis ("Greencard") für die Fach- und Führungskraft beantragen können. Mit dieser „Greencard“ könnte der Ausländer ein Visum im Ausland beantragen (ohne Beteiligung der Ausländerbehörden).	Bund und Länder durch Änderung Aufenthaltsgesetz und Aufenthaltsverordnung und Beschäftigungsverordnung
4) Großfirmen, die regelmäßig Drittstaatler einstellen, sollten eine Zertifizierung durchlaufen können (beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder der Bundesagentur für Arbeit). Das Visum für Fachkräfte, die bei einem so zertifizierten Unternehmen eingestellt werden, sollte von der Auslandsvertretung ohne Beteiligung inländischer Stellen erteilt werden. In Missbrauchsfällen verliert das Unternehmen seine Zertifizierung.	Bund und Länder durch Änderung der Aufenthaltsverordnung sowie entsprechender Regelung durch die Arbeitsverwaltung
6) Die Aktenführung sollte in allen Ausländerbehörden auf elektronische Akten umgestellt werden, damit eine problemlose und schnelle elektronische Übermittlung ohne Medienbrüche ermöglicht wird.	Ausländerbehörden
7) Die bei der Auslandsvertretung eingereichten Unterlagen sollten eingescannt werden und mit der Vorankündigung elektronisch verschickt werden.	Auswärtiges Amt unter Einbindung der Ausländerbehörden
11) Die Vorgehensweisen der Ausländerbehörden sollten vereinheitlicht werden - insbesondere bei Vorabzustimmungen.	Bund und Länder durch Ergänzung der Verwaltungsvorschriften
13) Es sollten beim Visumantrag für Fach- und Führungskräfte von allen Auslandsvertretungen die gleichen Dokumente verlangt werden.	Auswärtiges Amt
14) Es sollte ein gemeinsames und einheitliches Antragsformular für alle beteiligten Behörden (Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden, Arbeitsagenturen) geben.	Bund und Länder durch Ergänzung der Verwaltungsvorschriften unter Einbindung der Ausländerbehörden und der Arbeitsverwaltung
16) Unternehmen sollten für Fach- und Führungskräfte eine Vorabzustimmung zur Beschäftigung beim zuständigen ZAV-Team erwirken können. Diese könnte dann an die Ausländerbehörde gegeben werden. Das Vorgehen, wie es jetzt bereits beim Intra-Company-Transfer existiert, sollte also ausgeweitet werden.	Bundesministerium für Arbeit und Soziales

17) Es sollte ein Informationsportal für Unternehmen eingerichtet werden.	Bund/Länder/Ausländerbehörden
25) Es sollte eine bundesweit zentrale Servicestelle für Unternehmen geben, die zur Einreise von Fach- und Führungskräften informiert.	Bund (Bundesagentur für Arbeit)

Daneben gibt es jedoch auch drei Vorschläge die für die Unternehmen besonders wichtig sind, die aber von den Ausländerbehörden eher abgelehnt werden. Bei diesen drei Vorschlägen handelt es sich um:

Vorschlag	Umsetzung liegt in der Verantwortung von
3) Es sollte die Möglichkeit eines Eilverfahrens für die Einreise von Fach- und Führungskräften geben. Dafür könnten entsprechend höhere Gebühren erhoben werden.	Bund und Länder durch Änderung Aufenthaltsverordnung und evtl. Aufenthaltsgesetz
5) Es sollte die Möglichkeit geben, den Bearbeitungsstand eines Visumantrags online abzurufen - ähnlich wie bei einer Paketverfolgung.	Auswärtiges Amt unter Einbindung Ausländerbehörden und Bundesverwaltungsamt
10) Es sollten verbindliche Angaben gemacht werden, in welcher Zeit die Prüfung des Visumantrags abgeschlossen wird.	Auswärtiges Amt, Einbindung Ausländerbehörden, Bundesagentur für Arbeit

Der wichtigste, von Behördenseite genannte Vorschlag (TOP 1), zählt hingegen bei den Unternehmen nicht zu den TOP 10. Dabei handelt es sich um:

Vorschlag	Umsetzung liegt in der Verantwortung von
2) Die Ausländerbehörden sollten im Visumverfahren nur dann beteiligt werden, wenn eine "Vorgeschichte" des Ausländers in Deutschland vorliegt. Die notwendigen Prüfungen könnten ansonsten ausschließlich in der Auslandsvertretung und der BA durchgeführt werden.	Bund und Länder durch Änderung Aufenthaltsverordnung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass für die Unternehmen die Optimierung des Visumverfahrens für Fach- und Führungskräfte aus Drittländern vor allem eine Verbesserung des Zeitmanagements im Sinne einer Beschleunigung und verbesserten Planbarkeit des Verfahrens, hingegen für die Ausländerbehörden insbesondere eine Vereinfachung und Vereinheitlichung ihres Arbeitsablaufs bedeutet. Dabei sind für die Umsetzung konkreter Verbesserungsvorschläge unterschiedliche Verantwortungsträger zuständig, die alle (Bund, Länder, Kommunen) in ihren Bereichen einen Beitrag leisten können.

1.4 Schlussfolgerungen

Mit dem Projekt ist es gelungen, den gesamten Prozess der Erteilung eines D-Visums – von der Antragstellung in der Auslandsvertretung bis hin zur Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit – in verschiedenen Fallgestaltungen (ohne Vorrangprüfung, ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit, ohne Beteiligung der Ausländerbehörde) zu betrachten und alle an diesem Prozess beteiligten Akteure (Arbeitgeber, Ausländerbehörden, Bundesagentur für Arbeit, Auswärtiges Amt und Bundesverwaltungsamt) einzubeziehen. Durch dieses ganzheitliche Vorgehen konnte das vorhandene Expertenwissen bestmöglich genutzt und die Erfahrungen der unterschiedlichen Behörden zusammengebracht werden. Dabei zeigt sich, dass

- es gute Praxisbeispiele in den Behörden gibt, die das Verfahren zur Erteilung eines D-Visums bereits unter den bestehenden Rahmenbedingungen vereinheitlichen und beschleunigen.
- es auf Grundlage der Praxisbeispiele und Verbesserungsvorschläge gelungen ist, Anhaltspunkte für einen optimierten Einreiseprozess zu entwickeln.
- es mehrere Vorschläge gibt, die sowohl nach Einschätzung der Arbeitgeber als auch nach Einschätzung der Ausländerbehörden zu den besonders wichtigen gehören (z. B. Umstellung auf elektronische Aktenführung, Vereinheitlichung der bei den Auslandsvertretungen einzureichenden Unterlagen, Verfahren vom internationalen Personalaustausch auf andere Fallgruppen übertragen, Einführen eines Greencardsystems, Zertifikat für Großfirmen).
- jeder Verantwortungsträger (Bund, Länder, Kommunen) von Vereinfachungsvorschlägen betroffen ist und insoweit einen Beitrag zur Verfahrensverbesserung leisten kann.

Das Projekt hat zudem gezeigt, dass für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und deutsche Arbeitgeber neben der Beschleunigung von Verfahren die gelebte „Willkommenskultur“ der Behörden gleichermaßen wichtig ist. Dazu gibt es bereits vielversprechende Beispiele in der Praxis (z. B. VIP-Schalter).

Für den Erfolg des Projekts ist jedoch maßgeblich, dass im weiteren Verlauf möglichst viele Praxisbeispiele und Verbesserungsvorschläge umgesetzt werden. Der Projektbericht soll insoweit Hinweise darauf geben, welche Maßnahmen von welchen Verantwortungsträgern möglichst zeitnah angegangen werden können.

2 Einleitung

In Deutschland ist man sich weitestgehend einig, dass in einzelnen Bereichen eine Fachkräftelücke besteht, die negative Auswirkungen auf die Produktivität und damit auf das Wachstum des Wirtschaftsstandorts Deutschland haben kann.³ Ein Trend, der sich infolge des demographischen Wandels noch verstärken wird. Diese Lücken werden voraussichtlich nicht allein mit der Nutzung inländischer Potenziale (z. B. durch Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Rentnern; bessere Abstimmung der Ausbildung auf den Arbeitsmarkt) geschlossen werden können. Neben der Nutzung inländischer Potenziale braucht es daher in Mangelberufen auch qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland.

Vor diesem Hintergrund fordern gerade betroffene Unternehmen und ihre Verbände einen einfacheren und schnelleren Zugang von ausländischen Fach- und Führungskräften aus sogenannten Drittstaaten zum deutschen Arbeitsmarkt. Aus Sicht der Unternehmen ist dabei wichtig, sowohl ausländische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (in Deutschland und aus dem Ausland) anzuwerben als auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer ausländischen Niederlassung den zügigen Wechsel an den deutschen Standort zu ermöglichen. Dabei unterstützen die Arbeitgeber zumeist ihre ausländischen Bewerberinnen und Bewerber bei der Beantragung des Aufenthaltstitels. Denn die Unternehmen sind auf zügige Entscheidungen der Behörden angewiesen.

Kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) ist die Unterstützungsleistung für ihre Arbeitnehmer nicht umfänglich möglich. Für sie stellt das Visumverfahren vermutlich eine noch größere Herausforderung dar.

Die Bundesregierung hat in ihrem Konzept zur Fachkräftesicherung vom Juni 2011 das Anliegen der Wirtschaft aufgegriffen und sich das Ziel gesetzt, bürokratische Hindernisse im Visumverfahren von qualifizierten ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern abzubauen.

Um die Bundesregierung dabei zu unterstützen, die bürokratischen Hindernisse abzubauen und damit die Einreise zu beschleunigen, hat der Nationale Normenkontrollrat (NKR) zusammen mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, dem sächsischen Staatsministerium des Innern sowie mit ausgewählten Ausländerbehörden und interessierten Unternehmen das Verfahren zur Erlangung eines Visums zur Arbeitsaufnahme von der Antragstellung bis zur Bewilligung untersucht. Dabei wurden sie unterstützt von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie von der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (AWV), der Metropolregion

³ Siehe auch: Beschluss der Bundesregierung „Fachkräftesicherung“ vom Juni 2011.

Rhein-Neckar GmbH (MRN) und der FrankfurtRheinMain GmbH (FRM). Die Befragung der Projektbeteiligten und die Auswertung der Ergebnisse wurden vom Statistischen Bundesamt durchgeführt.

Der NKR berät die Bundesregierung seit 2006 beim Bürokratieabbau. Er hat die Erfahrung gemacht, dass bürokratische Hemmnisse dann bestmöglich erkannt und abgebaut werden können, wenn bundesrechtlich geprägte Verfahren zusammen mit den Betroffenen und den vollziehenden Behörden untersucht werden. Da der Vollzug von Bundesrecht in Deutschland im Regelfall durch die Länder erfolgt, bedarf es dazu einer ebenenübergreifenden Betrachtung des Gesamtprozesses – von den bundesrechtlichen Vorschriften über ggf. bestehende landesrechtliche Regelungen bis hin zum Vollzug durch die zuständigen Behörden. Dort besteht der unmittelbare Kontakt zwischen Verwaltung und Antragstellenden, der erfahrungsgemäß die meisten Anhaltspunkte für Vereinfachungen liefern kann. Dazu hat der NKR mit ausgewählten Ländern und Kommunen bereits einige Vollzugsprojekte durchgeführt (Einfacher zum Wohngeld, Einfacher zum Elterngeld, Einfacher zum Studierenden-BAföG). Er wurde dabei durch das Statistische Bundesamt unterstützt.

Für Hessen war Ausgangspunkt des Projekts die auf dem 4. Nationalen IT-Gipfel in Stuttgart entstandene Initiative für das Modellvorhaben „Kooperatives E-Government in föderalen Strukturen“. Dazu wurde eine Kooperationsvereinbarung zwischen Bund, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und der Metropolregion Rhein-Neckar geschlossen, in der jeder Kooperationspartner eine Patenschaft für jeweils ein Projekt übernommen hat. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat im Rahmen dieser Kooperation für das Projekt „Einreiseoptimierung“ die Patenschaft und Leitung übernommen. Für die hessische Landesregierung lag daher der Schwerpunkt der Untersuchung darauf, im bestehenden Rechtsrahmen Ansatzpunkte für E-Governmentlösungen zu identifizieren. Zudem sollte ein „optimierter“ Einreiseprozess entwickelt werden, an dem sich die Ausländerbehörden im Sinne einer einheitlichen Antragsbearbeitung orientieren können und der zu einer Beschleunigung des Gesamtverfahrens führt.

In Sachsen werden ab 2014 branchenübergreifend mehr Menschen aus dem Erwerbsleben austreten als Schulabgänger eintreten. Trotz aller inländischen Potentiale, die aktiviert werden müssen, ist Sachsen bereits heute auf Zuwanderung ausländischer Fachkräfte angewiesen. Der Freistaat Sachsen hat deswegen in diesem Jahr eine Gesetzesinitiative vorgelegt, um die Arbeitsmigration von qualifizierten Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten zu erleichtern. Das setzt gleichzeitig Verfahrensvereinfachung, Beschleunigung und bessere Servicequalität in den Ausländerbehörden voraus.

Die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V., die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH und die FrankfurtRheinMain GmbH engagieren sich seit länge-

rem in mehrfacher Weise im Bereich der Optimierung der Verwaltungspraxis im Ausländerwesen. Sie haben das Projekt insbesondere durch die Teilnahme ausgewählter Mitgliedsunternehmen und Behörden unterstützt.

Zudem haben das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundesministerium des Inneren, das Auswärtige Amt, die Bundesagentur für Arbeit (einschließlich der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung) und das Bundesverwaltungsamt (BVA) die Arbeit an dem Projekt unterstützt.

Tabelle 2.1: Projektbeteiligte

Bund	Auswärtiges Amt, Bundesagentur für Arbeit/ Zentrale Auslands- und Fachvermittlung, Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesverwaltungsamt, Nationaler Normenkontrollrat, Statistisches Bundesamt
Länder	Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen
Kommunen (Ausländerbehörden)	Kreis Bergstraße, Landeshauptstadt Dresden, Stadt Heidelberg, Main-Taunus-Kreis, Stadt Mannheim, Landeshauptstadt Mainz, Rhein-Neckar-Kreis, Stadt Worms,
Unternehmen	BASF SE, Bayer AG, Bayer Direct Services GmbH, Commerzbank AG, Deutsche Telekom AG, Deutsche Lufthansa AG, Fragomen Global LLP, SAP AG, Siemens AG, Systematic Movement, Volkswagen AG
Forschungseinrichtungen	Deutsches Krebsforschungszentrum
Weitere Projektunterstützende	Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V., FrankfurtRheinMain GmbH, Metropolregion Rhein-Neckar GmbH

Die Zusammenarbeit beruht darauf, dass die Vereinfachung des Verfahrens durch ein freiwilliges und koordiniertes Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten generiert wird. Die grundgesetzliche Aufgabenverteilung wird dadurch nicht in Frage gestellt. Im Vordergrund steht vielmehr das lösungsorientierte Zusammenwirken aller am Prozess beteiligter Akteure.

3 Zielsetzung und Untersuchungsgegenstand

3.1 Projektziele

Ziel des gemeinsamen Projekts ist es, Anhaltspunkte zu gewinnen, wie die Verwaltungspraxis zur Einreise von ausländischen Fach- und Führungskräften aus einem Drittstaat vereinfacht und damit beschleunigt werden kann. Dazu sollen mit ausgewählten Ausländerbehörden sowie betroffenen Unternehmen Wege gefunden werden, wie die ausländischen Fach- und Führungskräfte schnell und mit möglichst wenig Aufwand nach Deutschland einreisen können. Dies bezieht sich sowohl auf die Einstellung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten als auch auf den unternehmensinternen Austausch mit diesen Ländern (sogenannter Intra-Company-Transfer).

Das Projekt soll den Behörden und den Unternehmen ermöglichen, ihre Erkenntnisse und Erfahrungen in die systematische Analyse des „Prozesses zur Erlangung eines Visums“ einzubringen. Dazu hat das Statistische Bundesamt den Verfahrensablauf erhoben und auf dieser Grundlage einen sogenannten Referenzprozess entwickelt (Bestandsaufnahme). Im Zuge dieser Bestandsaufnahme wurden zudem gute Praxisbeispiele identifiziert und Verbesserungsvorschläge gewonnen. Diese Erkenntnisse wurden genutzt, um einen Konzeptvorschlag für einen optimierten Einreiseprozess zu entwickeln.

3.2 Untersuchungsgegenstand

Das Aufenthaltsrecht ist komplex und die damit zusammenhängenden Visumverfahren sind sehr vielseitig. So ist bei diesem Projekt eine Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes besonders wichtig. Betrachtet wird

- die Beantragung eines Visums zur Einreise nach Deutschland
- mit dem Zweck der Arbeitsaufnahme
- einer Fach- und Führungskraft
- aus einem Drittstaat.

Der Begriff Fach- und Führungskraft wurde in diesem Projekt nicht an den im Gesetz definierten Begrifflichkeiten orientiert. Vielmehr liegt der Fokus auf qualifizierten ausländischen Arbeitskräften, die in der allgemeinen politischen Diskussion im Kontext des „Fachkräftemangels“ in der Regel angesprochen sind. Es wurden vier exemplarische Gruppen von Fach- und Führungskräften ausgewählt, anhand derer die Prozesse in den Unternehmen und der Verwaltung betrachtet werden⁴:

⁴ Die vier Gruppen wurden aus den Gesprächen mit den teilnehmenden Unternehmen gewonnen.

- Ausländische Fachkräfte, die zur Einstellung in ein Unternehmen nach Deutschland kommen sollen (z. B. Software-Entwickler).
- Ausländische Wissenschaftler, die zur Forschung und Entwicklung in Deutschland arbeiten sollen.
- Ausländische Praktikanten, z. B. Studenten an Universitäten in Drittstaaten, die zu einem längeren Praktikum in ein international tätiges Unternehmen nach Deutschland kommen.
- Ausländer, die im Rahmen eines vorübergehenden Intra-Company-Transfers nach Deutschland versetzt werden.

Der Antrag auf ein Visum wird bei der Visastelle im Ausland gestellt. Es handelt sich dabei um ein sogenanntes nationales Visum („D-Visum“), das zur Einreise für einen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland berechtigt. Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten sowie der Länder des Schengen-Raums benötigen kein solches Visum und werden daher im Rahmen dieses Projektes nicht weiter betrachtet.

Ebenfalls nicht in diesem Projekt berücksichtigt werden Staatsangehörige von Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Neuseeland und den Vereinigten Staaten von Amerika. Die Nationalitäten dieser sogenannten Non-Visa-Countries können in der Regel nach § 41 AufenthV visumfrei in das Bundesgebiet einreisen.⁵

Die ausländischen Fach- und Führungskräfte, die mit einem gültigen Visum oder aufgrund ihrer Privilegien nach § 41 AufenthV visumfrei einreisen, müssen im Regelfall innerhalb von drei Monaten einen Aufenthaltstitel bei der für ihren Wohnort zuständigen Ausländerbehörde beantragen. Dieser Vorgang wird ebenso wie weitere anfallende Behördengänge in Deutschland (z. B. Wohnsitzanmeldung) im Rahmen dieses Projektes nicht untersucht.

Die genauen Rechtsgrundlagen, auf denen ein Aufenthaltstitel für die angegebenen Gruppen erteilt werden kann, und die im Rahmen des Projektes relevant sind, sind in Tabelle 3.2.1 mit einem Haken markiert.

⁵ Es kommt vor, dass Personen aus Non-Visa-Countries dennoch ein Visum beantragen, um eine Arbeitserlaubnis zu erhalten. In diesem Fall durchlaufen sie das im Projekt betrachtete Verfahren und können nach der Einreise ihre Beschäftigung aufnehmen.

Tabelle 3.2.1: Projektrelevanz verschiedener Rechtsgrundlagen zur Erteilung eines Aufenthaltstitels

	Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung	§§ 16 und 17 AufenthG
✘	§ 16 Studium; Sprachkurse; Schulbesuch	
✔	§ 17 Sonstige Ausbildungszwecke	
	Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit	§§ 18 bis 21 AufenthG
✔	§ 18 Beschäftigung	
✘	§ 18a Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung	
✔	§ 19 Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte	
✔	§ 20 Forschung	
✘	§ 21 Selbständige Tätigkeit	
✘	Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen	§§ 22 bis 26 AufenthG
✘	Aufenthalt aus familiären Gründen	§§ 27 bis 36 AufenthG
✘	Besondere Aufenthaltsrechte	§§ 37 bis 38a AufenthG

Weitere Erläuterungen zu den Rechtsgrundlagen sind in Abschnitt 3.3 ausgeführt.

Die Prozessbetrachtung schließt alle am Prozess der Visumbeantragung und –erteilung beteiligten Stellen ein. Die Perspektive der ausländischen Fach- und Führungskraft wird über die Erfahrungen der einstellenden Unternehmen eingehender betrachtet. Diese begleiten und unterstützen in der Regel den Einreiseprozess. Die beteiligten Akteure sind⁶:

- Auswärtiges Amt (stellvertretend für die Auslandsvertretungen)
- Bundesverwaltungsamt
- Ausländerbehörden
- Unternehmen (stellvertretend für die Antragsstellerin bzw. den Antragssteller)
- Bundesagentur für Arbeit (insbesondere Zentrale Auslands- und Fachvermittlung sowie Arbeitgeber-Service)

3.3 Einführung in die Rechtsgrundlagen

Der Zugang von Ausländern aus Drittstaaten zum deutschen Arbeitsmarkt bestimmt sich nach den Regelungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) sowie der hierzu erlassenen Beschäftigungsverordnung (BeschV). Ausländer bedürfen für die Einreise

⁶ Welche Gespräche konkret geführt wurden siehe Kapitel 4.

und den Aufenthalt eines Aufenthaltstitels (Visum, Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis, Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG) gemäß § 4 Abs. 1 AufenthG. Eine zentrale Vorschrift der allgemeinen Regelungen des Aufenthaltsgesetzes zur Einreise und zum Aufenthalt ist § 5 AufenthG mit den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, die unabhängig vom Aufenthaltszweck gelten. Für bestimmte Aufenthaltszwecke ergeben sich aus den jeweiligen Regelungen weitere Erteilungsvoraussetzungen. In der Regel setzt die Erteilung eines Aufenthaltstitels voraus, dass der Lebensunterhalt gesichert ist. Nach § 2 Abs. 3 AufenthG ist der Lebensunterhalt dann gesichert, wenn der Ausländer den Lebensunterhalt einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann. Bei ausländischen Mitarbeitern ergibt sich dies aus dem Arbeitsvertrag. Die Identität sowie die Staatsangehörigkeit des Ausländers müssen geklärt sein und die Passpflicht muss erfüllt werden. Des Weiteren darf kein Ausweisungsgrund vorliegen und der Aufenthalt des Ausländers darf aus einem sonstigen Grund die Interessen der Bundesrepublik Deutschland nicht gefährden.

Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 01.01.2005 wurde die Arbeitserlaubnis als gesondertes Dokument abgeschafft. Der Aufenthaltstitel, der in der Regel als Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, kann die Berechtigung zur Erwerbstätigkeit enthalten. Für die Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis einer Fach- oder Führungskraft ist verpflichtend, dass die Einreise mit einem dafür erforderlichen Visum erfolgt ist und die dafür maßgeblichen Angaben im Visumverfahren gemacht wurden. Ein Touristenvisum erfüllt diese Voraussetzung nicht.

Zustimmungsverfahren von Ausländerbehörde und Bundesagentur für Arbeit für den Aufenthalt

Ein Einreisevisum bedarf in den Fällen, in denen der Ausländer im Bundesgebiet eine Erwerbstätigkeit aufnehmen will, der Zustimmung durch die Ausländerbehörde (§ 31 AufenthV). Die Ausländerbehörde wird im Visumverfahren durch die Auslandsvertretung beteiligt und bezieht ihrerseits die Bundesagentur für Arbeit ein. Die Ausländerbehörde kann insbesondere in dringenden Fällen, im Fall eines Anspruchs auf Erteilung eines Aufenthaltstitels, eines öffentlichen Interesses oder in den Fällen des §§ 18 oder 19 AufenthG der Visumerteilung vor der Beantragung des Visums bei der Auslandsvertretung zustimmen (Vorabzustimmung). Ausnahmen von der Zustimmungserfordernis gelten nach §§ 34 und 35 AufenthV für bestimmte Beschäftigungen, insbesondere für Wissenschaftler und Stipendiaten.

Die Einreise zum Zweck der Beschäftigung ist in den Fällen des § 18 AufenthG in der Regel nur in den Fällen möglich, die in der Beschäftigungsverordnung vorgesehen sind. Darüber hinaus können sich Beschäftigungsmöglichkeiten aus zwischenstaatlichen Vereinbarungen ergeben. Der Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung bedarf in der Regel der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit. Dazu wird die

Bundesagentur für Arbeit, die früher die Arbeitserlaubnis als eigenständigen Verwaltungsakt erteilt hat, von der Ausländerbehörde in einem internen Verfahren beteiligt, so dass der Ausländer für Fragen des Aufenthalts und der Erwerbstätigkeit nur noch einen Ansprechpartner hat, § 4 Abs. 2 AufenthG; sogenanntes One-Stop-Government. Innerhalb der Bundesagentur für Arbeit übernimmt die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung diese Aufgabe. Die Erteilung der Zustimmung setzt voraus, dass eine Rechtsvorschrift Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gewährt, ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt und kein bevorrechtigter Arbeitnehmer aus dem Inland oder der Europäischen Union für die konkrete Beschäftigung zur Verfügung steht (sogenannte Vorrangprüfung). Außerdem müssen – um Lohndumping auszuschließen – die Arbeitsbedingungen mit denen inländischer Arbeitnehmer vergleichbar sein (§ 39 AufenthG).

In bestimmten Ausnahmefällen bedarf es nicht der Zustimmung zum Aufenthaltstitel durch die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung. Zu den zustimmungsfreien Beschäftigungen gehören u. a.:

- Hochqualifizierte, „... an denen zur Besetzung von Spitzenpositionen in Wirtschaft und Wissenschaft auf Grund ihrer überdurchschnittlich hohen beruflichen Qualifikation ein besonderes wirtschaftliches und gesellschaftliches Interesse besteht. Es handelt sich um Schlüsselpositionen, die auch zu komplementären, positiven Beschäftigungseffekten führen können.“ (§ 3 BeschV gemäß § 19 Abs. 2 AufenthG)
- Beschäftigung von Führungskräften, z. B. als leitende Angestellte mit Generalvollmacht/Prokura oder mit einer Beschäftigung auf Vorstands-, Direktions- und Geschäftsleitungsebene auch in einem außerhalb Deutschlands tätigen Konzern oder Unternehmen (§ 4 BeschV)
- Tätigkeiten in Wissenschaft, Forschung und Lehre (§ 5 BeschV)
- für bestimmte Tätigkeiten kurzfristig entsandte Arbeitnehmer (§ 11 BeschV)

Für Forscher kann ein besonderes Verfahren angewendet werden, das auf der Forscher-Richtlinie beruht. Durch dieses Verfahren ist eine Einzelfallprüfung seitens der Ausländerbehörde, ob ein Bedarf für die Beschäftigung des Forschers besteht und ob er die fachlichen Voraussetzungen erfüllt, nicht mehr erforderlich. Auch findet eine Arbeitsmarktprüfung seitens der Bundesagentur für Arbeit nicht statt. Das dreistufige Verfahren ist wie folgt aufgebaut: Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge führt das Anerkennungsverfahren für öffentliche und private Forschungseinrichtungen durch (§ 75 Nr. 10 AufenthG i. V. m. § 38a AufenthV). Mit der Anerkennung ist die Forschungseinrichtung befugt, Aufnahmevereinbarungen mit ausländischen Forschern abzuschließen (§ 38f AufenthV). Auf der Grundlage der wirksam abgeschlossenen Aufnahmevereinbarung erteilt die zuständige Auslandsvertretung bzw. Aus-

länderbehörde dem Forscher einen Aufenthaltstitel (in Form eines Einreisevisums bzw. einer Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG zu Forschungszwecken).

Dauer des Aufenthalts

Die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften (§ 18 Abs. 4 AufenthG) umfasst den Bereich von einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder vergleichbaren Qualifikation bis hin zum abgeschlossenen Studium. Diesen Personen wird zunächst eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt. Liegen zum Ablauf der Befristung die Voraussetzungen noch vor, besteht das Arbeitsverhältnis weiterhin, wird die Aufenthaltserlaubnis verlängert. Nach insgesamt fünf Jahren kann dann die unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Insbesondere bei den Personen mit Hochschulausbildung kann der Aufenthalt zu einem Daueraufenthalt führen. Eine feste Mindesthaltgrenze besteht für diese Fachkräfte nicht. Das Gehalt muss lediglich dem von vergleichbaren deutschen Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern entsprechen. Hochqualifizierten kann bei Erfüllung der Voraussetzungen nach § 19 AufenthG sofort nach der Einreise eine dauerhafte und unbeschränkte Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Eine Prüfung durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgt bei Hochqualifizierten nach § 19 Abs. 2 AufenthG nicht (§ 3 BeschV). In allen Fällen des §§ 18 und 19 AufenthG ist es erforderlich, dass der Ausländer bereits vor der Einreise über ein konkretes Arbeitsplatzangebot verfügt.

Das Zustimmungsverfahren der Bundesagentur für Arbeit zu den betrachteten Personengruppen im Einzelnen:

IT-Fachkräfte:

IT-Fachkräfte können im Rahmen des § 27 BeschV zum deutschen Arbeitsmarkt zugelassen werden. Die notwendige Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zu einem Aufenthaltstitel kann Ausländern für eine Beschäftigung als IT-Fachkräften erteilt werden, wenn

- sie über einen anerkannten oder einem deutschen Hochschulstudium vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss, der für die Beschäftigung als IT-Fachkraft qualifiziert, verfügen oder
- sie über eine einem anerkannten ausländischen Hochschulabschluss vergleichbare Qualifikation mit Schwerpunkt auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie verfügen oder
- sie über einen inländischen Hochschulabschluss verfügen, der für die Beschäftigung als IT-Fachkraft qualifiziert.

Im Falle eines inländischen Hochschulabschlusses kann die Zustimmung ohne die ansonsten notwendige Vorrangprüfung erfolgen.

Wissenschaftler:

Wissenschaftler bedürfen nach § 5 BeschV nicht der ansonsten üblichen Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zum Aufenthaltstitel. Zustimmungsfrei sind danach:

- wissenschaftliches Personal von Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Forschung und Lehre, von Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen sowie Lehrkräfte zur Sprachvermittlung an Hochschulen,
- Gastwissenschaftlerinnen und Gastwissenschaftler an einer Hochschule oder an einer öffentlich-rechtlichen oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten oder als öffentliches Unternehmen in privater Rechtsform geführten Forschungseinrichtung,
- Ingenieure und Techniker als technische Mitarbeiter im Forschungsteam einer Gastwissenschaftlerin oder eines Gastwissenschaftlers.

Personen im internationalen Personalaustausch:

Nach § 31 BeschV kann Personen im internationalen Personalaustausch die Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel unter folgenden Voraussetzungen erteilt werden:

- Es handelt sich um eine qualifizierte Fachkraft, die eine Hochschul- oder Fachhochschulausbildung oder eine vergleichbare Qualifikation besitzt.
- Die Beschäftigung erfolgt im Rahmen des Personalaustausches innerhalb eines international tätigen Unternehmens oder Konzerns.

Die Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel erfolgt ohne Vorrangprüfung für eine Dauer von maximal drei Jahren.

Praktikanten:

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels für ein Praktikum bedarf nach § 2 BeschV bei folgenden Fallgestaltungen nicht der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit:

- Das Praktikum wird während eines Aufenthaltes zum Zwecke der schulischen Ausbildung oder des Studiums (§ 16 AufenthG) abgeleistet und ist vorgeschriebener Bestandteil der Ausbildung oder zur Erreichung des Ausbildungszieles nachweislich erforderlich.
- Es handelt sich um ein Praktikum im Rahmen eines von der Europäischen Gemeinschaft finanziell geförderten Programms.
- Es handelt sich um ein nicht länger als ein Jahr dauerndes Praktikum im Rahmen eines nachgewiesenen internationalen Austauschprogramms von Verbänden und öffentlich-rechtlichen Einrichtungen oder studentischen Organisationen im Einvernehmen mit der Bundesagentur für Arbeit.

- Es handelt sich um ein Praktikum von Fach- und Führungskräften, die ein Stipendium aus öffentlichen deutschen Mitteln, Mitteln der Europäischen Gemeinschaft oder Mitteln internationaler zwischenstaatlicher Organisationen erhalten (Regierungspraktikanten).

4 Vorgehensweise und Datenerhebung

4.1 Bestandsaufnahme und Entwicklung des Referenzprozesses

Das Zusammenwirken der verschiedenen Rechtsgrundlagen sowie der unterschiedlichen Behörden bei der Erteilung eines Visums für Fach- und Führungskräfte macht es erforderlich, zunächst einen „Referenzprozess“ zu erstellen. Dieser soll als Bezugspunkt für alle Betrachtungen dienen. Zur Erstellung des Referenzprozesses erfolgt eine Bestandsaufnahme der Arbeitsschritte und Übermittlungswege bei den beteiligten Stellen. Dabei wird der gesamte Ablauf von der Beantragung bis hin zur Erteilung des Visums betrachtet.

Ziel der Bestandsaufnahme ist die umfassende Beschreibung des Prozesses zum Visumverfahren bei Fach- und Führungskräften. Neben der Erfassung der einzelnen Akteure und der notwendigen Arbeitsschritte wird auch der zeitliche Verlauf des Verfahrens betrachtet. Dazu wird sowohl die reine Arbeitszeit einzelner Bearbeitungsabschnitte als auch die Gesamtdauer des Verfahrens beleuchtet. Für alle Prozessbeteiligten werden die konkreten Arbeitsschritte beschrieben.

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme sind in diesem Bericht in den Kapiteln 5 und 6 vorgestellt. In Kapitel 5 werden der Referenzprozess, seine Varianten, die beteiligten Akteure und die Bearbeitungszeiten behandelt. Kapitel 6 geht auf die praktische Umsetzung des Prozesses bei den befragten Projektteilnehmern ein und beschreibt positive Praxisbeispiele sowie häufig wahrgenommene Hemmnisse.

4.2 Datenerhebung durch das Statistische Bundesamt

Die Datenerhebung stützt sich auf drei Säulen:

- leitfadengestützte persönliche Vor-Ort-Interviews mit den Projektteilnehmern (beteiligte Bundesbehörden, Unternehmen und Ausländerbehörden) zur Bestandsaufnahme und zur Ermittlung von Verbesserungsvorschlägen
- standardisierte schriftliche Befragungen (Fragebogenversand) bei den Projektteilnehmern und weiteren Unternehmen und Ausländerbehörden zur Bewertung der Verbesserungsvorschläge
- Analyse von vorhandenen Datenquellen zu einzelnen Aspekten: Datumsangaben in der Visadatei, Internetrecherchen

Leitfadengestützte persönliche Interviews

Die insgesamt 24 Leitfadeninterviews wurden im Zeitraum von Anfang März bis Anfang Juni 2011 geführt. Die jeweiligen Befragungsleitfäden wurden von einem zuvor erstellten Masterfragenkatalog mit allgemeinen Fragestellungen abgeleitet und auf den jeweiligen Interviewpartner angepasst. Die Struktur und die Themen der Leitfadeninterviews waren daher bei allen persönlich geführten Befragungen identisch.

Zum Einstieg in das Interview werden Eckpunkte des Unternehmens oder der Behörde beim Interviewpartner erfragt. Bei Unternehmen gehört u. a. die Branche und bei Behörden die Mitarbeiterzahl der zuständigen Arbeitseinheit dazu. Die Ergebnisse sind in den Profilen (siehe Abschnitte 6.3 und 6.4) dargestellt. Die Interviewpartner werden nach ihrer genauen Position und Tätigkeit befragt.

Für das Kennenlernen des gesamten Prozesses sind folgende Fragen bei allen Beteiligten von Bedeutung: Unterscheidet sich der Prozess je nach der betrachteten Fallgruppe (Fachkraft, Praktikant, Wissenschaftler, Intra-Company-Transfer)? An welcher Stelle im Gesamtprozess wird die befragte Institution beteiligt? Wann muss sie aktiv werden? Wird sie von außen angefragt? Welche Arbeitsschritte werden intern ausgeführt und wie sind diese intern organisiert?

Für die interne Organisation im Unternehmen und in den Behörden spielt das Informationsmanagement eine Rolle. Dazu sollen von den Interviewten die Fragen beantwortet werden, welche Informationsquellen bekannt sind, welche Informationsquellen von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern genutzt werden und ob es interne Informationsquellen gibt, die den Prozess unterstützen.

Wegen der vielen am Prozess beteiligten Stellen sollte ein besonderer Fokus auf den Schnittstellen liegen. Das können externe Schnittstellen bspw. zwischen den Unternehmen und den Behörden aber auch interne Schnittstellen zwischen Abteilungen sein. Die grundlegenden Fragen lauten: Welche Schnittstellen gibt es in dem erfragten Prozess? Wie werden Daten oder Informationen von einer Institution zu einer anderen weitergegeben? Und welche Daten/Informationen werden empfangen bzw. weitergegeben? Wie ist dabei die konkrete (technische) Umsetzung, welches Medium wird genutzt (Post, Fax, Telefon, E-Mail, Online-Datenaustausch)? Gibt es IT-Schnittstellen und wie werden sie genutzt?

Um auch quantitative Informationen zu gewinnen, wird nach Kennziffern und Indikatoren im Zusammenhang mit der Einstellung/Einreise von Fach- und Führungskräften gefragt. Dazu zählen Fallzahlen von Anträgen und Laufzeiten der einzelnen Prozessschritte (Wie viele Tage dauert es bis...?).

Ein wichtiger Themenbereich im Rahmen der Bestandsaufnahme ist die Sammlung von Hemmnissen und positiven Praxisbeispielen. Als Hemmnisse sind bspw. Wartezeiten aufgrund fehlender Unterlagen zu verstehen, aber auch Irritationen, die durch

Unklarheiten im Verfahren entstehen. Positive Praxisbeispiele können besondere Absprachen sein, die die Zusammenarbeit zwischen den Behörden untereinander oder mit den Unternehmen vereinfachen oder das Verfahren insgesamt beschleunigen. Verstärkte IT-Nutzung oder das Ausschöpfen bereits im gegebenen Recht bestehender Vereinfachungsmöglichkeiten werden ebenfalls als solche Positivbeispiele verstanden. Grundlegende Frage ist: Welche Maßnahmen und Möglichkeiten werden bereits genutzt, um den Prozess zu beschleunigen?

In den Gesprächen mit den beteiligten Unternehmen und Behörden wurden auch Verbesserungsvorschläge und Wünsche aufgenommen. Zusammen mit den positiven Praxisbeispielen soll aus den gewonnenen Erkenntnissen ein Konzeptvorschlag für einen optimierten Einreiseprozess erstellt werden (siehe Kapitel 7).

Standardisierte schriftliche Befragung

Die standardisierte Befragung nimmt Bezug auf die im Rahmen der Leitfadeninterviews genannten Verbesserungsvorschläge. Im Rahmen dieser Gespräche wurden über 100 Verbesserungsvorschläge genannt, die aus der Perspektive der Befragten zu einer Optimierung des Visumverfahrens bei der Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittländern beitragen könnten. Einige der genannten Verbesserungsvorschläge sind eher allgemein und verfahrensunabhängig, wie z. B. die Einrichtung eines Informationsportals für Unternehmen (siehe Anhang zur Frage 2, Vorschlag 17), andere sind wiederum sehr speziell und auf das Verfahren bezogen. So wird bspw. vorgeschlagen, dass die Behörden Bestätigungen beim Eingang von Dokumenten verschicken sollten (siehe Anhang zur Frage 2, Vorschlag 9). Darüber hinaus richten sich die Verbesserungsvorschläge an verschiedene Adressaten wie bspw. die Auslandsvertretungen, die Ausländerbehörden, die Stellen der Arbeitsverwaltung, die Unternehmen sowie das Bundesverwaltungsamt und den Gesetzgeber. Insgesamt wurden einige Verbesserungsvorschläge mehrfach genannt bzw. manche der Vorschläge unterscheiden sich lediglich in Nuancen voneinander.

Um die genannten Verbesserungsvorschläge zu priorisieren und acht genannte Zielvorstellungen bewerten zu lassen, wurde im Nachgang zu den Interviews ein standardisierter Fragebogen (siehe Anhang) an die persönlich befragten Projektteilnehmer und an einen erweiterten Kreis von Unternehmen und Ausländerbehörden geschickt.

Der Fragebogen wurde mit Hilfe der Innenministerien der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen an die Ausländerbehörden dieser Länder verschickt. Des Weiteren hat der Nationale Normenkontrollrat den Fragebogen an Wirtschaftsverbände u. ä. (AWV, AmCham, ZVEI, Metropolregion Rhein-Neckar GmbH und FrankfurtRheinMain GmbH) versandt, die diesen wiederum an ausgewählte Mitgliedsunternehmen weitergeleitet haben. Das Statistische Bundes-

amt hat den Fragebogen den persönlich befragten Unternehmen, zehn weiteren mittelständischen Firmen aus Sachsen sowie den zentralen am Projekt beteiligten Behörden (Auswärtiges Amt, Bundesagentur für Arbeit, Bundesverwaltungsamt) zur Verfügung gestellt. Die Teilnahme an der schriftlichen Umfrage war freiwillig und fand vom 20. Mai bis zum 8. Juni 2011 statt. Insgesamt haben 52 Ausländerbehörden und 17 Unternehmen den Fragebogen bearbeitet und an das Statistische Bundesamt zurückgesendet.

Analyse weiterer vorhandener Datenquellen

Als weitere Datenquelle wurden statistische Zeitangaben aus der Visadatei verwandt, die vom Bundesverwaltungsamt zur Verfügung gestellt wurden. Enthalten sind Angaben zu insgesamt 130.281 erteilten D-Visa, die im Jahr 2010 beantragt wurden. Folgende Merkmale wurden vom Statistischen Bundesamt ausgewertet:

- Eingangsdatum der elektronischen Meldung des Visumantrags im Bundesverwaltungsamt. Diese Angabe wird hilfsweise mit dem Tag der Antragstellung gleichgesetzt.
- Datum der Entscheidung über den Antrag in der Auslandsvertretung.
- Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit. Diese Angabe ist nur gespeichert, wenn die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit im Online-Verfahren eingeleitet wurde.

Aus den Angaben⁷ wurde die Gesamtdauer der Einzelvorgänge berechnet und die Gesamtverteilung erstellt (siehe Kapitel 5).

Darüber hinaus sind frei im Internet zugängliche Quellen genutzt worden, um Hintergrundinformationen zur Visumantragstellung bei Fach- und Führungskräften zu recherchieren.

⁷ 12 Fälle wurden aus der Auswertung entfernt, da das eingetragene Entscheidungsdatum vor dem Eingang der Meldung lag.

4.3 Befragungseinheiten

Persönliche Vor-Ort-Interviews wurden mit folgenden Projektteilnehmern geführt:

Auswärtiges Amt

Ansprechpartner aus drei mit dem Visumverfahren befassten Referaten gaben stellvertretend für die Auslandsvertretungen Auskunft. Gespräche mit einzelnen Auslandsvertretungen wurden nicht geführt.

Bundesverwaltungsamt

Es fand ein Vor-Ort-Gespräch mit dem Referat für Visaangelegenheiten statt.

Ausländerbehörden

In den Ausländerbehörden wurden die Interviews als Gruppengespräche geführt. Dabei nahmen in der Regel die Behördenleitung und einige Sachgebietsleiterinnen oder -leiter sowie Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter teil. Es wurden acht Ausländerbehörden der folgenden Städte und Kreise befragt:

- Kreis Bergstraße
- Main-Taunus-Kreis
- Rhein-Neckar-Kreis
- Landeshauptstadt Dresden
- Stadt Heidelberg
- Landeshauptstadt Mainz
- Stadt Mannheim
- Stadt Worms

Unternehmen

Die Unternehmen sind formell nicht die Antragsteller, unterstützen aber häufig ihre zukünftigen Fach- und Führungskräfte bei der Visumantragstellung. Die Interviewpartner bei den Unternehmensbefragungen gehörten in der Regel dem zuständigen Personalbereich an. Es wurden folgende acht Unternehmen sowie eine Forschungseinrichtung befragt:

- BASF SE
- Bayer AG
- Commerzbank AG
- Deutsche Lufthansa AG
- Deutsche Telekom AG
- SAP AG
- Siemens AG
- Volkswagen AG

Bei der befragten Forschungseinrichtung handelt es sich um das Deutsche Krebsforschungszentrum (DKFZ), eine Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Baden-Württemberg. Aus Vereinfachungsgründen wird das Deutsche Krebsforschungszentrum im Rahmen des Berichtes terminologisch der Gruppe der Unternehmen zugeordnet.

Ein Relocation-Unternehmen sowie eine Kanzlei, die sich auf das Zuwanderungsrecht spezialisiert hat, wurden gemeinsam mit dem Unternehmen befragt, das diese beiden Dienstleister beauftragt.

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit hat während der Projektlaufzeit (am 1. Mai 2011) eine Verfahrensumstellung vorgenommen (siehe Abschnitt 6.5). Aus Kapazitätsgründen ist im Bereich Arbeitserlaubnisverfahren nur ein Interview geführt worden. Vor der Umstellung waren für diesen Bereich dezentrale Arbeitgeberträger-Teams zuständig. Nach der Umstellung ging die Zuständigkeit auf sechs zentrale Teams der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) über. Es wurden Gespräche mit der Leitung der ZAV sowie dem Team der ZAV Frankfurt a. M. geführt.

Außerdem ließ sich ein Termin bei dem für den Sonderbereich „Internationaler Personalaustausch und Auslandsprojekte“ bundesweit zuständigen ZAV-Team in Bonn realisieren. Für die besondere Personengruppe „Praktikanten“, deren bundesweite Zuständigkeit ebenfalls bei der ZAV Bonn liegt, stellte sich die Leiterin des zuständigen ZAV-Teams Bonn für ein telefonisches Interview zur Verfügung.

Zusätzlich wurde der Arbeitgeber-Service Frankfurt a. M. befragt.

5 Prozess von der Beantragung bis zur Erteilung des Visums

Die Beantragung und Bearbeitung eines Visumantrages zur Arbeitsaufnahme in Deutschland ist ein Vorgang mit vielen beteiligten Akteuren. Auf den ersten Blick erscheint der Prozess wie eine gewöhnliche Antragsbearbeitung. Ein Antragsteller bzw. eine Antragstellerin reicht ein Formular mit entsprechenden Nachweisen bei einer Behörde ein. Dort wird der Antrag entgegengenommen, geprüft, bearbeitet und entsprechend beschieden. Rein äußerlich gilt dies auch für das Visumverfahren zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten. Die ausländische Person reicht den Visumantrag bei der Visastelle in der deutschen Auslandsvertretung ein und erhält in der Regel nach einiger Zeit das Visum.

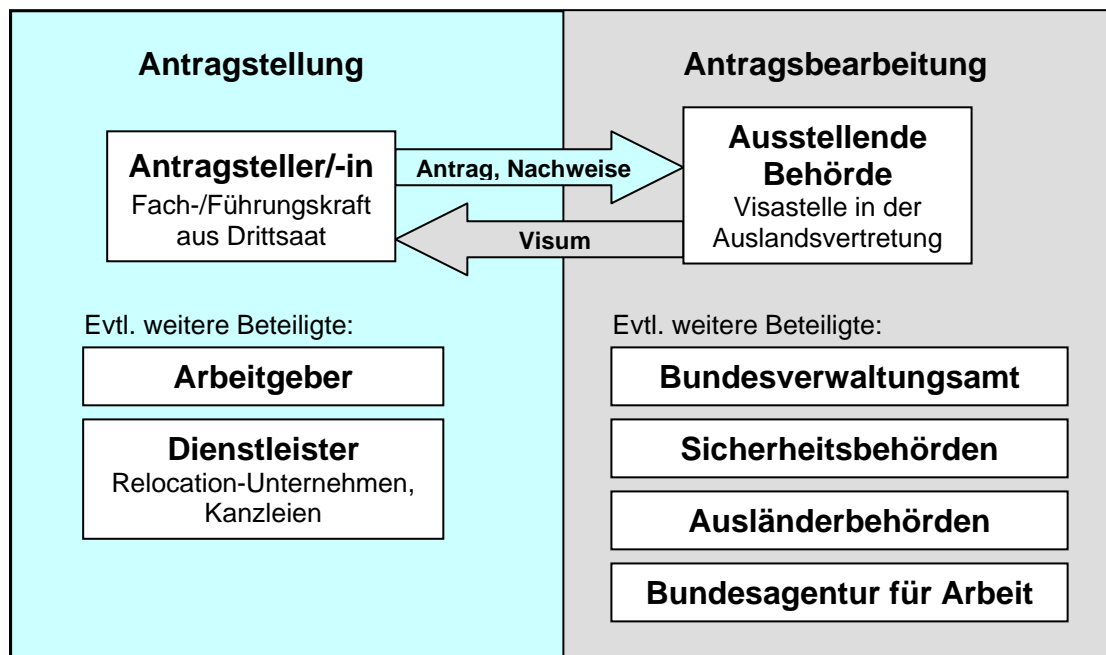
Bei genauerer Betrachtung des Prozesses von der Beantragung bis hin zur Erteilung des Visums müssen jedoch weitere Akteure – sowohl auf Antragstellerseite als auch in der Verwaltung – berücksichtigt werden:

5.1 Beteiligte Akteure

Die Antragstellerin bzw. der Antragsteller soll als Fach- oder Führungskraft in Deutschland beschäftigt werden. Der (zukünftige) Arbeitgeber ist in den Prozess einbezogen, da er entsprechende Nachweise wie den Arbeitsvertrag und eine Stellenbeschreibung zur Verfügung stellen muss. Viele Arbeitgeber unterstützen darüber hinaus ihre (zukünftigen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, indem sie sowohl spezialisierte externe Dienstleister (z. B. Relocation-Unternehmen oder Kanzleien) beauftragen, die Einreise der ausgewählten Fach- und Führungskräfte zügig und reibungslos zu gewährleisten (siehe Abschnitt 6.4), aber auch indem sie zusätzliche Unterstützungsleistungen bei der Visumbeantragung anbieten.

Auf Seiten der Verwaltung entscheidet die Auslandsvertretung über den Visumantrag, sie wird dabei aber von weiteren Behörden unterstützt bzw. erfährt eine Zuarbeit. Im Rahmen der Visumbearbeitung wird auf Daten verschiedener Register zurückgegriffen, die vom Bundesverwaltungsamt abgefragt werden. In einem Konsultationsverfahren werden für bestimmte Personenkreise auch Sicherheitsbehörden wie der Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, der Militärische Abschirmdienst, das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt beteiligt (§ 73 Abs 1 AufenthG). In der Regel ist zur Erteilung eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt die Zustimmung der deutschen Ausländerbehörde erforderlich (§ 31 AufenthV). Diese holt bei Visumanträgen zur Aufnahme einer Beschäftigung regelmäßig die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ein (§ 39 AufenthG). Alle beteiligten Akteure sind in Abbildung 5.1.1 dargestellt.

Abbildung 5.1.1: Beteiligte Akteure im Visumverfahren



Auf Seiten der Antragsbearbeitung soll durch die Beteiligung unterschiedlicher Behörden die jeweils spezifische Sichtweise auf unterschiedliche Sachverhalte bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Dabei hat jede Behörde einen anderen Schwerpunkt:

- Die Auslandsvertretung prüft das Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen bzw. von Hinderungsgründen aus Sicht des Auslands. Sie kann länderspezifische Besonderheiten berücksichtigen und auf Erfahrungen in der Visavergabe vor Ort zurückgreifen.
- Die Ausländerbehörde des voraussichtlichen Wohnortes prüft das Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen bzw. von Hinderungsgründen aus Sicht des Inlands bzw. aus lokaler Sicht. War der Antragstellende bzw. der Ausländer schon einmal in Deutschland gemeldet, so kann die Ausländerbehörde dazu die aus dem Voraufenthalt vorhandene Ausländerakte auswerten.
- Die Bundesagentur für Arbeit prüft das Vorliegen der Erteilungsvoraussetzungen bzw. von Hinderungsgründen zur Zulassung zum deutschen Arbeitsmarkt. Die Prüfung stellt dabei insbesondere auf die Art und die Bedingungen des angestrebten Arbeitsverhältnisses ab.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Die Ausländerbehörden sind in der Regel für die Ausländer zuständig, die sich bereits in ihrem Zuständigkeitsbereich in Deutschland aufhalten. In den Interviews mit den Ausländerbehörden wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass das Einbringen der inländischen Sichtweise wenig praktische Relevanz hat, wenn keine Ausländerakte der betreffenden Person aus Voraufenthalten in Deutschland vorliegt.

5.2 Maximaler Referenzprozess

Welche Prozessschritte bei der Bearbeitung eines Visumantrags im Einzelnen durchgeführt und welche Behörden beteiligt werden, hängt von der konkreten Fallgestaltung ab, die sich aus dem Antrag ergibt. Als Bezugsgröße soll hier zunächst der Maximalprozess beschrieben werden, bei dem alle Beteiligungsschritte, die in der Verwaltung möglich sind und die das Aufenthaltsrecht vorsieht, durchgeführt werden. Auf diesen Prozess wird im Folgenden unter dem Begriff „maximaler Referenzprozess“ verwiesen. In Abbildung 5.2.1 ist der Prozess mit den wichtigsten Beteiligungen dargestellt. Das Bundesverwaltungsamt und die Sicherheitsbehörden sind aus Gründen der Vereinfachung nicht dargestellt. In späteren Abschnitten werden Varianten und Fallgruppen beschrieben, die weniger Beteiligungen benötigen. Die konkrete Umsetzung in den einzelnen beteiligten Behörden in der Praxis wird in Kapitel 6 beschrieben.

Hinweis:

Als „maximaler Referenzprozess“ wird in diesem Bericht der Prozess der Bearbeitung eines Visumantrags für ein nationales Visum (D-Visum) mit Beschäftigungserlaubnis bezeichnet. Dabei wird davon ausgegangen, dass sowohl die Ausländerbehörde als auch die Bundesagentur für Arbeit in Deutschland beteiligt werden und eine Vorrangprüfung durchgeführt wird. Bei diesem „maximalen“ Prozess treffen keine Sondertatbestände zu, die Ausnahmen von der Zustimmungspflicht der Ausländerbehörde oder der Bundesagentur für Arbeit zulassen oder einen Verzicht auf die Vorrangprüfung erlauben.

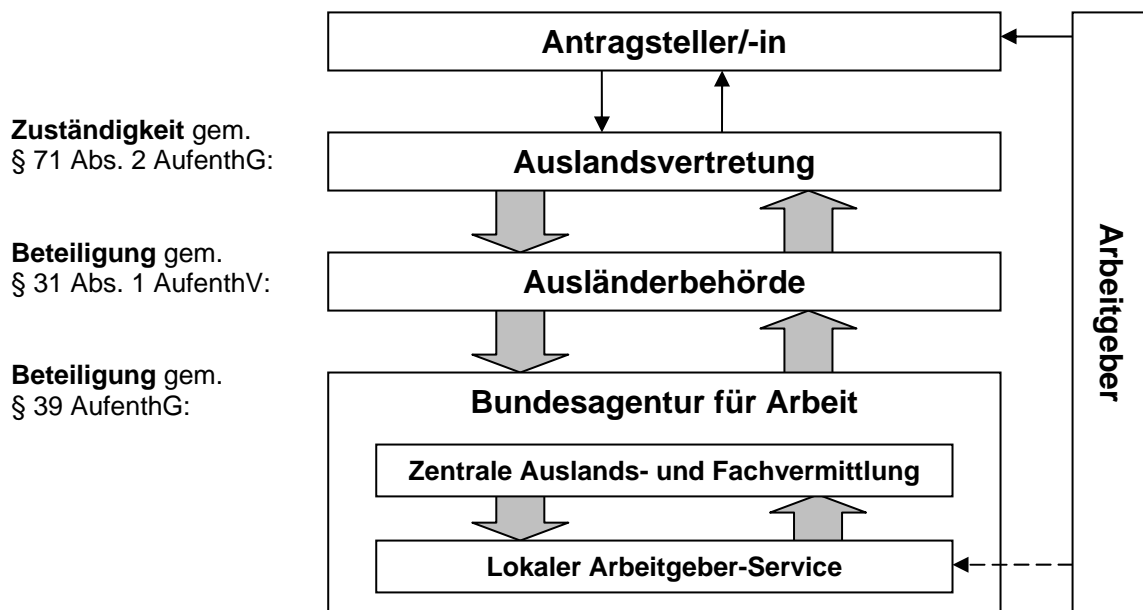
Der maximale Referenzprozess kann mit folgenden allgemeinen Arbeitsschritten beschrieben werden:

- Die ausländische Fach-/Führungskraft lässt sich einen Termin in der Visastelle der deutschen Auslandsvertretung geben.
- Zur Antragstellung reicht die ausländische Fach-/Führungskraft das ausgefüllte Visum-Antragsformular und die erforderlichen Nachweise und Dokumente bei der Auslandsvertretung ein.

- Die Auslandsvertretung übermittelt ausgewählte Daten der ausländischen Fach-/Führungskraft elektronisch an das Bundesverwaltungsamt.
- Das Bundesverwaltungsamt speichert die Daten in der Visadatei, nimmt eine Abfrage nationaler und internationaler Register vor und beteiligt ggf. die Sicherheitsbehörden.
- Das Bundesverwaltungsamt sendet eine (elektronische) Vorankündigung an die zuständige deutsche Ausländerbehörde und setzt diese in Kenntnis, dass eine Beteiligung im Visumverfahren gemäß § 31 AufenthG eingeleitet wird.
- Die im Ausland eingereichten Papierdokumente (Formblattantrag und Nachweise) werden von der Auslandsvertretung über das Auswärtige Amt und das Bundesverwaltungsamt an die Ausländerbehörde in Deutschland geschickt.
- Die Ausländerbehörde prüft, ob eine Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 AufenthG erforderlich ist und leitet diese ein. Dazu reicht sie die dafür erforderlichen Dokumente an die Bundesagentur für Arbeit weiter.
- In der Bundesagentur für Arbeit wird überprüft, ob die ausländische Fach-/Führungskraft zum deutschen Arbeitsmarkt zugelassen werden kann. Dazu wird in der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung eine materielle Rechtsprüfung durchgeführt. Ergibt diese keine Hinderungsgründe, so wird in der Regel auch der Arbeitgeber-Service der lokalen Agentur für Arbeit am Sitz des Arbeitgebers eingeschaltet.
- Der Arbeitgeber-Service prüft die Beschäftigungsbedingungen und sucht nach passenden Arbeitnehmern, die ein Vorrecht auf Beschäftigung gegenüber der ausländischen Fach-/Führungskraft haben (Vorrangprüfung). Dabei wird gewöhnlich Kontakt zum Arbeitgeber aufgenommen, sofern nicht bereits vorher ein Vermittlungsauftrag erteilt wurde.
- Wird kein bevorzogter Arbeitnehmer gefunden und die Arbeitsbedingungen, die die ausländische Fach-/Führungskraft vorfinden wird, entsprechen denen eines Inländers, gibt der Arbeitgeber-Service eine positive Stellungnahme an die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung ab.
- Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung erteilt ihre Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung gegenüber der Ausländerbehörde.
- Liegen der Ausländerbehörde keine Erkenntnisse vor, die einer Visumerteilung entgegenstehen, erteilt sie ihre Zustimmung gegenüber der Auslandsvertretung.
- Nach dem Erhalt der Stellungnahme der Ausländerbehörde und der darin enthaltenen Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit ist das Beteiligungsver-

fahren abgeschlossen. Die Auslandsvertretung entscheidet anhand der vorliegenden Informationen über die Erteilung des Visums.

Abbildung 5.2.1: Vereinfachte Darstellung des Beteiligungsverfahrens beim maximalen Referenzprozess



5.3 Beteiligungen und Schnittstellen

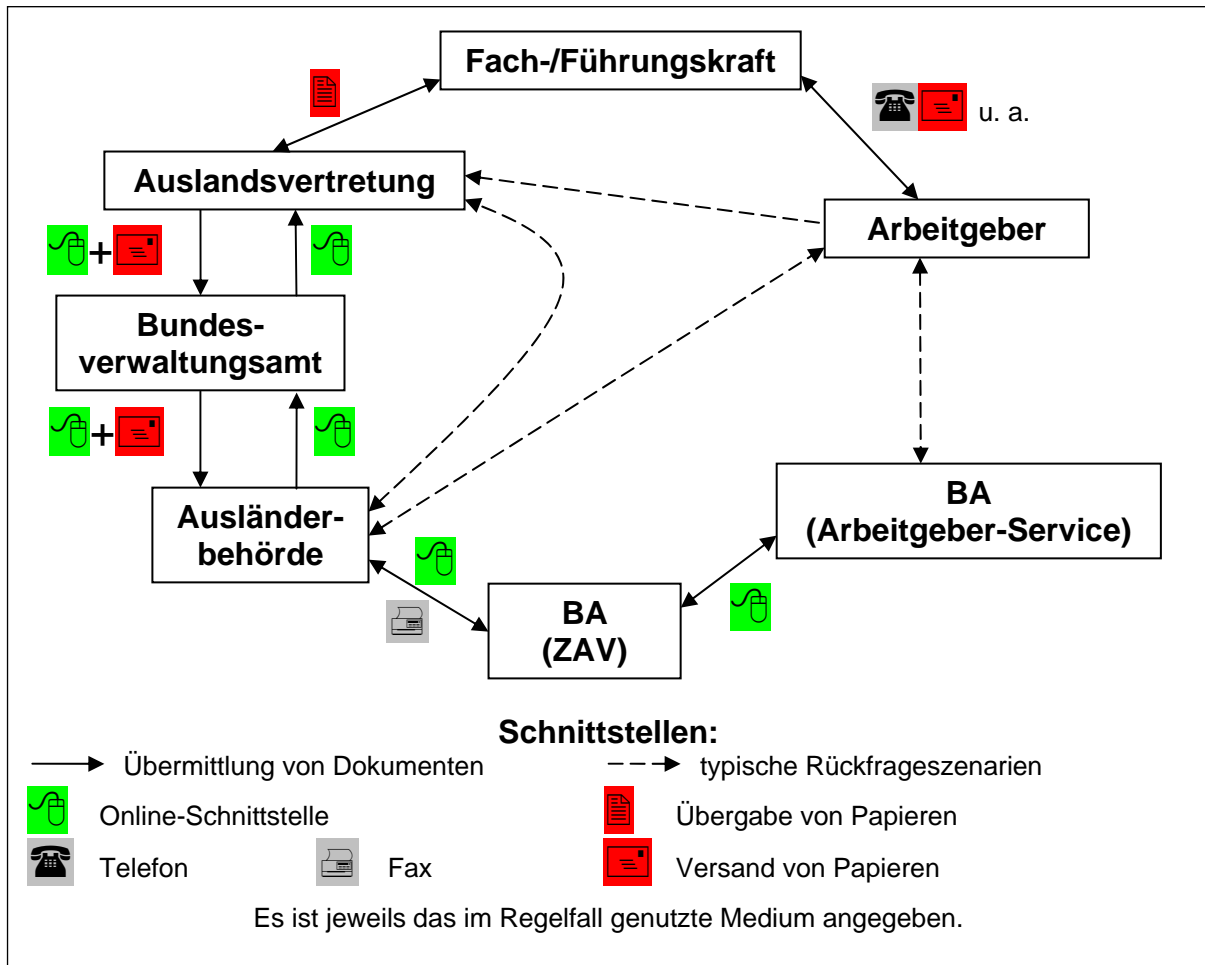
In dem Prozess entstehen unterschiedliche Schnittstellen. Sie werden durch die Vielzahl der beteiligten Behörden und deren Zustimmungsanfragen untereinander, aber auch durch Kommunikation zwischen dem Antragstellenden bzw. dem zukünftigen Arbeitgeber und den Behörden, die mit dem Antrag befasst sind, verursacht.

Eine detaillierte Beschreibung der Ausgestaltung der Schnittstellen in der Praxis sowie über die tatsächliche Nutzung der unterschiedlichen Medien und Übermittlungsformen wird in Kapitel 6 gegeben. Die Schnittstellen, die man bei der Übermittlung des Antrags zusammen mit den entscheidungsrelevanten Nachweisen bzw. Informationen findet, können vereinfachend wie folgt dargestellt werden.

- Der unterschriebene Formblattantrag sowie verschiedene dazugehörige Nachweisdokumente werden – teilweise im Original – bei der Auslandsvertretung persönlich eingereicht. Ein Nachreichen von Unterlagen per Post ist möglich.
- Die Auslandsvertretung erfasst ausgewählte Daten zur Antragstellerin bzw. zum Antragsteller und zum Visumantrag elektronisch und übermittelt diese online an das Bundesverwaltungsamt.

- Das Bundesverwaltungsamt übermittelt Ergebnisse der Sicherheitsabfrage verschiedener nationaler und internationaler Register online zurück an die Auslandsvertretung.
- Das Bundesverwaltungsamt übermittelt online eine Vorankündigung über den gestellten Visumantrag an die zuständige Ausländerbehörde am voraussichtlichen Wohnort der Antragstellerin bzw. des Antragstellers. Darin wird die Beteiligung der Ausländerbehörde im Visumverfahren angekündigt.
- Die Auslandsvertretung schickt den Formblattantrag sowie weitere eingereichte Papierdokumente an das Bundesverwaltungsamt. Dazu werden die Papiere zunächst vom diplomatischen Kurierdienst an das Auswärtige Amt in Bonn und von dort per Botendienst an das Bundesverwaltungsamt in Köln geliefert.
- Das Bundesverwaltungsamt leitet die Papierdokumente per Post an die zuständige Ausländerbehörde weiter, die bereits vorab eine elektronische Ankündigung erhalten hat.
- Die Ausländerbehörde erfasst die für die Zustimmungsanfrage bei der Bundesagentur für Arbeit relevanten Informationen aus diesen Dokumenten in einer Eingabemaske und scannt dazugehörige Nachweise. Die so erfassten Daten werden dann online an die Bundesagentur für Arbeit übermittelt. Alternativ wird die Zustimmungsanfrage per Fax geschickt.
- Innerhalb der Bundesagentur für Arbeit erfolgt die Einbindung der lokalen Arbeitgeber-Servicestellen durch Online-Übermittlung.
- Die Bundesagentur für Arbeit übermittelt der Ausländerbehörde ihre Stellungnahme zur Zustimmungsanfrage online oder per Fax.
- Die Ausländerbehörde übermittelt der Auslandsvertretung ihre Stellungnahme zur Zustimmungsanfrage in der Regel online über das Bundesverwaltungsamt.
- Die Auslandsvertretung schickt das Visum per Post oder gibt es persönlich an die Antragstellerin bzw. den Antragsteller aus.

Abbildung 5.3.1: Übermittlungen und genutzte Medien beim maximalen Referenzprozess



5.4 Bearbeitungszeiten: Dauer des maximalen Referenzprozesses

Das Verfahren – von der Antragstellung bis zur Erteilung des Visums – umfasst mehrere Wochen. Auf den Internetseiten des Auswärtigen Amtes ist von einer Bearbeitungszeit von bis zu drei Monaten – gelegentlich auch länger – die Rede. Die Auslandsvertretungen geben durchschnittliche Zeiten von zwei bis drei Monaten an. Die Schätzungen der befragten Unternehmen ergaben einen Mittelwert von knapp zwei Monaten für die Fallgruppe der Fachkräfte, deren Anträge häufig den maximalen Referenzprozess durchlaufen.

Wie oben beschrieben ist der Prozess von vielen Weiterleitungen, Zustimmungen und Unterbeteiligungen geprägt. Da sich der Antrag nicht während der gesamten Dauer des Prozesses in aktiver Bearbeitung befindet, wird die Gesamtdauer der Bearbeitungszeit vom Antrag bis zur Entscheidung als Bruttobearbeitungszeit bezeichnet.

Hinweis:

Mit Bruttobearbeitungszeit ist die Dauer vom Tag der Antragstellung bis zur Entscheidung über den Visumantrag gemeint.

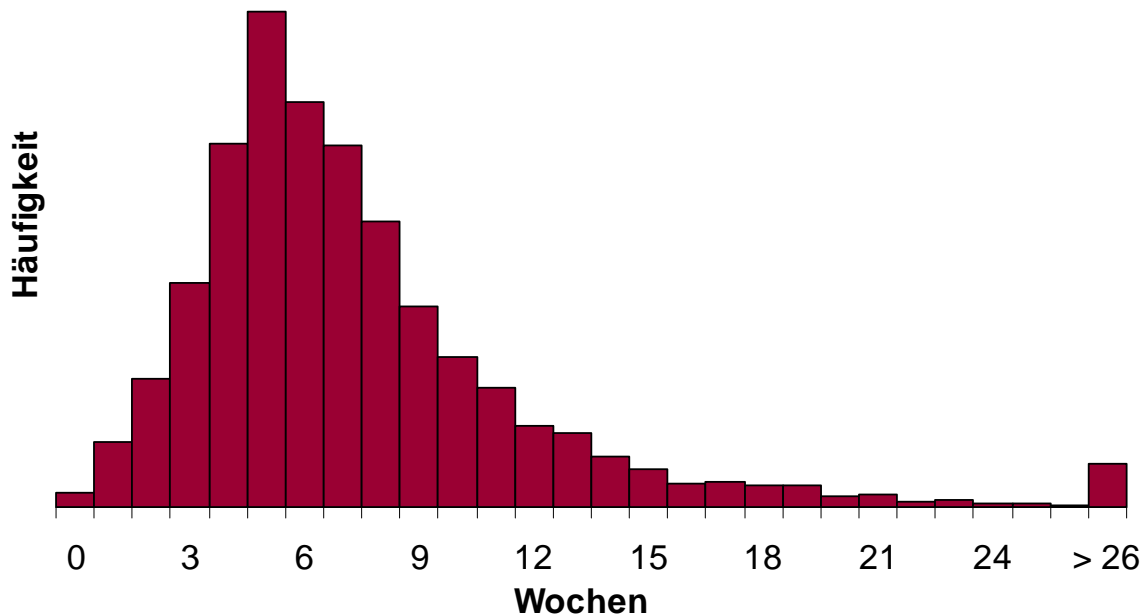
Um verlässliche Aussagen über die Bruttobearbeitungszeit zu erhalten, sind Datumsangaben, die im Rahmen der Bearbeitung der Visumanträge elektronisch gespeichert werden, ausgewertet worden (siehe Kapitel 4). Aus dem Datum des Eingangs der elektronischen Anfrage beim Bundesverwaltungsamt und dem Datum der Entscheidung der Auslandsvertretung kann so die Dauer des Gesamtvorgangs ermittelt werden.

Die folgende Auswertung bezieht sich auf diejenigen Fälle, die im Jahr 2010 einen Antrag auf ein nationales Visum (D-Visum) gestellt haben. Die Visumerteilung kann auch erst im Jahr 2011 erfolgt sein. So wurden insgesamt 3.513 Fälle in die Auswertung einbezogen. Da in den verfügbaren Daten nur Fälle identifiziert werden können, in denen eine Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit online vorgenommen wurde, sind die auf diesen Daten basierenden Aussagen nicht ausschließlich für die Fallgruppe der Fach- und Führungskräfte gültig:

- In den Daten sind auch Visumanträge von nicht projektrelevanten Fallgruppen enthalten wie z. B. Au-Pairs oder Spezialitätenköche. Der Ablauf des Verfahrens in der Verwaltung zur Bearbeitung dieser Anträge unterscheidet sich jedoch nicht vom Ablauf bei Fach- und Führungskräften. Nach Aussagen der befragten Behörden kommt es aber im Bereich der Fach- und Führungskräfte seltener als bei anderen Antragstellergruppen zu Rückfragen wegen unvollständiger Unterlagen oder unklarer Angaben.
- Im vorhandenen Datenmaterial kann nicht zwischen Anträgen mit und ohne Vorrangprüfung differenziert werden. In den Auswertungen sind also auch solche Fälle enthalten bei denen der Prozess durch den Wegfall der Vorrangprüfung verkürzt ist (siehe unten: Varianten des Prozesses).
- Die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit wird in den Daten nur angezeigt, wenn sie online erfolgte. Da viele Ausländerbehörden die Beteiligungen im Jahr 2010 per Fax vorgenommen haben, ist die Menge der im Datensatz untersuchten Beteiligungen systematisch zu niedrig. Es kann allerdings angenommen werden, dass sich die Bruttobearbeitungszeiten beider Gruppen nicht stark unterscheiden, da alternativ zum Online-Verfahren meist das Fax genutzt wird.
- Da es sich um prozessproduzierte Daten handelt, die im Verwaltungsvollzug anfallen aber nicht unmittelbar relevant für die Vorgangsbearbeitung sind, können vereinzelte fehlerhafte Angaben bei den gespeicherten Datumsangaben nicht ausgeschlossen werden.

Abbildung 5.4.1: Bruttobearbeitungszeit beim maximalen Referenzprozess⁸

Dauer von der Antragstellung bis zur Entscheidung bei D-Visa mit online Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit



Quelle: Auswertung der Visadatei,
N = 3.513 Fälle mit online Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 5.4.1 zeigt die Verteilung der Bearbeitungszeiten bei den betrachteten Visumanträgen. Man erkennt eine Häufung von Fällen mit einer Bearbeitungszeit von 5 bis 6 Wochen. Über 90 % der Anträge werden in einem Zeitraum zwischen 2 und 16 Wochen erledigt. Der Median liegt bei 44 Tagen, d. h. die Hälfte aller betrachteten Vorgänge benötigt maximal sechs Wochen. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass bei 50 % aller Visumanträge mit Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit die Bearbeitung länger als sechs Wochen dauert.

Für die Antragstellerin oder den Antragsteller kommen neben der dargestellten Zeitspanne noch folgende Zeiten hinzu:

1. Die Antragstellung erfolgt bei der Auslandsvertretung in einem persönlichen Gespräch. Dazu muss ein Termin vereinbart werden. Die Wartezeit bis zum nächsten möglichen Termin in der Auslandsvertretung kann u. U. mehrere Wochen umfassen.
2. Die Einpflege des Antrags in die Visum-Software und die damit verbundene Übermittlung an das Bundesverwaltungsamt geschieht nicht immer am Tag der An-

⁸ Da es bei dieser Darstellung um qualitative Aussagen geht, wurde auf eine numerische Skalierung der Ordinate (relative Häufigkeit) verzichtet

tragstellung. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass dies zeitnah erledigt wird.

3. Nach der positiven Entscheidung über den Antrag muss das Visum zugestellt oder abgeholt werden. Auch dafür sind einige Tage hinzuzurechnen.

Die aus den Daten ermittelten Bruttobearbeitungszeiten decken sich weitgehend mit den Schätzungen der Unternehmen, die im Rahmen des Projektes befragt wurden. Sie gaben im Bereich Fachkräfte eine mittlere Wartezeit von der Antragstellung bis zur Entscheidung der Auslandsvertretung von 53 Tagen an. Ebenfalls wird von den Unternehmen wahrgenommen, dass es in der gleichen Fallgruppe vorkommt, dass Vorgänge besonders schnell (ca. 3 Wochen) oder besonders langsam (ca. 11 Wochen) bearbeitet werden.

Daneben wurde die sogenannte Nettobearbeitungszeit im Visumverfahren ermittelt. Darunter fallen vor allem Zeiten, die dadurch entstehen, dass in den am Prozess beteiligten Behörden Prüfungen vorgenommen, Akten geführt und Eingaben in IT-Fachanwendungen vorgenommen werden sowie Zustimmungsanfragen gestellt bzw. durch Stellungnahmen beantwortet werden. Die genauen Bearbeitungsschritte sind in Kapitel 6 beschrieben.

Hinweis:

Mit Nettobearbeitungszeit ist die Dauer der aktiven Bearbeitung des Visumantrags in der Verwaltung gemeint, d. h. die Zeit, in der sich eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter mit dem Vorgang beschäftigt. Die Angaben basieren auf Schätzungen der beteiligten Behörden und gehen von einem gewöhnlichen Fall und einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit aus. Nicht enthalten sind Zeiten für das Nachfordern fehlender Unterlagen, das Beantworten von Rück- und Sachstandsfragen oder interne Besprechungen bei schwierig gelagerten Fällen.

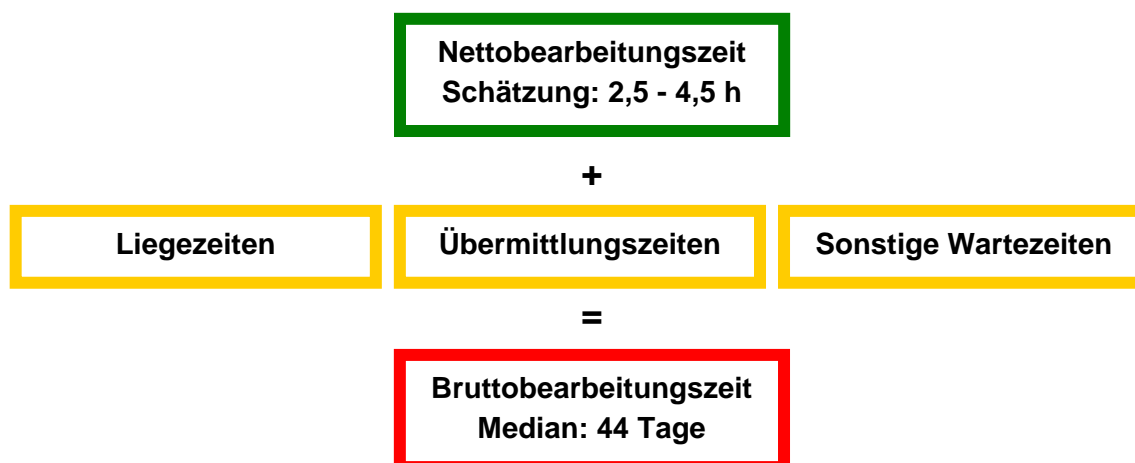
Die in den Befragungen geschätzten Zeiten, die als durchschnittliche Nettobearbeitungszeiten genannt wurden, sind in Tabelle 5.4.1 dargestellt. Sie sind auf den maximalen Referenzprozess bezogen, enthalten also auch die Bearbeitungszeiten zur Vorbereitung einer Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit in der Ausländerbehörde sowie die Arbeitszeiten, die dann dort für die Durchführung einer Vorrangprüfung benötigt werden. Es wurde von einem typischen Vorgang beim Visumantrag einer Fach- und Führungskraft aus einem Drittstaat bei Vorliegen aller Unterlagen ausgegangen. Zusätzliche Zeiten, die den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern durch die Beantwortung vorgangsbezogener Rückfragen und Sachstandsfragen entstehen können, wurden in den Schätzungen nicht berücksichtigt.

Tabelle 5.4.1: Geschätzte typische Nettobearbeitungszeit in der Verwaltung beim maximalen Referenzprozess

Auslandsvertretung (siehe Abschnitt 6.1):	ca. 60 min
Bundesverwaltungsamt (siehe Abschnitt 6.2):	zu vernachlässigen
Ausländerbehörde (siehe Abschnitt 6.3):	ca. 30-90 min
Arbeitsverwaltung (siehe Abschnitt 6.5):	ca. 50-120 min
Nettobearbeitungszeit Gesamt	140-270 min

Die Bearbeitungszeit pro Vorgang im Bundesverwaltungsamt ist zu vernachlässigen, da ein Großteil der Visumanträge automatisch verarbeitet wird und das Weiterleiten der Papierunterlagen nur wenige Minuten in Anspruch nimmt. Die Schätzungen ergaben in der Summe, dass sich im Normalfall die Bearbeiterinnen bzw. Bearbeiter etwa zweieinhalb bis viereinhalb Stunden mit dem Visumantrag befassen bis er entschieden wird.

Abbildung 5.4.2: Lücke zwischen Brutto- und Nettozeit: Liege-, Übermittlungs- und sonstige Wartezeiten



5.5 Liege-, Übermittlungs- und sonstige Wartezeiten

Die geschätzte Nettobearbeitungszeit der betrachteten Visumanträge beträgt insgesamt bis zu einem halben Arbeitstag. Von der Antragstellung bis zur Entscheidung vergeht jedoch eine Bruttobearbeitungszeit von im Mittel 44 Tagen. Über einen Zeitraum von ca. sechs Wochen wird der Antrag nicht aktiv bearbeitet, obwohl er sich im laufenden Verfahren befindet.

Am Beispiel des maximalen Referenzprozesses wird im Folgenden dargestellt, welche Ursachen die große Differenz zwischen der reinen Bearbeitungszeit (Nettobearbeitungszeit) und der tatsächlichen Bearbeitungsdauer (Bruttobearbeitungszeit) des Visumantrages haben kann. Dazu geben die Aussagen aus den qualitativen Interviews mit allen Projektteilnehmern Hinweise:

- Liegezeiten:

Durch die Beteiligungen und Zustimmungsanfragen wird der Vorgang von einer Behörde zur anderen weitergeleitet. In der Regel werden in der annehmenden Behörde auch – oder sogar hauptsächlich – andere Vorgänge oder andere Fallgruppen bearbeitet. Es vergehen je nach personeller Ausstattung oder individueller Auslastung einige Tage, bis die zuständige Bearbeiterin oder der zuständige Bearbeiter den neu eingegangenen Vorgang aufnehmen kann. In diesem Zeitraum „liegt“ die Anfrage im Posteingang – unabhängig davon, ob es sich um eine elektronische Mailbox oder einen Postkorb handelt.

- Übermittlungszeiten:

Werden Papierdokumente mit der Post oder per Kurier verschickt, so fallen Übermittlungszeiten an. Diese betragen beim Versand von Dokumenten aus dem Ausland nach Deutschland in der Regel knapp zwei Wochen. Kleinere Übermittlungszeiten fallen aber auch innerhalb Deutschlands bei der Übermittlung von Papierdokumenten vom Auswärtigen Amt an das Bundesverwaltungsamt und von dort an die Ausländerbehörde an. Bei der Verwendung von Fax, E-Mail oder anderen elektronischen Übermittlungsformen fallen nur zu vernachlässigende Übermittlungszeiten an.

- Sonstige Wartezeiten:

Generell entstehen Wartezeiten, wenn eine Behörde oder Abteilung den Vorgang nicht abschließend bearbeiten kann, ohne dass eine andere Stelle Zuarbeit geleistet oder zugestimmt hat. Die anfragende Behörde „wartet“ auf die Antwort der angefragten Stelle. Verzögerungen können durch viele verschiedene interne oder externe Faktoren verursacht werden: z. B. durch personelle Engpässe bei hohem Arbeitsaufkommen, Urlaub oder Krankheit. Wartezeiten entstehen aber auch, wenn Rückfragen gestellt werden müssen und der benötigte Ansprechpartner nicht auszumachen oder schwer erreichbar ist.

Eine besondere Form der Wartezeit entsteht, wenn eine Arbeitsstelle im Rahmen der Vorrangprüfung ausgeschrieben wird. Dann muss gewartet werden, ob sich ein geeigneter Kandidat bewirbt. Die Wartezeit wurde auf zwei Wochen im Regelfall geschätzt, kann aber je nach Dauer der Ausschreibung auch länger sein (siehe Abschnitt 6.5.3).

Mit zunehmender Komplexität eines Bearbeitungsprozesses und zunehmender Zahl der beteiligten Akteure steigt die Wahrscheinlichkeit, dass insgesamt lange Liege-, Übermittlungs- und Wartezeiten auftreten.

Regelmäßig wurde in den Interviews beschrieben, dass sich der Bearbeitungsprozess durch weitere Hemmnisse wie falsch geleitete Anträge, Unsicherheiten zur Rechtslage oder zur Vorgehensweise sowie durch fehlerhaft abgelegte oder unvollständige Unterlagen verlängert hat. Diese Verzögerungen führen dazu, dass vereinzelte Anträge eine deutlich längere Bruttobearbeitungszeit benötigen als andere (vgl. Abbildung 5.4.2).

Die folgende Darstellung stellt den zeitlichen Verlauf des maximalen Referenzprozesses bei der Beantragung eines nationalen Visums einer Fach-/Führungskraft exemplarisch dar (siehe Tabelle 5.5.1). Für Liegezeiten wurden jeweils drei Tage bei der Weiterreichung von einer Behörde zur nächsten angesetzt. Hierbei handelt es sich um einen Modellwert, der nur dazu dient, die Relevanz von Liegezeiten zu untermalen. Tatsächlich ist der zeitliche Verlauf natürlich für jeden einzelnen Vorgang anders.

Tabelle 5.5.1: Exemplarische Darstellung von Liege-, Übermittlungs- und Wartezeiten beim maximalen Referenzprozess

Tag 0:	Antragstellung , elektronische Meldung
Tag 1:	Vorankündigung geht elektronisch oder per Fax in der Ausländerbehörde ein → Übermittlungszeit für die Papierdokumente 10 - 14 Tage ⁹
Tag 12:	Papierdokumente (Formblattantrag und Nachweise) liegen in der Ausländerbehörde vor → Liegezeit: 3 Tage
Tag 15:	Ausländerbehörde sendet Zustimmungsanfrage an die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit → Liegezeit: 3 Tage
Tag 18:	ZAV prüft und beteiligt intern den Arbeitgeber-Service der lokalen Agentur für Arbeit am Beschäftigungsort → Liegezeit: 3 Tage
Tag 21:	Der Arbeitgeber-Service prüft und leitet Vorrangprüfung ein → Sonstige Wartezeit: 14 Tage (Ausschreibung im Rahmen der Vorrangprüfung)
Tag 35:	Abschluss der Vorrangprüfung und Stellungnahme an ZAV → Liegezeit: 3 Tage
Tag 38:	ZAV sendet Stellungnahme an die Ausländerbehörde → Liegezeit: 3 Tage
Tag 41:	Ausländerbehörde sendet Stellungnahme an Auslandsvertretung → Liegezeit: 3 Tage
Tag 44:	Auslandsvertretung entscheidet abschließend über den Antrag

In der exemplarischen Darstellung entfallen 12 Tage auf Übermittlungszeiten, 18 Tage auf Liegezeiten und 14 Tage auf Wartezeiten wegen der Vorrangprüfung. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Übermittlungszeiten im Wesentlichen durch die Übersendung der Papierdokumente aus dem Ausland nach Deutschland entstehen. Die Liegezeiten hängen mit der Weiterreichung des Vorgangs im Rahmen der Zustimmungsanfragen zusammen.

⁹ Die Angabe basiert auf Schätzungen der Ausländerbehörden zum Zeitraum zwischen dem Eingang der Vorankündigung und dem Eingang des Formblattantrags mit den Nachweispapieren

Eine vertiefende Betrachtung der Zeiten und des Prozessablaufs wird in den folgenden Kapiteln vorgenommen. Im Rahmen des Projektes wurden auch Verbesserungsmöglichkeiten von den Projektteilnehmern erfragt, die zur Reduzierung der Bruttobearbeitungszeiten führen können und somit den Prozess beschleunigen. Diese werden, sofern sie bereits Anwendung finden, als positive Praxisbeispiele in Kapitel 6 vorgestellt. Kapitel 7 dieses Berichts stellt den hier dargestellten Referenzprozess unter konsequenter Umsetzung dieser Optimierungsansätze dar und zeigt auf, wie bei den bereits gegebenen Rahmenbedingungen die Liege-, Übermittlungs- und Wartezeiten reduziert werden können. Außerdem werden einige Beschleunigungs- und Vereinfachungspotentiale, die durch Rechts- und Verfahrensänderungen erreicht werden können, vorgestellt. In Kapitel 8 werden schließlich die gesammelten Vereinfachungsvorschläge und ihre Bewertung dargestellt.

5.6 Prozessvarianten

Neben dem maximalen Referenzprozess gibt es einige Varianten des Prozesses, die eine Verkürzung bedeuten. Für welche Fallgruppen diese Prozessvarianten angewendet werden dürfen, ergibt sich aus den einschlägigen Rechtsvorschriften (AufenthG, AufenthV, BeschV). Es handelt sich in der Regel um privilegierte Fallgruppen, bei denen auf bestimmte Prozessschritte wie die Vorrangprüfung oder auf Beteiligungen verzichtet werden kann. Lediglich das privilegierte Verfahren beim internationalen Personalaustausch bzw. bei Auslandsprojekten oder bei bestimmten Praktikanten sowie die Vorabzustimmung weisen gegenüber dem Referenzprozess zusätzliche Besonderheiten auf (siehe unten).

An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass für Personen mit bestimmten Nationalitäten aufgrund internationaler Abkommen keine Visum-Pflicht zur Einreise besteht. Dazu gehören u. a. Staatsangehörige von Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Neuseeland und den Vereinigten Staaten von Amerika. Eine Arbeitsaufnahme ist jedoch erst möglich, wenn in Deutschland ein entsprechender Aufenthaltstitel zur Aufnahme einer Beschäftigung erteilt wurde. Ein solcher Titel kann aus dem Ausland heraus nur als Visum beantragt werden, da Aufenthaltstitel und Arbeitserlaubnis nicht getrennt erteilt werden können. Daher stellen Fach- und Führungskräfte der oben genannten privilegierten Nationalitäten u. U. einen Visumantrag, um eine Arbeitsaufnahme direkt nach der Einreise aufnehmen zu können.

Fallgruppen ohne Vorrangprüfung

Bei folgenden projektrelevanten Fallgruppen muss keine Vorrangprüfung durchgeführt werden:

- Fachkräfte mit einem inländischen Hochschulabschluss (§ 27 Nr. 3 BeschV).
- Absolventen deutscher Auslandsschulen mit einem anerkannten oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss oder einer im Inland erworbenen qualifizierten Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf (§ 27 Nr. 4 BeschV).
- leitende Angestellte und andere Personen, die eine qualifizierte Beschäftigung in einem Unternehmen aufnehmen wollen und über besondere unternehmensspezifische Spezialkenntnisse verfügen (Spezialisten), die von einem im Inland ansässigen Unternehmen benötigt werden (§ 28 Nr. 1 BeschV).
- leitende Angestellte, wenn sie für eine Beschäftigung bei einem auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen gegründeten deutsch-ausländischen Gemeinschaftsunternehmen einreisen wollen (§ 28 Nr. 2 BeschV).
- Personen, die von ihren Arbeitgebern mit Sitz im Ausland länger als drei Monate in das Inland entsandt werden, um gewerblichen Zwecken dienende Maschinen, Anlagen und Programme der elektronischen Datenverarbeitung, die bei dem Arbeitgeber bestellt worden sind, aufzustellen und zu montieren, in ihre Bedienung einzuweisen, zu warten oder zu reparieren, oder erworbene, gebrauchte Anlagen zum Zwecke des Wiederaufbaus im Sitzstaat des Arbeitgebers zu demontieren. (§ 36 BeschV).

Bei diesen Fallgruppen werden alle Beteiligungen wie beim maximalen Referenzprozess durchgeführt. Die lokale Agentur für Arbeit wird aber nur zur Prüfung der Arbeitsbedingungen eingeschaltet. Die Vorrangprüfung durch den Arbeitgeber-Service und die damit verbundene Wartezeit entfällt.

Für Personen im internationalen Personalaustausch bzw. in Auslandsprojekten entfällt nach § 31 BeschV die Vorrangprüfung ebenfalls. Die Anträge dazu werden darüber hinaus von einer besonderen Stelle in der Arbeitsverwaltung bearbeitet und können einem besonderen Verfahren zugeleitet werden (siehe unten und Abschnitt 6.5.2).

Fallgruppen ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit

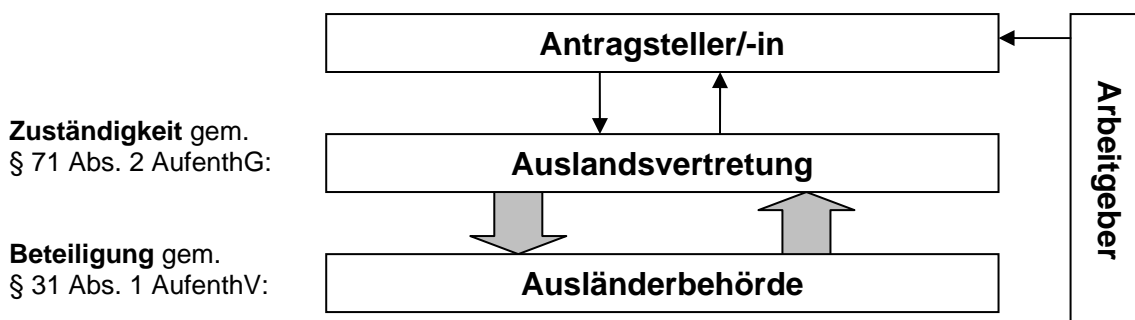
In den §§ 2 bis 16 der Beschäftigungsverordnung werden sogenannte zustimmungsfreie Beschäftigungen angegeben. Bei diesen entfällt die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit durch die Ausländerbehörde. Die Ausländerbehörde muss dazu feststellen, dass ein in diesen Vorschriften beschriebener Tatbestand zutrifft.

Im Bereich Fach- und Führungskräfte sind folgende Fallgruppen zustimmungsfrei:

- Aus- und Weiterbildungen nach § 2 BeschV – z. B. Pflichtpraktika im Rahmen eines Studiums oder innerbetriebliche Weiterbildungen in international tätigen Konzernen oder Unternehmen bis drei Monate pro Jahr.
- Hochqualifizierte nach § 19 Abs. 2 AufenthG (§ 3 BeschV) – z. B. herausragende Wissenschaftler und Lehrkräfte oder Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, die ein Gehalt in Höhe von mindestens der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung erhalten (2011: 66.000 Euro in den alten Bundesländern, 57.600 Euro in den neuen Bundesländern).
- Führungskräfte nach § 4 BeschV – z. B. mit Generalvollmacht oder Prokura, Gesellschafterinnen oder Gesellschafter und unter bestimmten Bedingungen Mitglieder der Vorstands-, Direktions- und Geschäftsleitungsebene.
- Wissenschaftler, Forscher und Entwickler nach § 5 BeschV – z. B. Lehrkräfte, Gastwissenschaftler und deren Teams an einer öffentlich-rechtlichen oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten Einrichtung.

Bei Visumanträgen dieser Fallgruppen kann die Ausländerbehörde ihre Zustimmung gegenüber der Auslandsvertretung erteilen ohne vorher die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eingeholt zu haben. Damit entfällt eine Beteiligungsstufe und die damit verbundenen Liege-, Übermittlungs- und Wartezeiten.

Abbildung 5.6.1: Vereinfachte Darstellung des Beteiligungsablaufs bei zustimmungsfreien Beschäftigungen



Die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit entfällt in den Fällen der §§ 2 bis 16 BeschV.

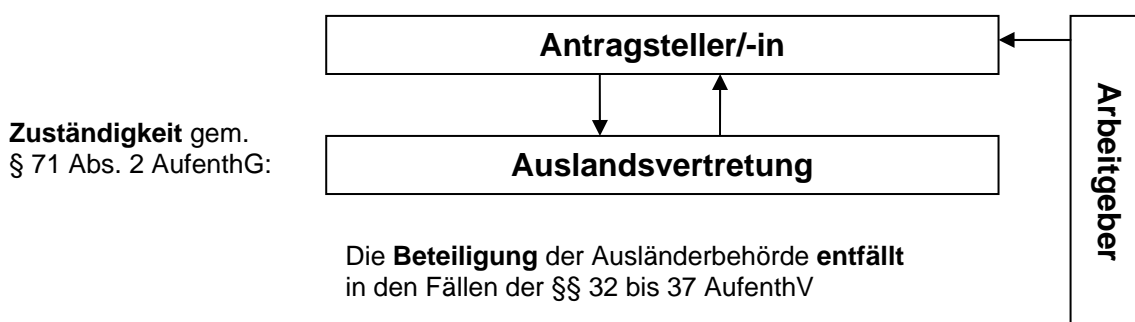
Fallgruppen ohne Beteiligung der Ausländerbehörde in Deutschland

In den §§ 32 bis 37 AufenthV sieht das geltende Recht einige Ausnahmen von der Zustimmungspflicht der deutschen Ausländerbehörde zur Visumerteilung vor. Im Bereich der Fach- und Führungskräfte sind insbesondere zu nennen:

- Wissenschaftler und Studenten nach § 34 AufenthV – z. B. Wissenschaftler, die als Stipendiaten für eine wissenschaftliche Tätigkeit von einer deutschen Wissenschaftsorganisationen oder einer deutschen öffentlichen Stelle vermittelt werden oder Gastwissenschaftler mit ihrem Team, die auf Einladung an einer Hochschule oder einer öffentlich-rechtlichen, überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierten Forschungseinrichtung tätig werden.
- Personen nach § 35 AufenthV, die eine von der Bundesagentur für Arbeit vermittelte Beschäftigung bis zu einer Höchstdauer von neun Monaten ausüben.

Kann bei der Visumantragstellung nachgewiesen werden, dass eine der genannten Ausnahmeregelungen anwendbar ist, so entscheidet die Auslandsvertretung allein über die Erteilung des Visums. Die elektronische Abfrage der Register über das Bundesverwaltungsamt wird vorgenommen, aber keine Ausländerbehörde in Deutschland wird beteiligt. Damit entfallen auch hier die Übermittlungszeiten der Dokumente sowie sonstige Liege- und Wartezeiten die durch Beteiligungen von Ausländerbehörde und Bundesagentur für Arbeit entstehen.

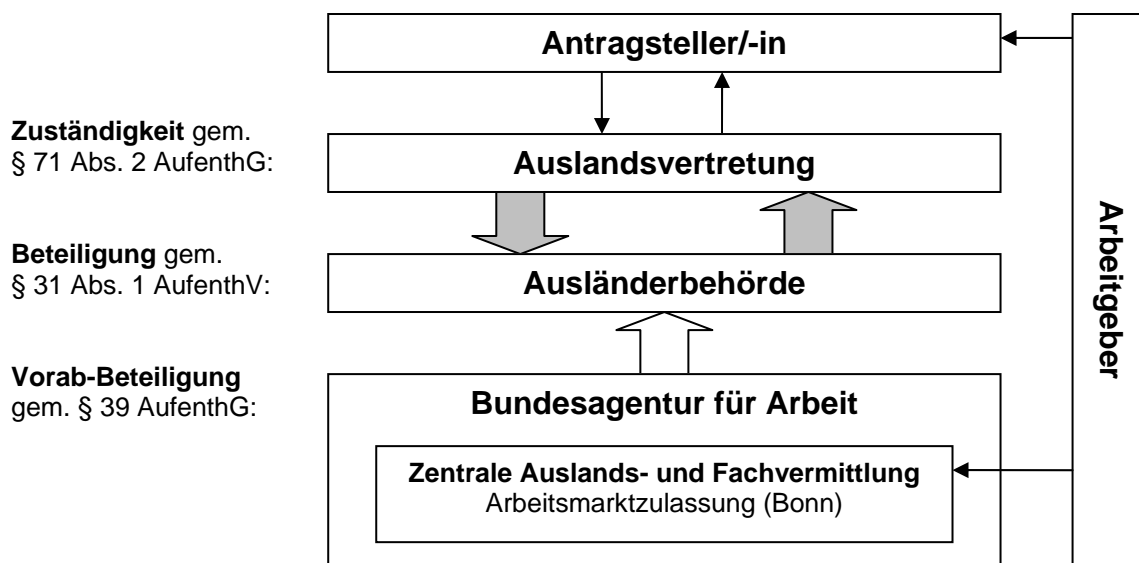
Abbildung 5.6.2: Vereinfachte Darstellung des Verfahrens bei Beschäftigungen ohne Zustimmungspflicht durch die Ausländerbehörde



Sonderfall: Internationaler Personalaustausch und Auslandsprojekte

Bei Visumanträgen, die zur Einreise im internationalen Personalaustausch oder zur Vorbereitung eines Auslandsprojektes gestellt werden (nach § 31 BeschV), besteht die Möglichkeit eines Sonderverfahrens. Für diese Fallgruppen ist deutschlandweit ein eigenes Team der ZAV in Bonn zuständig (siehe Abschnitt 6.5.2). Der Arbeitgeber kann direkt an dieses Team herantreten und eine Arbeitsmarktzulassung für die ausländische Arbeitnehmerin bzw. den ausländischen Arbeitnehmer beantragen. Eine Vorrangprüfung ist nicht erforderlich. Die ZAV übermittelt die Zulassung dann an die Ausländerbehörde. Damit liegt der Ausländerbehörde bereits eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Beschäftigung des Ausländers vor, wenn die Dokumente des Visumantrags eingehen. Die Ausländerbehörde kann ihre Zustimmung erteilen ohne dass Wartezeiten durch die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit entstehen.

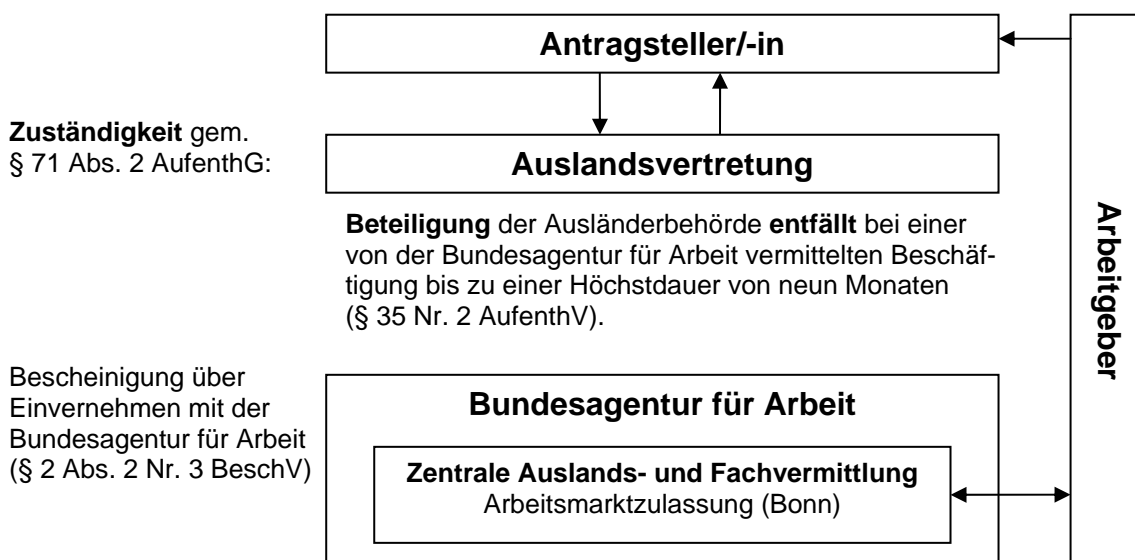
Abbildung 5.6.3: Verfahren beim internationalen Personalaustausch und bei Auslandsprojekten (§ 31 BeschV)



Sonderfall: Praktikanten in internationalen Austauschprogrammen

Eine weitere Konstellation kann sich im Bereich der Praktikanten in internationalen Austauschprogrammen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 BeschV) ergeben. Ähnlich wie beim internationalen Personalaustausch besteht die Möglichkeit für Unternehmen, an ein zentrales Arbeitsmarktzulassungsteam der ZAV heranzutreten. Die Beschäftigungsverordnung verlangt ein Einvernehmen mit der Bundesagentur für Arbeit zur Beschäftigung der Praktikanten. Die ZAV stellt nach Prüfung der Voraussetzungen (siehe Abschnitt 6.5.2) und ohne Durchführung einer Vorrangprüfung eine Bescheinigung über das Einvernehmen aus. Diese wird über den Arbeitgeber an die ausländische Praktikantin bzw. den Praktikanten geleitet und kann so bereits bei der Beantragung des Visums eingereicht werden. Handelt es sich um ein Praktikum mit einer Dauer bis zu neun Monaten, so kann nach § 35 Nr. 2 AufenthV auf die Beteiligung der Ausländerbehörde im Visumverfahren verzichtet werden. Die Auslandsvertretung entscheidet dann nach Einreichung der Unterlagen und der elektronischen Registerabfrage durch das Bundesverwaltungsamt unmittelbar über die Erteilung des Visums. So werden die durch weitere Beteiligungen entstehenden Übermittlungs-, Liege- und Wartezeiten minimiert.

Abbildung 5.6.4: Verfahren bei Praktika bis zu neun Monaten nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 BeschV i. V. m. § 35 Nr. 2 AufenthV

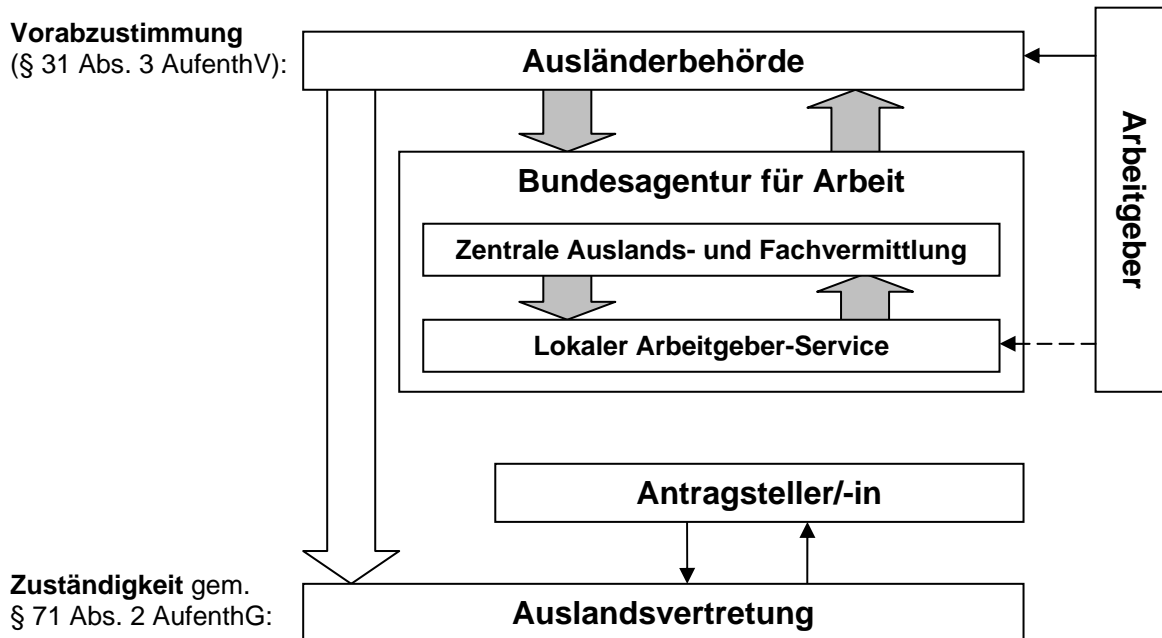


Verfahrensvariante: Vorabzustimmung

Eine weitere Variante des Prozesses eröffnet § 31 Abs. 3 AufenthV. Hier wird bei Visumanträgen zur Arbeitsmigration (Aufenthaltstitel nach §§ 18 oder 19 AufenthG) „insbesondere in dringenden Fällen“ die sogenannte Vorabzustimmung ermöglicht. Damit ist gemeint, dass die Ausländerbehörde in Deutschland ihre Zustimmung erteilt, bevor der Visumantrag vorliegt. Die Ausländerbehörde wird also nicht von der Auslandsvertretung im Visumverfahren beteiligt, vielmehr gibt der zukünftige Arbeitgeber den Impuls und reicht die Unterlagen ein. Die Ausländerbehörde beteiligt (sofern erforderlich) die Bundesagentur für Arbeit und erteilt ggf. die Vorabzustimmung. Liegt der Auslandsvertretung bei der Visumbeantragung eine Vorabzustimmung vor, so muss diese die Beteiligung der Ausländerbehörde in Deutschland nicht mehr vornehmen.

In der Praxis hat dieses Verfahren verschiedene Vor- und Nachteile (siehe Kapitel 6). Ein Vorteil fällt bereits in der vereinfachten Prozessdarstellung (Abbildung 5.6.5) auf. Das Entfallen der Beteiligung der Ausländerbehörde durch die Auslandsvertretung spart die Übermittlungszeit der Papierdokumente vom Ausland nach Deutschland, da diese vom Unternehmen in Deutschland vor Ort eingereicht werden.

Abbildung 5.6.5: Vereinfachte Darstellung des Verfahrensablaufes bei der Vorabzustimmung (§ 31 Abs. 3 AufenthV)



Privilegierte Aufenthaltstitel: Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG und Forscher nach § 20 AufenthG

Bei der Beantragung des Visums wird angegeben, zu welchem Zweck die Einreise erfolgt. In diesem Zusammenhang wird bei der Bearbeitung des Antrags festgestellt, ob ein Aufenthaltstitel nach §§ 18, 19 oder 20 AufenthG erteilt wird. Dies hat in der Regel keinen Einfluss auf den Ablauf des Visumverfahrens – abgesehen von den bereits dargestellten Varianten.

Der Aufenthaltstitel, der nach der Einreise durch die Ausländerbehörde ausgestellt wird, kann aber je nach Fallgruppe mit verschiedenen Privilegien ausgestattet sein. So können Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG eine Niederlassungserlaubnis und damit einen unbefristeten Aufenthaltstitel erhalten. Auch im Bereich Familiennachzug bieten die Titel nach §§ 19 und 20 AufenthG einige Vorteile. So muss der Ehepartner bspw. keine Deutschkenntnisse nachweisen.

Ein verhältnismäßig neues Verfahren wurde mit der Einführung des § 20 AufenthG („Forscherparagraph“) und dem damit verbundenen Abschnitt 3a AufenthV (in Kraft seit 28. August 2007) geschaffen und wird hier als ein Beispiel für ein bereits bestehendes zentrales Anerkennungsverfahren im Aufenthaltsrecht vorgestellt, welches für bestimmte Fallgruppen einen Zugang zu einem privilegierten Verfahren ermöglicht. Die Besonderheit bei diesem Verfahren ist eine zentral durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführte Anerkennung von Forschungseinrichtungen. Derart anerkannte Einrichtungen können mit den von ihnen ausgewählten Forschern sogenannte Aufnahmevereinbarungen abschließen. In diesen Vereinbarungen werden u. a. die genaue Bezeichnung des Forschungsvorhabens, die Verpflichtung des Ausländers, das Forschungsvorhaben durchzuführen und die Verpflichtung der Forschungseinrichtung, den Ausländer zur Durchführung des Forschungsvorhabens aufzunehmen, festgeschrieben (§ 38f Abs. 1 AufenthV). Darüber hinaus verpflichtet sich die Forschungseinrichtung, die Kosten zu übernehmen, welche ggf. durch einen unerlaubten Aufenthalt des Forschers in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union entstehen (Kostenübernahmeerklärung). Aufnahmevereinbarung und Kostenübernahmeerklärung werden als Nachweise mit dem Visumantrag eingereicht. In der Regel wird das Visumverfahren dann in der besonders schnellen Variante ohne Beteiligung der Ausländerbehörde durchgeführt.

Aus Tabelle 5.6.1 geht hervor, dass die Fallzahlen der Einreisen von Personen, die einen privilegierten Titel nach §§ 19 oder 20 AufenthG erhalten, im Vergleich zu den Fällen des § 18 gering sind. Der Großteil der Arbeitsmigration nach Deutschland erfolgt mit der Beantragung eines Aufenthaltstitels nach § 18 AufenthG in Verbindung mit dem entsprechenden Tatbestand der Beschäftigungsverordnung.

Tabelle 5.6.1: Eingereiste im Jahr 2009, denen ein Aufenthaltstitel nach §§ 18, 19 oder 20 AufenthG ausgestellt wurde

Rechtsgrundlage des Aufenthaltstitels	Eingereiste 2009
Keine qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 3 AufenthG)	8.405
Qualifizierte Beschäftigung nach Rechtsverordnung (§ 18 Abs. 4 Satz 1 AufenthG)	14.005
Qualifizierte Beschäftigung im öffentlichen Interesse (§ 18 Abs. 4 Satz 2 AufenthG)	811
Beschäftigung allgemein (§ 18 AufenthG)	1.832
Beschäftigung nach § 18 AufenthG insgesamt	25.053
Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG	169
Forscher nach § 20 AufenthG	140

Quelle: Migrationsbericht 2009 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

5.7 Bruttobearbeitungszeiten bei den Prozessvarianten

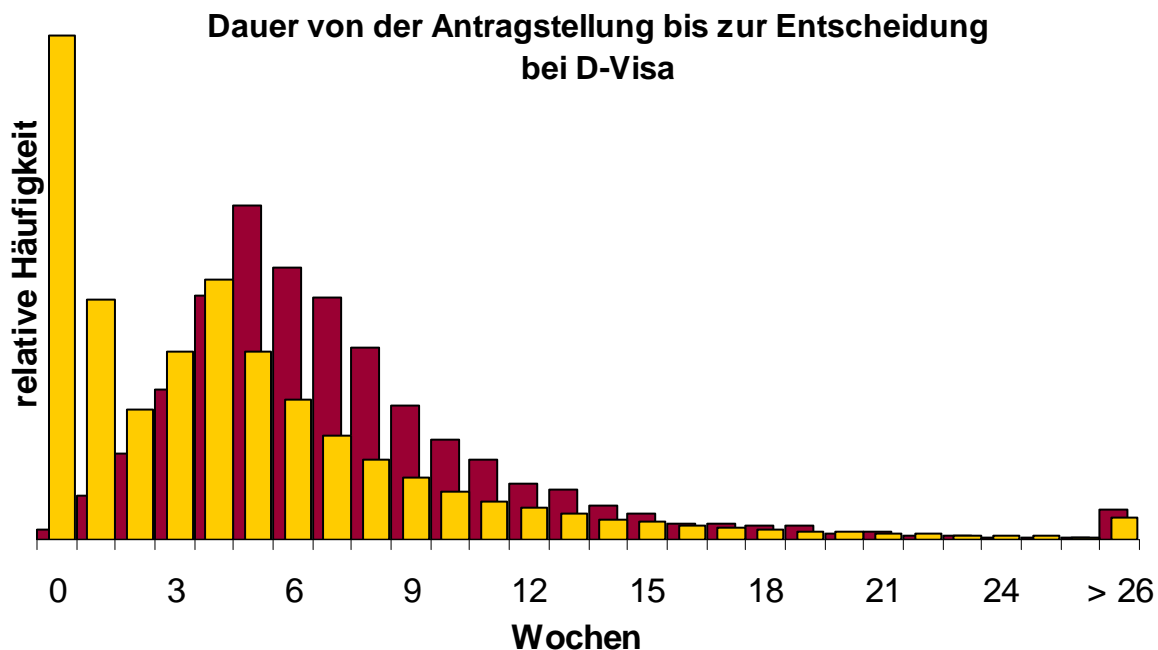
Aus dem exemplarischen Prozess, der in Tabelle 5.5.1 dargestellt wurde, lassen sich Modellwerte für die Bruttobearbeitungszeiten der dargestellten Prozessvarianten ableiten (Tabelle 5.7.1):

Tabelle 5.7.1: Bruttobearbeitungszeiten bei den Prozessvarianten, angelehnt an die exemplarische Darstellung des maximalen Referenzprozesses (Tabelle 5.5.1)

Prozessvariante	Bruttozeit (Modellwert)	Erläuterung
Maximaler Referenzprozess	44 Tage	
Ohne Vorrangprüfung	30 Tage	14 Tage weniger gegenüber dem Maximalprozess, da Vorrangprüfung entfällt
Zustimmungsfreie Beschäftigung	18 Tage	Zwölf Tage Liegezeit weniger durch Wegfall der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit (und interner Beteiligung des Arbeitgeber-Service)
Ohne Beteiligung der Ausländerbehörde und ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit	1-3 Tage	Auslandsvertretung entscheidet direkt, evtl. einige Tage interne Liegezeit

Bearbeitungszeiten aus der Visadatei differenziert nach der Art der Prozessvariante konnten nicht gewonnen werden. Eine Auswertung, die analog zu Abbildung 5.4.1 mit allen D-Visa-Fällen vorgenommen wurde, zeigt folgendes Bild (Abbildung 5.7.1):

Abbildung 5.7.1: Bruttobearbeitungszeit beim maximalen Referenzprozess und allen D-Visa-Anträgen im Vergleich¹⁰



Quelle: Auswertung der Visadatei,
N = 130.269 D-Visa-Fälle

■ mit online Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit
■ alle D-Visa

Anhand der Grafik kann gezeigt werden, dass sich durch das Hinzunehmen der Prozessvarianten, die gegenüber dem maximalen Referenzprozess (rote Balken) eine Verkürzung darstellen, das Bild deutlich verändert. Mehr Visa können in kürzerer Zeit bearbeitet werden¹¹. Für die Gesamtheit aller D-Visum-Anträge (gelbe Balken) zeigen sich anhand der Häufigkeitsverteilung zwei größere Gruppen:

Die erste Gruppe ist der Großteil der Anträge, die innerhalb einer Woche entschieden werden können. Obwohl aus den Daten nicht erkennbar ist, um was für Fälle es sich handelt, liegt anhand der oben diskutierten Prozessvarianten die Vermutung nahe, dass diese Fälle in der Auslandsvertretung allein entschieden werden können – ohne die Beteiligung von Behörden in Deutschland (z. B. bei Studierenden und Wissenschaftlern öffentlich finanzierter Forschungseinrichtungen). Auch Fälle mit Vorabzustimmungen könnten enthalten sein, da bei diesen der Antrag direkt in der Auslandsvertretung entschieden wird. Der zeitliche Vorlauf zur Erstellung der Vorab-

¹⁰ Da es bei dieser Darstellung um qualitative Aussagen geht, wurde auf eine numerische Skalierung der Ordinate (relative Häufigkeit) verzichtet.

¹¹ Für die interessierenden Fallgruppen bei Fach- und Führungskräften ist diese Auswertung nicht aussagekräftig, da hier auch Fallgruppen wie Studenten, Familiennachzüge und Selbständige enthalten sind, die im vorhandenen Datenmaterial nicht als einzelne Gruppen identifiziert werden können.

zustimmung in der Ausländerbehörde ist in diesen Daten nicht erfasst, da der Zeitpunkt der Einreichung des Visumantrages als Startzeitpunkt gilt.

Eine zweite größere Gruppe lässt sich bei einer Bearbeitungszeit um etwa vier Wochen erkennen. Die Spitze der (gelben) Häufigkeitsverteilung ist gegenüber den (roten) Vorgängen mit Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit um ca. eine Woche nach links verschoben – es werden also mehr Vorgänge vergleichsweise früher abgeschlossen als beim maximalen Referenzprozess. Hier wirken sich die Fälle mit der Prozessvariante aus, bei denen die Ausländerbehörde beteiligt wird aber die Bundesagentur für Arbeit wegen zustimmungsfreier Beschäftigung nicht eingebunden ist.

Insgesamt belegt die Auswertung, dass – wie erwartet – alle aufgezeigten Prozessvarianten gegenüber dem maximalen Referenzprozess eine Beschleunigung bedeuten.

In der Befragung der Unternehmen konnte dies bestätigt werden. Es wurden gegenüber den Fachkräften; deren Anträge zumeist den maximalen Referenzprozess durchlaufen, bei den drei anderen abgefragten Fallgruppen geringere durchschnittliche Bruttobearbeitungszeiten genannt:

Die Unternehmen geben an, im Mittel von der Antragstellung einer rekrutierten und neu einzustellenden Fachkraft bei der Auslandsvertretung bis zur amtlichen Entscheidung über den Visumantrag etwa acht Wochen zu warten. Die Dauer des Visumverfahrens wird bei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern im Mittel auf fünf Wochen, bei Praktikantinnen und Praktikanten auf sieben Wochen sowie bei der Visumbeantragung im Rahmen des Intra-Company-Transfers auf vier Wochen geschätzt.¹²

Die Unternehmen nehmen also wahr, dass bei den Gruppen Wissenschaftler und Personen im internationalen Personalaustausch eine schnellere Verfahrensabwicklung möglich ist. Diese ist wie dargestellt durch den Zugang zu verkürzten Prozessvarianten zu erklären. Das verhältnismäßig „schlechte“ Abschneiden der Praktikanten bei den Schätzungen der Bearbeitungszeiten könnte zwei Gründe haben. Zum einen können Praktikantinnen und Praktikanten nur unter bestimmten Bedingungen dem dargestellten privilegierten Verfahren zugeführt werden (z. B. bei Teilnahme an einem internationalen Austauschprogramm). Zum anderen sind die Praktikanten in der Regel Studierende und als solche an Semesterferien oder andere vorbestimmte Zeitfenster (Praktikumszeiten) gebunden. Dadurch kann es zu Stoßzeiten kommen, die die Warte- und Liegezeiten in den bearbeitenden Behörden erhöhen.

¹² Weitere Angaben zu den von den Unternehmen geschätzten Bearbeitungszeiten siehe Abschnitt 6.4.

6 Umsetzung in der Praxis – ausgewählte Beispiele

Im vorliegenden Kapitel wird die praktische Umsetzung des Visumverfahrens in den beteiligten Behörden beschrieben. Darüber hinaus wird die Rolle der Arbeitgeber (Unternehmen oder Forschungseinrichtung) dargestellt. Die in diesem Kapitel aufgeführten Vorgehensweisen wie auch die Sichtweise auf einzelne Zusammenhänge basieren auf den Angaben der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, mit denen die Gespräche im Rahmen dieses Projektes geführt wurden. Da gerade im Bereich der Ausländerbehörden und der Unternehmen im Vergleich zur Gesamtheit der Betroffenen nur ein kleiner Ausschnitt betrachtet werden konnte, sind die Ausführungen als ausgewählte Beispiele zu verstehen. Dies betrifft insbesondere den Bereich der Unternehmen, da die Projektteilnehmer große Unternehmen sind, die regelmäßig auf dem internationalen Arbeitsmarkt aktiv sind. Die gemachten Aussagen können insofern nicht ohne weiteres auf kleine und mittelständische Unternehmen übertragen werden.

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die allgemeinen Hintergründe zum Visumverfahren erläutert wurden, liegt der Schwerpunkt im folgenden Kapitel auf der Darstellung positiver Praxisbeispiele sowie häufig empfundener Hemmnisse im Verfahren. Darüber hinaus sollen auch die konkreten Rahmenbedingungen, unter denen die Visumanträge gestellt und bearbeitet werden, wiedergegeben werden.

6.1 Auswärtiges Amt, Auslandsvertretungen

Allgemeines

Die deutschen Auslandsvertretungen vertreten die Interessen Deutschlands in der Welt, fördern den internationalen Austausch und bieten Deutschen im Ausland Schutz und Hilfe. Die Ausstellung von Visa für Reisen nach Deutschland ist somit nur eine unter vielen Aufgaben der Auslandsvertretungen. Insgesamt gibt es weltweit 229 deutsche Auslandsvertretungen, darunter 180, die zur Ausstellung von Visa berechtigt sind.

Für die Einreise nach Deutschland zum Zwecke der Erwerbstätigkeit wird in der Regel ein nationales, sogenanntes D-Visum benötigt, wenn ein Aufenthalt von mehr als drei Monaten angestrebt wird. Die D-Visa nehmen mit ca. 8 % im Verhältnis zu den Schengen- und Transit-Visa einen verhältnismäßig geringen Anteil an der Gesamtzahl der Visumanträge ein. Allerdings ist die Bearbeitung von D-Visa wesentlich aufwändiger als die von Schengen-Visa. Nur D-Visa werden im Folgenden näher betrachtet.

Die Antragstellung auf ein Visum kann in der Regel nur persönlich erfolgen. Die Auslandsvertretungen legen Wert auf das persönliche Erscheinen, um eine entspre-

chende Beratung durchführen zu können und um einen persönlichen Eindruck von der antragstellenden Person zu erhalten. Damit die Antragstellerinnen und Antragsteller sich im Vorfeld informieren können und die Wartezeiten für einen Termin zur Antragstellung möglichst gering gehalten werden, wurden folgende Maßnahmen umgesetzt:

- Auf den Internetseiten der jeweiligen Auslandsvertretung sind die notwendigen Informationen zusammengestellt.
- Das Antragsformular (mehrsprachig) kann heruntergeladen werden.
- Über Online-Terminvergabe oder telefonische Hotlines kann ein Termin vereinbart werden. Teilweise werden dabei verhältnismäßig mehr „Slots“, also Terminplätze, für Geschäftsreisende und betriebliche Entsendungen zur Verfügung gestellt, um die Wartezeiten für diese Fallgruppen zu verkürzen.

Die genauen Modalitäten in den jeweiligen Auslandsvertretungen der Länder sind den dortigen Bedingungen angepasst, so dass es durchaus Unterschiede zwischen den verschiedenen deutschen Auslandsvertretungen im Ausland gibt. Daher empfiehlt das Auswärtige Amt den Unternehmen in Deutschland, die eine Arbeitnehmerin oder einen Arbeitnehmer bei der Antragstellung unterstützen möchten, sich anhand der jeweiligen Merkblätter zu informieren.

Folgende Dokumente werden von allen deutschen Auslandsvertretungen bei der Beantragung eines D-Visums, also für die Einreise von ausländischen Fach- und Führungskräften, mindestens gefordert:

- Identitätsnachweis (gewöhnlich Pass mit Kopie: das Original verbleibt in der Regel beim Antragsteller)
- Passfotos
- Ausgefülltes und unterschriebenes Antragsformular mit folgenden Angaben:
 - o Angaben zur Person, zu Ehepartner, Kindern und Eltern
 - o Rückkehrberechtigung (soweit erforderlich)
 - o Frühere Aufenthalte in Deutschland
 - o Vorgesehener Aufenthaltsort
 - o Miteinreise von Familienangehörigen
 - o Zweck des Aufenthalts (z. B. Arbeitsaufnahme als ... bei ...)
 - o Bei beabsichtigter Erwerbstätigkeit:
Arbeitgeber, Tätigkeit und Qualifikation
 - o Beabsichtigte Aufenthaltsdauer
 - o Sicherung des Lebensunterhaltes
 - o Vorstrafen, Ausweisungen und Ablehnungen der Einreise
 - o Krankheiten, Krankenversicherungsschutz
 - o Erklärung zur Richtigkeit der Angaben

- Unterschriebene Erklärung über die Folgen von Falschaussagen (§ 54 Nr. 6, § 55 Abs. 2 Nr. 1/1a AufenthG)
- Qualifikationsnachweise
- Arbeitsvertrag

In vielen Ländern sind darüber hinaus weitere Unterlagen vorzulegen. Einige Beispiele dazu: In den USA erfolgt der Nachweis des Wohnortes über die Gas-Wasser-Strom-Rechnung. In China wird von chinesischen Antragstellerinnen und Antragstellern die sogenannte „Hukou“ (Wohnsitzkontrolle) verlangt. Einige Auslandsvertretungen verlangen einen IHK-Beleg oder Handelsregisterauszug des einstellenden Unternehmens.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Die unterschiedlichen Anforderungen verschiedener Auslandsvertretungen an die einzureichenden Dokumente werden oft als Hemmnis empfunden. Letztlich profitieren die Antragstellerinnen und Antragsteller jedoch von der Anpassung an die lokalen Gegebenheiten. So werden ortsübliche Nachweise verlangt und in Ländern mit wenigen Missbrauchsfällen können die Anforderungen an die einzureichenden Unterlagen reduziert werden.

Die Visastelle im Ausland ist – auch wenn Behörden in Deutschland beteiligt werden – die Stelle, die letztlich zuständigkeitshalber über die Erteilung des Visums entscheidet. Sie verfügt über die Erfahrungen und das Wissen zu den örtlichen Gegebenheiten insbesondere auch mit Blick auf mögliche Missbrauchsfälle. Zusätzlich geforderte Dokumente und Nachweise sind gewöhnlich vor diesem Hintergrund zu erklären.

Rahmenbedingungen

Die Bearbeitung von Visumanträgen erfolgt in den jeweiligen deutschen Auslandsvertretungen. Somit gibt es je nach Land und Standort unterschiedliche Rahmenbedingungen hinsichtlich der personellen und technischen Ausstattung. Die Zentrale des Auswärtigen Amtes in Berlin wird mit der Entscheidung von einzelnen Visumanträgen grundsätzlich nicht befasst. Es gibt dort jedoch drei Referate, die übergreifende Aufgaben im Kontext der Visumanträge wahrnehmen:

Ein Referat für Grundsatzfragen erteilt Erlasse und Weisungen zur Rechtsanwendung. Ein besonderer Baustein in diesem Zusammenhang ist das Visumhandbuch, das die Grundlage zur Bearbeitung von Visumanträgen in allen Auslandsvertretungen darstellt. Das Visumhandbuch wird federführend durch das Auswärtige Amt betreut und aktualisiert.

Ein zweites Referat beschäftigt sich mit Einzelfällen. Es unterstützt sowohl die Auslandsvertretungen als auch die inländischen Stellen bei der Klärung und Entschei-

dung schwieriger Einzelfälle bei Visumanträgen. Das Einzelfallreferat steht auch Unternehmen in Deutschland für konkrete Fragen im Zusammenhang mit einem Visumverfahren zur Verfügung.

Ein drittes Referat hat die Aufgabe der Weiterentwicklung und Optimierung des Verfahrens. Es berät die Visastellen und hilft, die Prozesse vor Ort zu verbessern.

Für die Auslandsvertretungen werden besonders hohe Ansprüche an die Datensicherheit gestellt. Die Übermittlung von Daten zwischen dem Ausland und dem Bundesverwaltungsamt als Kommunikationsschnittstelle mit den Behörden in Deutschland erfolgt elektronisch. Dazu wird ein besonders gesichertes Netz genutzt. Die Papierdokumente werden per diplomatischem Kurier transportiert. Auf die Nutzung des Faxgerätes zur Übermittlung persönlicher Daten wird nur in Ausnahmefällen zurückgegriffen.

Für Schengen-Visa besteht die Möglichkeit, ein elektronisches Formular über das Internet auszufüllen. Wird dieses Formular ausgedruckt, werden die Angaben als Barcode codiert ausgegeben. Das unterschriebene Formular wird zur persönlichen Vorsprache in der Auslandsvertretung mitgebracht. Die Daten müssen dort dann nicht mehr manuell erfasst werden, sondern können durch einen entsprechenden Scanner direkt in die Software gelesen werden. Für die projektrelevanten längerfristigen Visa kann dieses Verfahren nicht genutzt werden.

Bearbeitungsprozess

Der Arbeitsablauf bei der Bearbeitung eines Visumantrags in der Auslandsvertretung gestaltet sich in der Regel wie folgt:

1. Terminvergabe

Die Terminvergabe erfolgt online oder telefonisch. Häufig werden die Terminvergabesysteme oder Callcenter von externen Dienstleistern betrieben.

2. Beratungsgespräch und Entgegennahme der Unterlagen

Eine Ortskraft¹³ nimmt die Unterlagen entgegen und berät. Damit soll gewährleistet werden, dass der Antrag formgerecht gestellt wird. Von aussichtslosen Anträgen kann in dem Gespräch abgeraten werden, damit den Antragstellenden keine Gebühren für den gestellten und zu bearbeitenden Antrag entstehen. Im persönlichen Gespräch können Fragen zum Reisezweck und bei Bedarf zu den eingereichten Unterlagen geklärt werden. Die Visastelle informiert über den Ablauf des Verfahrens.

¹³ Ortskräfte sind mit lokalen Arbeitsverträgen beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Auslandsvertretungen, die zur Visa-Sachbearbeitung angelernt wurden.

3. Vollständigkeitsprüfung, Plausibilitätsprüfung, evtl. Nachfordern von Unterlagen

Diese ersten Prüfschritte erfolgen bereits während des Gespräches. Die Antragstellerin oder der Antragsteller zahlt die Gebühr von 60 Euro und erhält eine Quittung über die Antragstellung. Wenn im weiteren Verlauf des Verfahrens zusätzliche Unterlagen benötigt werden, wird die antragstellende Person informiert und muss die Dokumente nachreichen. Durch das Bereitstellen von Merkblättern auf den Internetseiten der Auslandsvertretungen und die Möglichkeit, sich vorab zu informieren, soll dies aber weitgehend vermieden werden.

4. Einpflege der Daten in die Visum-Software, Vergabe der laufenden Nummer

Die persönlichen Daten der Antragstellerin bzw. des Antragstellers, der Zweck der Reise sowie Angaben zum einstellenden Unternehmen werden über die Visum-Software erfasst. Bei der Eingabe wird eine laufende Nummer vergeben. Diese laufende Nummer ergibt zusammen mit der Kennnummer der Auslandsvertretung und dem Antragsdatum eine eindeutige Identifikationsnummer des Visumantrags („DEU-Nummer“). Sie dient im weiteren Verlauf des Visumverfahrens als Aktenzeichen. Die in die Visum-Software eingepflegten Daten werden an das Bundesverwaltungsamt übermittelt.

5. Prüfung, ob sicherheitsrelevante Bedenken gegen die Erteilung des Visums vorliegen

Mit der Eingabe der Daten in die Visum-Software wird durch das Bundesverwaltungsamt eine automatisierte Abfrage des Ausländerzentralregisters und des Schengener Informationssystems gestartet (siehe auch Abschnitt 6.2). Vorliegende Einspeicherungen werden an die Auslandsvertretung übermittelt.

Bei bestimmten Personenkreisen, die unter Berücksichtigung der aktuellen Sicherheitslage durch das Bundesministerium des Innern einvernehmlich mit dem Auswärtigen Amt festgelegt werden, wird eine weiterreichende Sicherheitsprüfung vorgenommen (§ 73 Abs. 1 AufenthG). Die personenbezogenen Daten des Antrags werden dazu elektronisch an die Sicherheitsbehörden (Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, den Militärischen Abschirmdienst, das Bundeskriminalamt und das Zollkriminalamt) übermittelt. Liegen diesen Behörden Erkenntnisse vor, die einer Visumerteilung entgegenstehen, erfolgt eine entsprechende Meldung an die Auslandsvertretung.

6. Einordnung des Reisezweckes und Prüfung der Rechtsgrundlage

Die eigentliche Prüfung und Bearbeitung findet durch eine deutsche Konsularbeamtin oder einen Konsularbeamten statt. Der Antrag wird also nach dem

Vier-Augen-Prinzip bearbeitet. Dabei werden die eingereichten Unterlagen, die Erkenntnisse aus dem persönlichen Gespräch und die Rückmeldungen aus der AZR/SIS-Abfrage berücksichtigt. Es wird überprüft, ob die rechtlichen Grundlagen zur Erteilung des Visums gegeben sind (Reisezweck, Finanzierung, ggf. Rückkehrbereitschaft, Echtheit der Unterlagen). Falls notwendig, wird die Beteiligung der zuständigen Ausländerbehörde in Deutschland (gemäß § 31 Abs. 1 AufenthV) elektronisch eingeleitet. Dies ist für Fach- und Führungskräfte in der Regel der Fall. Die eingereichten Dokumente werden per Kurier über das Auswärtige Amt an das Bundesverwaltungsamt geschickt zur Weiterleitung an die zuständige Ausländerbehörde.

7. Mitteilung der Entscheidung an die Antragstellerin bzw. den Antragsteller und Versand/Aushändigung des Visums

Die deutsche Ausländerbehörde teilt der Auslandsvertretung ihre Entscheidung über die Visum-Software oder per Fax mit. In den Fällen, in denen die Bundesagentur für Arbeit beteiligt wurde, ist auch deren Entscheidung als kurze Stellungnahme enthalten. Liegt eine Zustimmung vor und sind auch der Auslandsvertretung keine Versagungsgründe bekannt geworden, wird der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller mitgeteilt, dass ein Visum erteilt wird. Die Antragstellerin bzw. der Antragsteller muss dann mit seinem Pass zum Einkleben des Visumetiketts in die Auslandsvertretung kommen. An einigen Vertretungen besteht auch die Möglichkeit, den Pass bei der Antragstellung abzugeben, so dass dieser mit eingeklebtem Etikett zugeschickt werden kann. Mit der Passrückgabe wird eine Erklärung verbunden, dass nach der Einreise bei der Ausländerbehörde ein Aufenthaltstitel zu beantragen ist.

An der Antragsbearbeitung sind sowohl die Ortskräfte der jeweiligen Auslandsvertretung als auch die entsandten deutschen Konsularbeamtinnen und Konsularbeamten beteiligt. Die Konsularbeamtinnen und Konsularbeamten gehören zum Stammpersonal des Auswärtigen Dienstes und werden in der Regel nach drei bis fünf Jahren ausgetauscht – dies geschieht im Rahmen der Personalrotation zwischen den Auslandsvertretungen und der Zentrale des Auswärtigen Amtes in Berlin.

Durch die Aufgabenteilung und das Vier-Augen-Prinzip soll gewährleistet werden, dass bei der Antragsbearbeitung sowohl die Hintergründe des Herkunftslandes als auch die deutsche Rechts- und Interessenlage berücksichtigt werden können.

Bearbeitungszeiten

Die gesamte Bearbeitungszeit in der Auslandsvertretung einschließlich des persönlichen Gespräches beträgt in der Regel etwa eine Stunde. Wartezeiten entstehen im Rahmen der Sicherheitsabfragen und Beteiligungen. Erfolgt nur die automatisierte Abfrage über das Bundesverwaltungsamt, so liegt eine Antwort in der Regel inner-

halb eines Tages vor. Eine längere Wartezeit ergibt sich aus der Beteiligung der Ausländerbehörde in Deutschland. Die Wartezeiten variieren jedoch sehr stark. Auf den Internetseiten der Auslandsvertretungen wird eine Bearbeitungszeit für D-Visa von sechs Wochen bis zu drei Monaten angegeben. Die Bearbeitungszeit wird im Wesentlichen von zwei Faktoren bestimmt:

Durch die hohe Anzahl der zu bearbeitenden Visumanträge kann es in Stoßzeiten zu Verzögerungen kommen, da die eingereichten Anträge nacheinander bearbeitet werden.

Es entstehen Wartezeiten in der Auslandsvertretung, wenn eine Ausländerbehörde in Deutschland zu beteiligen ist. Die Dokumente werden im Rahmen des sicheren Postaustausches zwischen den Auslandsvertretungen und dem Auswärtigen Amt übermittelt. Je nach Auslandsvertretung erfolgt der Versand durch den diplomatischen Kurier einmal wöchentlich oder alle zwei Wochen. Der reine Postweg kann je nach Entfernung und Transportmittel ebenfalls bis zu einer Woche beanspruchen. Nach Eingang der Dokumente im Auswärtigen Amt in Berlin erfolgt am gleichen Tag die Weiterleitung an das Bundesverwaltungsamt in Köln. Abgesehen von der Zeit, die der Versand beansprucht, hängt die Bearbeitungszeit ganz wesentlich davon ab, wie viel Zeit nach dem Versand die Ausländerbehörde benötigt, bis sie der Visastelle antworten kann. Je nach Fall muss die Ausländerbehörde vor der Antwort an die Visastelle ihrerseits noch die Bundesagentur für Arbeit beteiligen.

Prozessvariante: Die Vorabzustimmung

Im Falle einer Vorabzustimmung wurde die Ausländerbehörde und evtl. die Arbeitsverwaltung in Deutschland bereits beteiligt, bevor der Visumantrag in der Auslandsvertretung eingereicht wird. In diesen Fällen liegt die Zustimmung bereits per E-Mail oder Fax in der Auslandsvertretung vor. Denkbar ist auch, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller das entsprechende Dokument direkt übermittelt bekommen hat und dann bei der Auslandsvertretung vorlegt. Die Beteiligung der deutschen Ausländerbehörde wird dann in Schritt 6 nicht mehr eingeleitet, da dies ja bereits im Vorhinein geschehen ist. Die Durchführung von Sicherheitsprüfungen und die Entscheidung der Auslandsvertretung über den Visumantrag aufgrund sonstiger vorliegender Erkenntnisse bleiben aber von der Vorabzustimmung unberührt.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Die Übersendung der Dokumente an die Behörden in Deutschland im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthV führt zu langen Postwegen und damit zeitlichen Verzögerungen. Werden vollständige Unterlagen und eine Vorabzustimmung nach § 31 Abs. 3 AufenthV in der Auslandsvertretung vorgelegt, so gilt das Beteiligungsverfahren dort als abgeschlossen. Die Auslandsvertretung hat dann in der Regel alle Informationen vorliegen, um abschließend über den Antrag zu entscheiden. Verzögerungen können nur noch durch Sicherheitsabfragen bzw. die Wartezeit, bis ein Antrag in der Auslandsvertretung personell bearbeitet werden kann, entstehen.

6.2 Bundesverwaltungsamt

Aufgaben des Referates für Visaangelegenheiten

Das Bundesverwaltungsamt nimmt im Rahmen der Visum-Antragsbearbeitung die Position eines Dienstleisters ein. Im zuständigen Referat für Visaangelegenheiten werden keine Entscheidungen über einzelne Anträge getroffen, vielmehr dient es als Kommunikationsschnittstelle für den Datenaustausch zwischen den Auslandsvertretungen und den inländischen Behörden.

Im Einzelnen werden dabei u. a. folgende Aufgaben erfüllt:

Alle Visumanträge gehen elektronisch im Bundesverwaltungsamt ein und werden – soweit möglich automatisiert - in der Visadatei gespeichert. Hierzu wird mit den Personendaten des Visumantragstellers (Familiename, Vorname, Geburtsname, Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort und Staatsangehörigkeit) im Bestand der Visadatei gesucht. In Fällen, in denen eine eindeutige maschinelle Zuordnung zwischen einer Visum-Antragstellerin bzw. einem -Antragsteller zu einem Vorgang in der Visadatei nicht möglich ist, aber ähnliche Fälle gespeichert sind, wird der Vorgang manuell bearbeitet. Eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter muss dann entscheiden, ob der Antrag einem schon in der Visadatei gespeicherten Fall zugeordnet werden kann oder ob ein neuer Datensatz angelegt wird.

Anhand der oben genannten Suchkriterien zur Antragstellerin bzw. zum Antragsteller wird danach in weiteren Datenbeständen gesucht, ob bereits Erkenntnisse zur Person vorliegen. Dazu werden verschiedene nationale und internationale Register elektronisch abgefragt. Werden dabei Einträge gefunden, übermittelt das Bundesverwaltungsamt die gewonnenen Erkenntnisse soweit erforderlich an die zuständigen Behörden.

In ca. 75 % aller Visumanträge verläuft dieser Prozess, sowohl bzgl. der Speicherung in der Visadatei als auch bzgl. der Suche in anderen Registern, vollautomatisch und ist in wenigen Sekunden abgeschlossen. Zusammen mit den Übermittlungszeiten, die beim Datentransfer von und zur Auslandsvertretung auftreten, liegt das Ergebnis in diesen Fällen meist nach 15 Minuten vor.

Dieses Verfahren betrifft alle Arten von Visa, also sowohl Schengen- und Transit-Visa als auch die im Rahmen dieses Projektes relevanten D-Visa. Insgesamt wurden im Jahr 2010 ca. 1,9 Mio. Visa verarbeitet.

Prüfung von Registern

Es werden folgende Datenbestände durchsucht:

- Visadatei: Durch die Zuspeicherung in der Visadatei kann festgestellt werden, ob die Person schon früher ein Visum beantragt hat und wie frühere Anträge beschieden wurden. Dabei können z. B. auch Erkenntnisse zu gefälschten Dokumenten, die bei früheren Visumanträgen aufgefallen sind, gefunden werden.
- Das „Informationssystem abhanden gekommene Dokumente“ (ISAD) basiert auf der Sachfahndungsdatei des BKA. Durch eine Abfrage kann festgestellt werden, ob die Antragstellerin oder der Antragsteller mit einem gestohlenen oder abhanden gekommenen Dokument in Verbindung gebracht werden kann.
- Das Ausländerzentralregister (AZR) enthält u. a. Angaben zu vergangenen Einreisen und Fortzügen, Zurückweisungen, Zurückschiebungen und Abschiebungen der Person, die von den Ausländerbehörden eingespeichert wurden. Weiterhin sind Fahndungsnotierungen von Polizei und Staatsanwaltschaft sowie Suchvermerke der Sicherheitsbehörden¹⁴ gespeichert.
- Das Schengener Informationssystem (SIS) ist eine weitere Datenbasis, die abgefragt wird. Hierin werden u. a. Daten von Nicht-EU-Bürgern gespeichert, die zur Einreiseverweigerung zum Beispiel wegen Straftaten ausgeschrieben sind.

Die im AZR gespeicherten Meldesachverhalte ermöglichen, dass bspw. nachvollzogen werden kann, ob und wo sich eine Visum-Antragstellerin oder ein -Antragsteller schon einmal in Deutschland aufgehalten hat. Dies ist z. B. bei Ausländerinnen und Ausländern der Fall, die in Deutschland studiert haben, danach in ihr Heimatland zurückgekehrt sind und dann zur Arbeitsaufnahme wieder nach Deutschland möchten.

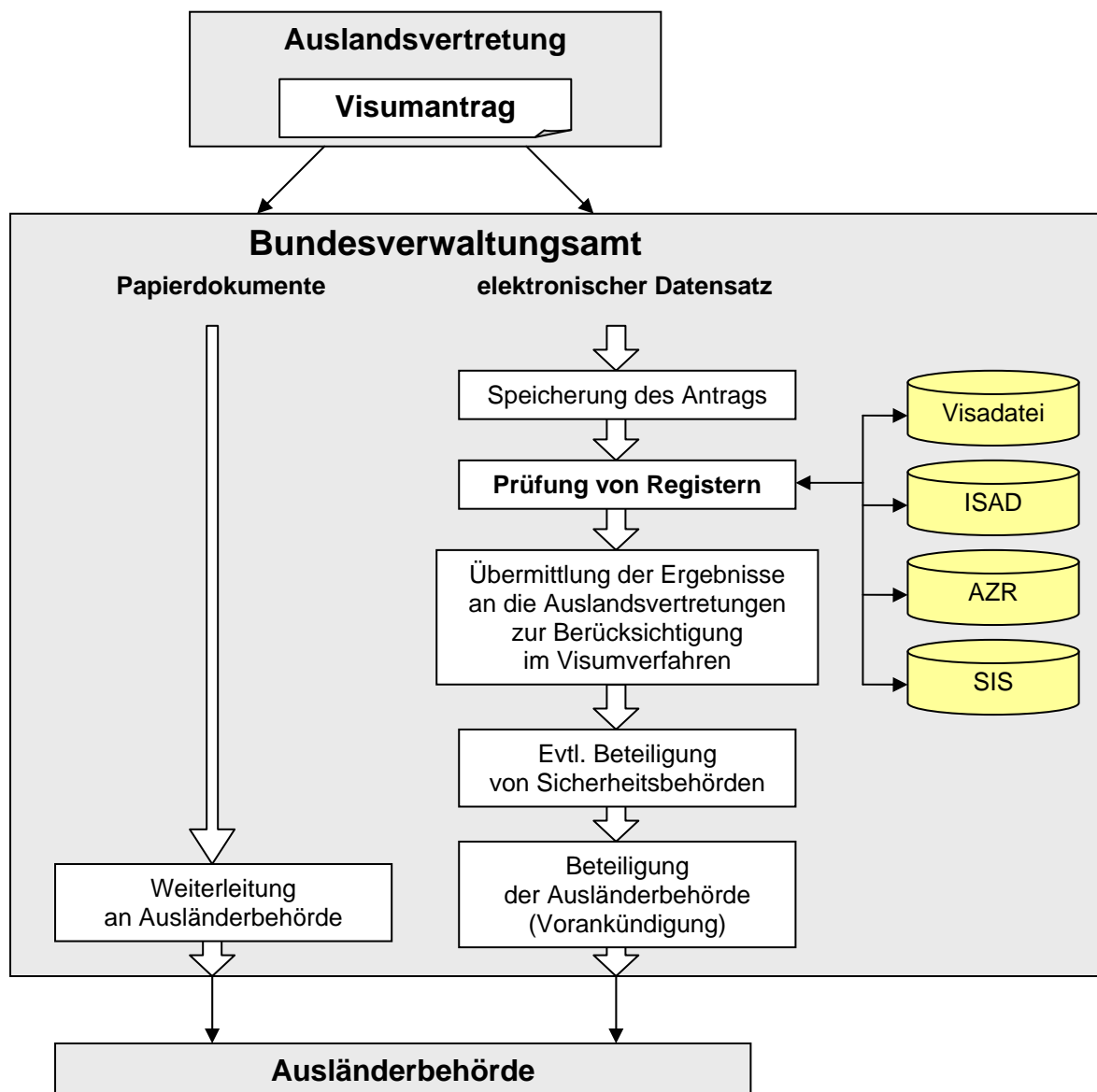
Dieser Vorgang dauert wenige Minuten. Gemäß einer internen Zielvereinbarung soll dieser manuelle Arbeitsschritt während der regulären Dienstzeiten innerhalb von 90 Minuten nach Eingang erledigt werden.

Die Ergebnisse der Abfragen werden elektronisch an die Auslandsvertretung übermittelt, damit diese sie bei der Entscheidung über die Visumerteilung berücksichtigen kann. Wird eine inländische Ausländerbehörde beteiligt, so werden die Daten der AZR/SIS-Abfrage auch an diese im Rahmen der Vorankündigung übermittelt. Eine

¹⁴ Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst, Bundeskriminalamt

Ausländerbehörde kann anhand dieser Information feststellen, bei welcher anderen Ausländerbehörde in Deutschland die Ausländerakte der Person angefordert werden kann. Sie ist bei der Ausländerbehörde des letzten Wohnortes im Inland gelagert.

Abbildung 6.2.1: Ablauf im Bundesverwaltungsamt bei Beteiligung einer Ausländerbehörde:



Beteiligung von Sicherheitsbehörden

Wenn in den Datenbeständen Fahndungsnotierungen oder Suchvermerke gefunden werden, wird die zuständige Behörde festgestellt und um Stellungnahme gebeten. Auch dies geschieht weitgehend auf elektronischem Wege. Im Bereich Fach- und Führungskräfte sind solche Fälle allerdings sehr selten.

Erstellen der Vorankündigung und Weiterleitung der Papierdokumente an die Ausländerbehörde

Bei Visumanträgen, die eine Beteiligung einer Ausländerbehörde nach § 31 Abs. 1 AufenthV erfordern, wird unmittelbar nach dem elektronischen Eingang im Bundesverwaltungsamt die Vorankündigung für die zuständige Ausländerbehörde erstellt. Anhand des angegebenen voraussichtlichen Wohnortes wird automatisch die räumlich zuständige Behörde identifiziert.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Durch die Nutzung automatisierter Prozesse und der Online-Übermittlung ist es möglich, dass eine Ausländerbehörde bereits in weniger als einer Stunde erfährt, dass im Ausland ein Visumantrag gestellt wurde und die Person beabsichtigt, nach Einreise im Zuständigkeitsbereich der Behörde zu wohnen.

Unvollständige oder ungenaue Angaben im Antrag können dazu führen, dass die Anträge fehlgeleitet werden. Dies kann Irritationen verursachen, wenn bspw. ein Unternehmen kurz nach der Antragstellung Unterlagen in einer Ausländerbehörde in Deutschland einreicht, die Vorankündigung aber wegen ungenauer Angaben an eine andere Ausländerbehörde geschickt wird. In diesem Fall wird die Ausländerbehörde, die die Unterlagen erhalten hat, nicht mit der Bearbeitung beginnen, da sie davon ausgeht, dass kein Antrag gestellt wurde. Die Ausländerbehörde, die die Vorankündigung erhalten hat, hat noch keine Unterlagen und muss warten, bis sie diese auf dem Postweg erhält.

Ausländerbehörden, die die Portalanwendung „Visa-Beteiligung“ nutzen, erhalten die Vorankündigung auf elektronischem Weg, ansonsten wird das Schreiben gefaxt.

Der Formblattantrag und die zugehörigen Nachweise werden von der Auslandsvertretung per diplomatischem Kurier an das Auswärtige Amt in Bonn geschickt und von dort durch einen BVA-Boten im Rahmen des täglichen Postaustausches abgeholt. Im Bundesverwaltungsamt wird die zuständige Ausländerbehörde anhand der Adressierung der Vorankündigung identifiziert und die Dokumente werden dorthin weitergeschickt.

6.3 Ausländerbehörden

Für die Unternehmen in Deutschland stellen die Ausländerbehörden zentrale Ansprechpartner dar, an die allgemeine Fragen sowie Sachstandsanfragen zu laufenden Verfahren gerichtet werden. Große Unternehmen mit vielen ausländischen Mitarbeitern haben häufig persönliche Kontakte in die Ausländerbehörde und nehmen sie als Dienstleister wahr. Die Ausländerbehörden werden entsprechend mit den Erwartungen der Unternehmen an einen unbürokratischen und schnellen Prozess zur Erteilung eines Visums konfrontiert. Dabei können durch die Zuständigkeit nach Wohnort verschiedene Ausländerbehörden für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Firma zuständig sein. Insbesondere bei Firmen in großen Städten können die Ausländerbehörde der (kreisfreien) Stadt und die Ausländerbehörde des umliegenden Landkreises Ansprechpartner sein.

Welche Maßnahmen die Ausländerbehörden ergreifen, um die schnelle und unbürokratische Einreise von Fach- und Führungskräften zu unterstützen, ist unterschiedlich. Wegen des geringen Anteils der Gruppe der Fach- und Führungskräfte am Alltagsgeschäft, sind spezielle Anpassungen in diesem Bereich tendenziell nur bei größeren Behörden zu beobachten.

Bei den Tätigkeiten der Ausländerbehörden im Visumsverfahren kann jedoch unterschieden werden zwischen ämterübergreifenden Gemeinsamkeiten, also Tätigkeiten, die gleichermaßen in allen Ausländerbehörden stattfinden und ämterpezifischen Besonderheiten, also Tätigkeiten, die je nach Ausländerbehörde unterschiedlich gehandhabt werden. In einigen Behörden haben sich Verfahren eingespielt, die eine beschleunigte Einreise begünstigen können. Diese ämterpezifischen Besonderheiten werden in den Profilen der Ausländerbehörden dargestellt.

Aufgaben der Ausländerbehörden

Die Ausländerbehörden sind mit dem Vollzug des Ausländerrechts in den Landkreisen und kreisfreien Städten betraut. Der genaue Zuschnitt der Aufgaben ist kommunal unterschiedlich geregelt. Zu den Aufgaben gehören in der Regel

- die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln¹⁵,
- die Beteiligung in Visumverfahren,

¹⁵ Nach der Einreise muss in der Regel innerhalb von drei Monaten eine Aufenthaltserlaubnis vor Ort beantragt werden. Dabei tritt die Ausländerin bzw. der Ausländer als antragstellende Person direkt an die Ausländerbehörde heran. Die Beantragung des Aufenthaltstitels vor Ort ist nicht Gegenstand des Projektes - siehe Kapitel 3.

- die Einleitung und Durchführung von Maßnahmen zur Beendigung von Auf-enthalten
- und die Bereiche Asyl, Staatsangehörigkeit und Integration.

Somit ist die Behörde sowohl mit den Anforderungen einer Sicherheits- und Ordnungsbehörde als auch den Erwartungen an eine bürgerfreundliche Servicestelle konfrontiert.

Die Ausländerbehörde im Visumverfahren

Die Beteiligung im Visumverfahren ist ein verwaltungsinterner Vorgang, der in der Ausländerbehörde nur einen sehr geringen Anteil des Alltagsgeschäftes ausmacht. Dies gilt sowohl bezogen auf die Häufigkeit der Fälle als auch auf den jeweils anfallenden Arbeitsaufwand pro Fall. Viele Ausländerbehörden beschreiben ihre Tätigkeit im Visumverfahren mit „weiterleiten“ und ihre Funktion sogar als „Briefkasten“. Die Hauptaufgabe liegt in der Betreuung der Ausländer, die sich bereits vor Ort befinden. Dazu zählen neben den Fach- und Führungskräften vor allem auch Studierende, Asylbewerbende, Asylberechtigte, Geduldete sowie Familienangehörige von Ausländerinnen und Ausländern. Die räumliche Zuständigkeit richtet sich nach dem Wohnort der Ausländerin oder des Ausländers. Im laufenden Visumverfahren steht dieser meist noch nicht sicher fest, so dass die Zuteilung aufgrund des voraussichtlichen Wohnortes geschieht.

Arbeitsschritte der Ausländerbehörden im Visumverfahren

Bei einer Beteiligung im Visumverfahren prüft die Ausländerbehörde, ob eine Unterbeteiligung der Bundesagentur für Arbeit notwendig ist und leitet diese ein. Nachdem die Prüfung durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgt ist, übermittelt die Ausländerbehörde das Ergebnis an die Auslandsvertretung des Landes aus dem die Fach- oder Führungskraft einreisen möchte. Dieser Vorgang lässt sich im Regelfall in folgende Arbeitsschritte untergliedern:

1. Eingang der Vorankündigung vom Bundesverwaltungsamt
 - Sichtung, Ausdruck, Anlegen einer (Hand-)akte.
 - Einige Ausländerbehörden nehmen eine zusätzliche Ausländerzentralregister-Abfrage vor.
 - Evtl. Übernahme der Daten in die vor Ort verwendete IT-Fachanwendung.
 - Wenn die einreisende Person schon einmal in Deutschland war, wird die Ausländerakte von der Ausländerbehörde des letzten Wohnortes angefragt. Dies ist im Bereich Fach- und Führungskräfte jedoch selten. Nur in manchen Fällen gab es einen Voraufenthalt in Deutschland zum Studium.

2. Eingang der Papierakten und Prüfung

- Die Dokumente werden vom Bundesverwaltungsamt postalisch übermittelt oder vom Unternehmen eingereicht.
- Sichtung, Vollständigkeitsprüfung, evtl. Nachforderungen (sind aber im Bereich Fach- und Führungskräfte eher selten).
- Prüfung der Rechtsgrundlage: Kann eine Zustimmung erteilt werden? Wenn ja, nach welchen Paragraphen des AufenthG und der BeschV? Ist eine BA-Beteiligung erforderlich?

3. Einleitung der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit

- Einpflege der Daten in die Online-Maske oder Ausdruck des Anschreibens.
- Scannen oder Faxen der Dokumente zur Übermittlung an die Bundesagentur für Arbeit.

4. Abschluss des Vorgangs

- Zusammenführen der Erkenntnisse.
- Stellungnahme und Mitteilung über das Bundesverwaltungsamt an die Auslandsvertretung.

Die reine Arbeitszeit, die in der Ausländerbehörde anfällt, um den Vorgang abschließend zu bearbeiten, beträgt im Falle von Fach- und Führungskräften in der Regel zwischen 30 und 90 Minuten. Wenn keine BA-Beteiligung notwendig ist, entfällt der dritte Schritt und es werden 10 bis 15 Minuten weniger benötigt.¹⁶ Die meisten der befragten Ausländerbehörden gaben an, dass die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit der aufwändigste Arbeitsschritt sei.

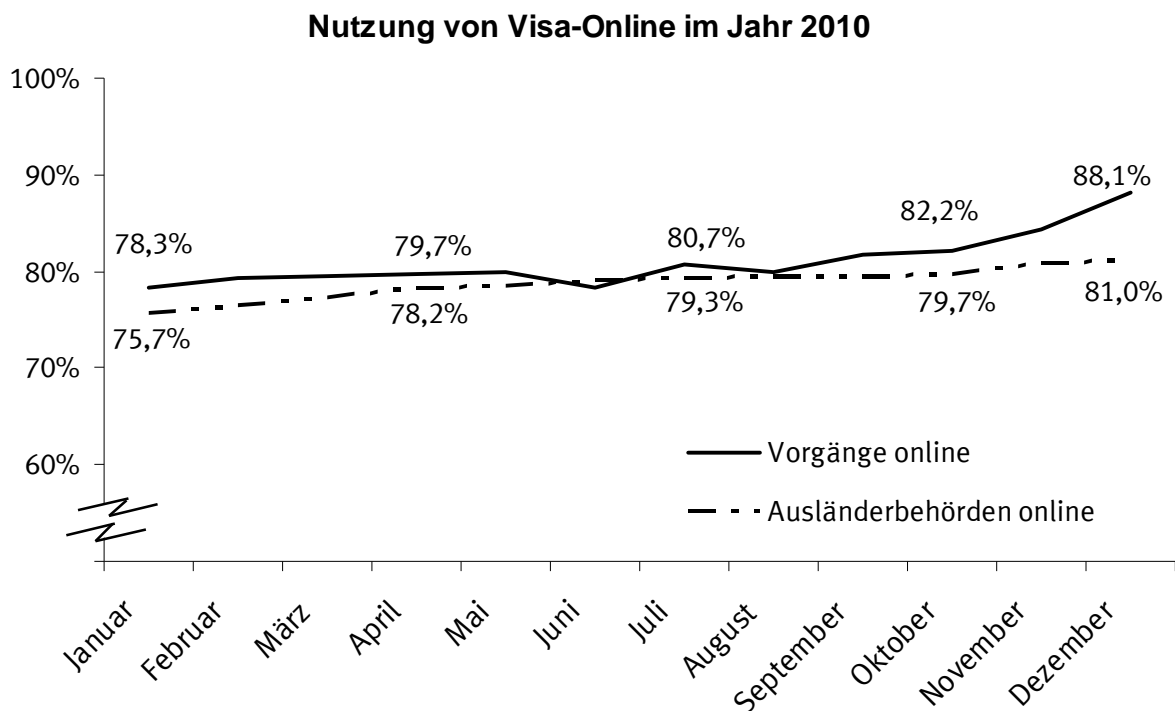
Zu Schritt 1: Eingang der Vorankündigung vom Bundesverwaltungsamt

Über das Registerportal des Bundesverwaltungsamtes (Visa-Online) erhalten mehr als 80 % aller Ausländerbehörden die Vorankündigungen zur Zustimmungsanfrage. Einige Ausländerbehörden verfügen dabei über einen zentralen Zugang über den die Ankündigungen eingehen. In diesem Fall greifen die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemeinsam auf dieses „Postfach“ zu oder eine koordinierende Person weist die Vorgänge in einem zusätzlichen Arbeitsschritt zu. Bei anderen Behörden ist eine automatische Zuweisung an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach alphabetischer Zuständigkeit im System angelegt. Insbesondere die größeren Ausländerbehörden nutzen Visa-Online, so dass knapp 90 % aller Vorgänge zwischen

¹⁶ Angaben zu Zeiten beruhen auf Schätzungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der am Projekt beteiligten Ausländerbehörden.

Auslandvertretung und Ausländerbehörde über das Portal abgewickelt werden können. Ausländerbehörden, die dieses Online-Verfahren nicht nutzen, erhalten die Vorkündigung vom Bundesverwaltungsamt per Fax.

Abbildung 6.3.1: Nutzung der Online-Schnittstelle zum Bundesverwaltungsamt durch die Ausländerbehörden (nach Vorgängen bzw. Behörden)



Anlegen einer Akte und Übernahme der Daten in die vor Ort verwendete IT-Fachanwendung

Für die Bearbeitung und Verwaltung der Vorgänge in den Ausländerbehörden werden unterschiedliche IT-Fachanwendungen verwendet. In den befragten Behörden wurden folgende Produkte genannt:

- LaDiVA (landeseinheitliches Dialogverfahren für Ausländerbehörden mit Einbürgerung)
- ADVIS® (AusländerDaten- Verwaltungs- und InformationsSystem)
- Stranger

Neben der Vorgangsverwaltung in der Software spielt die Papierakte eine zentrale Rolle. Keine der befragten Ausländerbehörden arbeitet derzeit mit einer vollständig elektronischen Aktenführung, so dass neben den Einträgen in der Software eine Papierakte geführt wird. Beim Umgang mit den Zustimmungsanfragen im Visumverfahren wurden verschiedene Arbeitsweisen geschildert:

- Einige kleinere Ausländerbehörden legen beim Visumverfahren noch keinen Vorgang in der IT-Anwendung an, sondern erfassen die Person erst vollständig, wenn diese nach der Einreise – in der Regel innerhalb von drei Monaten – in der Ausländerbehörde vorstellig wird.
- Andere Ausländerbehörden legen bereits im Visumverfahren einen Vorgang in der Software und eine vollständige Akte an. Wieder andere fügen die Dokumente erst zu einer Art Vorakte zusammen, die ausgebaut wird, wenn die Ausländerin oder der Ausländer die Aufenthaltserlaubnis vor Ort beantragt.
- In den Ausländerbehörden, bei denen eine Aufgabenteilung zwischen der Visa- und der Aufenthaltserlaubnisbearbeitung besteht, wird die Akte in einer Zwischenablage aufbewahrt, nachdem die Zustimmung zum Visum erfolgt ist. Die Dokumente werden dann von den Bearbeiterinnen und Bearbeitern der Aufenthaltserlaubnisse bei Bedarf entnommen.

Zu Schritt 2: Eingang der Papierakten und Prüfung

Da die in der Vorankündigung übermittelten Daten nicht genug Information enthalten, um mit der Prüfung und Bearbeitung des Antrags zu beginnen, warten viele Ausländerbehörden auf den Eingang des Formblattantrags oder die Einreichung von Dokumenten durch die Unternehmen.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Die Vorankündigung enthält nur die Daten der Antragstellerin bzw. des Antragstellers sowie ein Freitextfeld, das von der Auslandsvertretung befüllt wurde. Diese Angaben reichen nicht aus, um in der Ausländerbehörde mit der Prüfung des Antrags zu beginnen und es muss gewartet werden, bis die Papierdokumente (Formblattantrag, Identifikationspapiere, Arbeitsvertrag, Qualifikationsnachweise etc.) per Post eingehen.

Selbst wenn Dokumente von Unternehmensseite eingereicht werden, fehlt meist der unterschriebene Formblattantrag. Einige Ausländerbehörden warten auch in diesen Fällen mit der Antragsbearbeitung bis der Formblattantrag eingeht, was zu Verzögerungen bis zu mehreren Wochen führen kann.

Die meisten Ausländerbehörden nehmen die Bearbeitung auf und starten die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit, wenn genug Informationen vorliegen, um den Vorgang zu beurteilen. In der Regel können diese Dokumente wie z. B. der Arbeitsvertrag auch von den Unternehmen eingereicht werden. Die Ausländerbehörden weisen aber kaum aktiv auf diese Möglichkeit hin.

Zu Schritt 3: Einleitung der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit

Die Ausländerbehörden gaben in den Befragungen an, dass die aufwändigste Tätigkeit in der Vorbereitung bzw. Einleitung der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit liegt. Dabei wird aus den vorliegenden Dokumenten die genaue Fallgestaltung ermittelt und eine Rechtsgrundlage für eine mögliche Zustimmung ermittelt. In einem Formular bzw. in einer Online-Maske werden diese Daten zusammen mit Unternehmens- und Beschäftigungsdaten an die Bundesagentur für Arbeit übermittelt. Es gibt hierbei folgende Praxisunterschiede in den Ausländerbehörden:

- Einige Ausländerbehörden fordern fehlende Unterlagen bei den Unternehmen nach, um alle entscheidungsrelevanten Dokumente an die Bundesagentur für Arbeit übermitteln zu können. Andere Ausländerbehörden überlassen die Nachforderung den zuständigen Stellen der Bundesagentur für Arbeit.
- Nicht immer werden nur die relevanten Nachweise und Papiere an die Bundesagentur für Arbeit weitergeleitet, sondern alle vorliegenden Dokumente übermittelt.
- Die Online-Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit über das Registerportal wird noch nicht von allen Ausländerbehörden genutzt.

Die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und den Ausländerbehörden wurde an den Stellen besonders positiv erlebt, wo über einen langen Zeitraum feste Ansprechpartner verfügbar waren.

Die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit durch Ausländerbehörden kann online abgewickelt werden. Von dieser Möglichkeit wird aber deutlich seltener Gebrauch gemacht als vom Empfang der elektronischen Vorankündigung über Visa-Online, nämlich nur in ca. einem Drittel aller Zustimmungsanfragen (siehe Abschnitt 6.5). Häufig genannter Grund dafür ist die fehlende Möglichkeit, alle Dokumente als Anhang mitzuschicken. Es gibt eine Beschränkung der Dateigröße auf 500 kB, die insbesondere bei gescannten Urkunden u. ä. Dokumenten schnell überschritten wird. In diesen Fällen ist es für die Ausländerbehörde einfacher, alles per Fax zu übermitteln, anstatt das Online-Formular zu nutzen und die Anhänge zusätzlich per Fax zu senden.

Zusammenarbeit und Schnittstellen mit anderen Behörden: Warte- bzw. Liegezeiten

Vom Eingang der Vorankündigung bis zur Entscheidung und Mitteilung an die Auslandsvertretung vergehen in der Regel zwei bis acht Wochen. Dieser Zeitraum entsteht weniger durch die Arbeitszeit in der Ausländerbehörde sondern vielmehr durch die Wartezeiten zwischen den einzelnen Arbeitsschritten, weil die Ausländerbehörde

auf die Mitwirkung einer Vielzahl von anderen Behörden angewiesen ist (siehe Kapitel 5).¹⁷:

- Schnittstelle zur Auslandsvertretung:
Warten auf die Papierdokumente: Zwischen dem Eingang der Vorankündigung und dem Eingang des Formblattantrages und der Papierdokumente vergehen gewöhnlich zehn Tage bis etwa drei Wochen. Manche Ausländerbehörden bieten die Möglichkeit, diesen Zeitraum zu verkürzen, indem sie die Prüfung fortsetzen, wenn ausreichende Unterlagen direkt vom Unternehmen eingereicht werden.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Durch den langen Postweg aus dem Ausland lässt sich der Vorgang um zehn Tage bis drei Wochen beschleunigen, wenn die Ausländerbehörde nicht wartet bis die Dokumente aus dem Ausland eintreffen. Dazu müssen in der elektronischen Vorankündigung ausreichende Angaben vorhanden sein und darüber hinaus die notwendigen Nachweise und Dokumente vom Arbeitgeber vor Ort eingereicht werden.

- Schnittstelle zu anderen Ausländerbehörden:
Warten auf die Ausländerakte: Bei Personen, die sich bereits in Deutschland aufgehalten haben, existiert bereits eine Ausländerakte (in Papierform) in der Ausländerbehörde am Ort des letzten Wohnortes. Diese wird nach der Ausreise in ein – teilweise externes – Archiv überführt und auf Anfrage an die im Visumverfahren beteiligte Ausländerbehörde übermittelt. Die Wartezeit beträgt meist eine Woche bis zu sechs Monaten. Nach Aussagen der Ausländerbehörden macht sich hier die Personalknappheit bemerkbar: Der Versand von Akten wird als wenig prioritär angesehen und bei knappen Ressourcen hinten angestellt.
- Im Bereich Fach- und Führungskräfte handelt es sich jedoch in der Regel um Ersteinreisen, so dass das Anfordern der Ausländerakte und die damit verbundene Wartezeit entfällt.
- Schnittstelle zu den Unternehmen:
Warten auf Unterlagen von Unternehmen: Im Falle unvollständiger Dokumente werden diese bei den Unternehmen nachgefordert. Dies ist im Bereich der Fach- und Führungskräfte jedoch selten der Fall, da die notwendigen Unterlagen meist vorliegen.

¹⁷ Die hier angegebenen Zeiträume basieren auf Schätzungen durch die befragten Ausländerbehörden.

- Schnittstelle zur Bundesagentur für Arbeit:
Warten auf die Zustimmung nach § 39 AufenthG:
Bei der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit entstehen Wartezeiten, da die Ausländerbehörde ihre Zustimmung zur Visumerteilung in diesen Fällen nur geben kann, wenn die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat. Die Wartezeit hängt insbesondere von der Fallgestaltung ab und davon, welche Prüfschritte in der Arbeitsverwaltung vorgenommen werden. Nach Aussage der Ausländerbehörden vergehen zwei Tage bis zu acht Wochen. Zu besonders kurzen Wartezeiten kommt es regelmäßig beim internationalen Personalaustausch, der in der Zuständigkeit eines speziellen ZAV-Teams liegt. Die Wartezeit verlängert sich spürbar um etwa zwei Wochen, wenn eine Vorrangprüfung erforderlich ist. Dies betrifft insbesondere die Fachkräfte, die keine unternehmensspezifischen Spezialkenntnisse oder inländische Abschlüsse nachweisen können (§ 27 Nr. 1 und 2 BeschV).

Die Wartezeit entfällt in den Fällen, in denen die einschlägigen Normen eine Beteiligung der Arbeitsverwaltung nicht vorsehen (z. B. Hochqualifizierte nach § 3 BeschV, Führungskräfte nach § 4 BeschV, Wissenschaftler und Forscher nach § 5 BeschV) bzw. in denen eine Zustimmung bereits vorliegt (z. B. beim privilegierten Verfahren des internationalen Personalaustauschs).

Informationsangebote und internes Informationsmanagement

Offensive an die Unternehmen gerichtete Informationsangebote zur Einreise von Fach- und Führungskräften sind bei den am Projekt beteiligten Ausländerbehörden nicht zu finden. Es bestehen aber insbesondere in den großen Ausländerbehörden informelle Verbindungen zu Kammern, Wirtschaftsförderern und Welcome-Centern.

Die Ausländerbehörden selber greifen beim Vollzug der komplexen Rechtsmaterie auf verschiedene Informationsquellen zu. Die einschlägigen Rechtsgrundlagen vom Gesetz bis hin zur Verwaltungsvorschrift sind dabei die Wichtigsten. Außerdem werden Kommentare hinzugezogen, insbesondere der Hypertextkommentar zum Ausländerrecht (HTK-AusIR) ist sehr verbreitet. Neben der allgemeinen Recherche über Suchmaschinen wurden als hilfreiche Internetquellen außerdem genannt:

- Aufenthaltstitel.de
- Migrationsrecht.net
- Info4alien.de

Das interne Informationsmanagement von Gesetzesänderungen, Rechtsprechung, Erlassen und Rundschreiben verursacht in den Ausländerbehörden einen hohen Arbeitsaufwand. Dieser wird durch die zunehmende Bedeutung von europäischem Recht und europäischer Rechtsprechung noch erhöht.

Um allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den gleichen Informationsstand zu ermöglichen, werden in den meisten Ausländerbehörden regelmäßige Team- und Sachgebietsbesprechungen veranstaltet. So wird sichergestellt, dass ähnlich gelagerte Fälle innerhalb der Behörde auch von verschiedenen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern gleich behandelt werden. Außerdem bieten sie eine Kommunikationsplattform, um seltene oder schwierige Fälle zu besprechen.

Ein Austausch über die eigene Behörde hinaus mit anderen Ausländerbehörden geschieht in bestehenden Netzwerken oder informell über persönliche Kontakte. Sehr kleine Ausländerbehörden greifen gelegentlich auf die Kompetenzen größerer „Nachbarn“ zu, bei denen für seltene Fallkonstellationen mehr Routine vorhanden ist.

An Netzwerken und Arbeitskreisen wurden genannt:

- Arbeitskreis großer Ausländerbehörden (Bund)
- Arbeitskreis großer Ausländerbehörden (Baden-Württemberg)
- Arbeitskreise der Landesinnenministerien oder der Regierungspräsidien
- AKZESS-Netzwerk (Sachsen)
- Arbeitskreise der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH
- Arbeitskreise der FrankfurtRheinMain GmbH
- Nutzertreffen der LaDiVA-Fachanwender

Fremdsprachenkenntnisse

Im Alltagsgeschäft sowie im Umgang mit eingereichten Dokumenten im Visumverfahren spielen Fremdsprachenkenntnisse eine Rolle. In einigen Ausländerbehörden der Metropolregion Rhein-Neckar wurden sehr positive Erfahrungen mit Sprachkursen gemacht, die speziell auf die Bedürfnisse der Ausländerbehörden zugeschnitten waren. In anderen Behörden fehlen dazu die finanziellen Mittel. Teilweise sind Englischkenntnisse Einstellungsvoraussetzung. Wenn es um rechtsgültige Aussagen und Beratungen geht, wird immer ein Dolmetscher oder eine deutschsprachige Begleitperson hinzugezogen.

Fallbeispiel:

Ein ausländischer englischsprachiger Arbeitnehmer rief verzweifelt und verstört bei seinem Arbeitgeber an und gab an, er werde auf der Ausländerbehörde festgehalten und man hätte ihm sogar seinen Pass abgenommen.

Auf Vermittlung der angerufenen Personalbetreuerin des Unternehmens stellte sich heraus, dass er lediglich gebeten wurde zu warten und der Pass zum Einbringen des Visumaufklebers benötigt wurde. Wegen fehlender Sprachkenntnisse auf beiden Seiten kam es zu dem Missverständnis.

Quelle: Gespräch mit einem Unternehmen

Prozessvariante: Vorabzustimmungsverfahren

In der Handhabung der Vorabzustimmung konnten in den Gesprächen ebenfalls Unterschiede zwischen den einzelnen Ausländerbehörden ausgemacht werden:

So bieten einige Ausländerbehörden den Unternehmen an, die zur Prüfung benötigten Unterlagen frühzeitig bei der Ausländerbehörde einzureichen, um die Zustimmungsanfrage bei der Bundesagentur für Arbeit bereits starten zu können. Als besonders positiv wurde in diesem Zusammenhang das Verfahren beim internationalen Personalaustausch bezeichnet. Hier tritt das Unternehmen direkt an die ZAV heran, die die Zustimmung dann an die Ausländerbehörde übermittelt. Liegt die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit in der Ausländerbehörde vor, kann diese eine Vorabzustimmung erteilen. Dabei wird ein entsprechendes Schreiben an die zuständige Auslandsvertretung geschickt. Dies geschieht meist postalisch, aber auch per E-Mail mit einem elektronisch signierten Dokument.

Es kommt aber auch vor, dass die einzustellende Fach- und Führungskraft in der Auslandsvertretung den Visumantrag stellt, während die Ausländerbehörde noch auf die Zustimmung zur Beschäftigung durch die Bundesagentur für Arbeit wartet. In diesen Fällen erhält die Ausländerbehörde die Vorankündigung und kann nach Mitteilung des Ergebnisses des Arbeitsmarktzulassungsverfahrens durch die Bundesagentur für Arbeit den Vorgang bereits abschließen. Dies geschieht dann regulär durch Zustimmung der Ausländerbehörde. Eine Vorabzustimmung ist dann nicht mehr erforderlich.

Sowohl mit der Anwendung der Vorabzustimmung als auch durch frühzeitige Einleitung der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit mit den vorab eingereichten Dokumenten kann die Gesamtdauer des Prozesses reduziert werden. Die Wartezeit bis zum Eingang der Papierdokumente aus dem Herkunftsland entfällt (siehe auch Kapitel 7).

Auf der anderen Seite entsteht der Ausländerbehörde jedoch ein Zusatzaufwand. Alle Daten der Antragstellerin bzw. des Antragstellers müssen in der Ausländerbe-

hörde erfasst und in die vor Ort verwendete IT-Fachanwendung oder in entsprechende Formulare übernommen werden, da kein Datensatz in Visa-Online vorliegt. Hinzu kommt, dass sich die Zustimmungsanfrage an die Bundesagentur für Arbeit nicht auf die sonst übliche Art elektronisch einleiten lässt. Eine Erteilung der Vorabzustimmung über das Registerportal ist ebenfalls nicht möglich, da eine Ausländerbehörde keinen Visumantrag anlegen kann¹⁸. Der entstehende zusätzliche Arbeitsaufwand wurde von den Ausländerbehörden auf 10 bis 45 Minuten geschätzt.

Gerade Ausländerbehörden, die weniger regelmäßig mit der Einreise von Fach- und Führungskräften befasst sind, nutzen die Vorabzustimmung kaum oder handhaben sie sehr restriktiv.

Prozessvariante: Privilegierte Aufenthaltstitel nach den §§ 19 und 20 AufenthG

Die privilegierten Aufenthaltstitel nach den §§ 19 und 20 AufenthG spielten in den am Projekt beteiligten Ausländerbehörden eine untergeordnete Rolle. In Fällen, die den Anforderungen des § 19 genügen könnten, ist es gängige Praxis, einen Titel nach § 18 zu vergeben, wenn nicht explizit die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 beantragt wird. Die ausländischen Antragstellenden entscheiden sich häufig auch aus Kostengründen für die einfache Aufenthaltserlaubnis nach § 18, da die Erteilung mit niedrigeren Gebühren verbunden ist¹⁹.

Hemmnisse und Verbesserungsvorschläge

In den Gesprächen mit den Ausländerbehörden wurden verschiedene Sachverhalte angesprochen, die gelegentlich zu Hemmnissen im Prozessablauf führen. Es wurden auch Verbesserungsvorschläge gemacht. Die allgemeinen Aussagen der Gespräche werden im Folgenden kurz zusammengefasst. Einzelne Verbesserungsvorschläge werden in Kapitel 8 vertieft.

Verzicht auf Beteiligung der Ausländerbehörde

In fast allen Ausländerbehörden wurde darauf hingewiesen, dass die eigene Beteiligung am Visumverfahren lediglich als Durchgangsposition zur Bundesagentur für Arbeit empfunden wird. Teilweise wurde geäußert, dass es sich um keine qualifizierte

¹⁸ Jeder Visumantrag erhält eine DEU-Nummer. Diese kann nur von einer Auslandsvertretung erzeugt werden. Die Online-Bearbeitung des Vorgangs ist aber nur mit einer DEU-Nummer möglich. Daher können die Vorabzustimmungen nicht wie die gewöhnlichen Zustimmungsanfragen über Visa-Online bearbeitet werden.

¹⁹ Die Visumgebühr beträgt 60 Euro (§ 46 AufenthV). Die Gebühren für den Aufenthaltstitel fallen erst bei der Beantragung in Deutschland an (§§ 44, 45 AufenthV): 50 Euro für eine Aufenthaltserlaubnis bis zu einem Jahr, 60 Euro für eine Aufenthaltserlaubnis für mehr als ein Jahr, 200 Euro für eine Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte (nach § 19 AufenthG).

bzw. um eine fachfremde Tätigkeit handele. Deshalb gab es den Verbesserungsvorschlag, die Beteiligung der Ausländerbehörden im Visumverfahren entfallen zu lassen und die Dokumente vom Bundesverwaltungsamt direkt an die Bundesagentur für Arbeit zu schicken.

Feste Ansprechpartner

Herausgestellt wurde auch, dass es durch die Zusammenarbeit mit vielen verschiedenen Behörden unterschiedliche Erfahrungen in der Kommunikation gibt. Wenn es zu Rückfragen an die Arbeitsverwaltung oder die Auslandsvertretung kommt, kann eine feste und erreichbare Ansprechperson zur schnellen und unkomplizierten Klärung beitragen.

Fallbeispiel:

In einem dringenden Fall wurde eine Mail von einer Ausländerbehörde an eine Auslandsvertretung geschickt. Ein Visum, zu dem auf elektronischem Weg bereits eine Zustimmung erteilt wurde, sollte nicht erteilt werden, da neue Erkenntnisse vorlagen. Da kein konkreter Ansprechpartner bekannt war, wurde versucht über die allgemein zugängliche Telefonnummer der Auslandsvertretung einen Kontakt herzustellen. Dies gelang nicht. Es wurde eine E-Mail an die allgemeine Adresse der Auslandsvertretung geschickt. Diese wurde dort erst nach Tagen geöffnet. Später wurde bekannt, dass die Mail zunächst aus Angst vor Schadsoftware nicht geöffnet wurde, da sie von einem unbekanntem Absender aus Deutschland stammte und einen Anhang enthielt.

Quelle: Gespräch mit einer Ausländerbehörde

Einheitliche Rechtsanwendung

Die Ausländerbehörden werden von den Unternehmen damit konfrontiert, dass es Unterschiede in Handhabung oder Bearbeitungsdauer zu anderen Ausländerbehörden gibt. Deshalb wurden klarere Vorgaben von höherer Ebene (Regierungspräsidien, Landesinnenministerien, Bund) gewünscht, um Einheitlichkeit unter den Ausländerbehörden zu gewährleisten. Verstärkt wird diese Problematik dadurch, dass mehrere Ausländerbehörden für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Unternehmens zuständig sein können, da für die Zuständigkeit nicht der Unternehmenssitz sondern der Wohnort entscheidend ist.

Fallbeispiel:

Ein chinesischer Staatsangehöriger z. B. als Praktikant oder im Personalaustausch eines Unternehmens mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 17 AufenthG (Ausbildungszweck) soll im Unternehmen fest angestellt werden und eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG erhalten, Da ein Zweckwechsel im Rahmen des § 17 AufenthG nicht vorgesehen ist, müsste er ausreisen und erneut im Visumverfahren wieder einreisen. Die Ausländerbehörde kann sich hier durch Nutzung rechtlicher Spielräume behelfen – z. B. durch Anwendung von § 5 Abs. 2 Satz 2 AufenthG (Ausnahme vom Visumzwang „auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls“), muss es aber nicht.

Quelle: eine Ausländerbehörde

Zuständigkeit nach Unternehmenssitz

Durch die Zuständigkeit der Ausländerbehörde nach Wohnort kommt es bei der Bearbeitung im Visumverfahren gelegentlich zu Problemen. Häufig steht der Wohnort noch nicht fest, so dass ein vorläufiger Wohnort angegeben wird. Einzelne Ausländerbehörden nehmen die Bearbeitung dieser Fälle nur zögerlich auf, da die Gefahr besteht, die „Arbeit für eine andere Behörde“ zu machen, wenn der Wohnort noch wechselt.

Auf Seiten der Bundesagentur für Arbeit ist der Unternehmenssitz für die Zuständigkeit ausschlaggebend, so dass die Ausländerbehörden wiederum mit verschiedenen lokalen Arbeitsagenturen zusammenarbeiten. Durch die Zusammenfassung größerer räumlicher Bereiche in den ZAV-Teams dürfte dies allerdings zurückgehen.

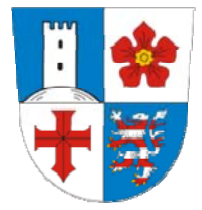
Elektronische Dokumentenübermittlung (elektronische Akte)

Als größtes (zeitliches) Hemmnis wurde die Wartezeit auf die Papierdokumente angegeben. Nach Eingang der Vorankündigung kann die Ausländerbehörde in der Regel nicht weiter tätig werden und muss auf die Dokumente aus dem Ausland warten. Daher wurde der Wunsch geäußert, die Dokumente elektronisch zusammen mit der Vorankündigung zu erhalten.

Zur generellen Umstellung auf elektronische Akten gab es verschiedene Ansichten. Bedenken bestanden insbesondere bzgl. der Handhabung und zum Übergang von der Papierakte zur elektronischen Akte. Es wurde betont, dass Ausländerakten in der Regel sehr umfangreich sind und eine schnelle Orientierung in einer Papierakte besser gegeben sei. Für das Einscannen vorhandener Akten wären entsprechende technische und personelle Ressourcen erforderlich. Darüber hinaus mache eine solche Umstellung auf elektronische Aktenführung nur dann Sinn, wenn sie bundesweit erfolge, da die Akten ja zwischen den Ausländerbehörden übermittelt werden. Wei-

terhin seien Anpassungen der diversen IT Fachanwendungen notwendig, um elektronische Dokumente damit verwalten zu können.

6.3.1 Kreis Bergstraße

	Kreis Bergstraße	Ausländerbehörde Kreis Bergstraße
	Einwohner: 262.984 Fläche: 719,51km ² Ausländerquote: 9,44 %	Bereich 7 – Ausländer- und Migrationsamt SG 2 Allgemeines Ausländer- und Asylrecht
	Anträge auf Aufenthaltstitel:	3.027 (60)*
	Anträge auf Verlängerungen:	keine Angabe
	Anträge auf Aufenthaltstitel nach § 18 AufenthG:	177 (keine Angabe)*
	...nach § 19 AufenthG:	0
	...nach § 20 AufenthG:	0
	Beteiligungen im Visumverfahren:	222 (10)*
	davon mit Beschäftigungserlaubnis:	ca. 10 - 15 (3)*
	Erteilte Vorabzustimmungen:	5

* Die Zahl in Klammern geben die Anzahl der Ablehnungen an.
 Flächenangabe Stand: 2009.
 Sonstige Angaben sind bezogen auf 2010, teilweise geschätzt.

Eingliederung in die Verwaltung

Das Ausländer- und Migrationsamt ist Bestandteil der Kreisverwaltung Bergstraße.

Organisation und Mitarbeiterstruktur

Die Ausländerbehörde gliedert sich in folgende vier Sachgebiete:

1. Allgemeines Ausländer- und Asylrecht -
Allgemeine Aufenthaltsangelegenheiten außer Asyl,
2. Allgemeines Ausländer und Asylrecht -
Asylrecht, Info- und Servicebereich, Einreisen und Einladungen,
3. Recht und Standesamtsaufsicht sowie
4. Integration.

Im projektrelevanten Sachgebiet 2 sind neben der Sachgebietsleiterin acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt. Eine Person im gehobenen Dienst und drei Personen im mittleren Dienst, davon eine Teilzeitkraft, sind im Asylbereich eingesetzt. Für den Visa-Bereich sind ein Sachbearbeiter des mittleren Dienstes und ein Sach-

bearbeiter als Verwaltungsangestellter, davon ebenfalls eine Person in Teilzeit, zuständig. Eine weitere Mitarbeiterin im mittleren Dienst sowie eine Person als Verwaltungsangestellte betreuen im Servicebereich die Laufkundschaft.

Im Visumbereich erfolgt nur bei den Verpflichtungserklärungen die Zuordnung nach den Anfangsbuchstaben der Familiennamen. Bei den übrigen Vorgängen gibt es keine entsprechende Vorgabe, so dass die beiden zuständigen Sachbearbeiter die Verteilung in Eigenverantwortung übernehmen.

Rahmenbedingungen

Die im Projekt betrachteten Fallgruppen sind für das Alltagsgeschäft des Sachgebietes von untergeordneter Bedeutung. Im Jahre 2010 wurde lediglich ein Visum für eine Fach- und Führungskraft erteilt.

Als international tätige Unternehmen im Zuständigkeitsbereich wurden Sirona Dental Systems GmbH, Teiko, Bridgestone Industrial Ltd., Suzuki International Europe GmbH, Ekol Logistik GmbH, Friedrich Sanner GmbH & Co. KG, Surtec Deutschland GmbH und die Künstleragentur Pegasus genannt.

Fortbildungsveranstaltungen werden sowohl von den Verwaltungsakademien Stuttgart und Karlsruhe als auch von einem Richter des Verwaltungsgerichtes Darmstadt und Zollamt Frankfurt a. M. angeboten. Schulungen fanden bspw. zu den Themen „Visa-Kodex“, „Schengen-Visa“ oder auch zur IT-Anwendung LaDiVA statt.

Sprachkenntnisse

Sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sachgebietes verfügen über Schulkenntnisse in englischer Sprache. Ein Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügt darüber hinaus über Grundkenntnisse in Französisch. In der Ausländerbehörde sind außerdem zwei türkischsprachige sowie eine iranischsprachige Kollegin und ein italienisch sprechender Mitarbeiter beschäftigt.

Über die Metropolregion Rhein-Neckar wurden Sprachkurse „Behördenenglisch“ organisiert, die für zwei Gruppen an jeweils fünf Vormittagen stattfanden. Die Dozenten der Verwaltungsfachhochschule Germersheim informierten sich im Vorfeld über die speziellen Praxiserfordernisse der Teilnehmer und setzten diese in den Lehrgängen um.

Bei Dokumenten, die für die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich sind und nur in Englisch vorliegen, werden deutsche Übersetzungen verlangt. Unterlagen, die für die interne Prüfung in der Ausländerbehörde benötigt werden, wie z. B. Mietverträge, werden auch in englischer Sprache akzeptiert.

Informationsaustausch

Schwierige Fallkonstellationen, die im Sachgebiet und der Abteilungsführung nicht geklärt werden können, werden mit der hausinternen Rechtsabteilung erörtert. Bei grundsätzlichen Entscheidungen erfolgt die telefonische Einbindung des Regierungspräsidiums bzw. des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport. Die Regelung von Sachverhalten durch Erlasse wird positiv beurteilt, da auf diese Weise eine gemeinsame Verfahrensgrundlage geschaffen wird.

Vierteljährlich und bei Bedarf finden Besprechungen des Amtsleiters mit den Sachgebietsleitern statt. Teambesprechungen mit allen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern werden regelmäßig einmal im Monat durchgeführt. Innerhalb der Sachgebiete gibt es einen regen, vorwiegend anlassbezogenen Austausch.

Regelmäßige Treffen der Metropolregion Rhein-Neckar werden zwei- bis viermal jährlich organisiert. Die Metropolregion Rhein-Main lädt einmal pro Jahr ein. Ebenfalls jährlich findet das Treffen der südhessischen Ausländerbehörden statt.

Schnittstellen und IT-Nutzung

Bis vor kurzem wurde ausschließlich per Fax mit den beteiligten Stellen wie Bundesverwaltungsamt und Bundesagentur für Arbeit kommuniziert. Aus Sicht der Mitarbeiter ergaben sich hieraus keinerlei Nachteile. Seit Mai 2011 wird das Portal des Bundesverwaltungsamtes Visa-Online genutzt. Die interne Verwaltung erfolgt über die Fachanwendung LaDiVA.

Visa-Online-Nutzung	ja
BA-Beteiligung online	nein
IT-Anwendungen	LaDiVa

Prozess der Vorgangsbearbeitung

Antragseingang

Die Vorankündigung erfolgt über das Online-Portal des Bundesverwaltungsamtes.

Das Vorab-Einreichen von Unterlagen durch Unternehmen oder Relocation-Firmen ist nicht üblich.

Antragsbearbeitung / Beteiligung anderer Behörden

Dem elektronischen Eingang der Vorankündigung folgt routinemäßig eine Abfrage an das Ausländerzentralregister. Mit der Vorgangsbearbeitung wird nach dem Eingang des Formblattantrages und der zur Entscheidung erforderlichen Anlagen begonnen. Die Dokumente sind bei Fach- und Führungskräften erfahrungsgemäß komplett, so

dass sich zeitaufwändige Nachforderungen erübrigen. Bei erforderlicher BA-Beteiligung werden nur die entscheidungsrelevanten Unterlagen zusammengestellt und per Fax oder Post versandt. Ein zusätzlicher Arbeitsschritt ergibt sich mitunter durch die Anfertigung zusätzlicher Kopien von Urkunden, die im Originalzustand nicht für den Faxversand geeignet sind.

Die bisherige langjährige Zusammenarbeit mit den lokalen Arbeitgeberträgerteams wurde als sehr gut beschrieben. Problemfälle konnten telefonisch besprochen und in den meisten Fällen unkompliziert geklärt werden und es gab einen regelmäßigen fachlichen Austausch. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörde betrachten die künftige Zusammenarbeit mit den ZAV-Teams noch mit Skepsis. Es besteht der Wunsch, dass auch weiterhin feste Ansprechpartner zur Verfügung stehen und die Beteiligung wie bisher pragmatisch, unbürokratisch und zügig ablaufen wird. Die Zustimmungsergebnisse der Bundesagentur für Arbeit gehen im Regelfall per Fax bei der Ausländerbehörde ein.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Die Zusammenarbeit mit den Auslandsvertretungen wird kritisch beurteilt. Häufig erfolgen auf Sachstandsanfragen keine Reaktionen, insbesondere wenn diese per Fax an die Auslandsvertretung gerichtet wurden. E-Mail-Anfragen werden im Vergleich häufiger und mitunter zügig beantwortet. Tendenziell sind die Fälle, in denen keine Rückmeldung erfolgt, jedoch seltener geworden.

Ergebnisübermittlung


Die Entscheidung der Ausländerbehörde wird online über das Registerportal des Bundesverwaltungsamtes an die Auslandsvertretung übermittelt.

Sonderverfahren

Das Verfahren der Vorabzustimmung fand in den letzten Jahren relativ selten Anwendung.

Im Rahmen des Intra-Company-Transfers wurde 2010 lediglich ein Visum erteilt; Praktikanten erhielten in drei Fällen ein Visum.

6.3.2 Main-Taunus-Kreis

 main-taunus-kreis		Ausländerbehörde Landratsamt Main-Taunus-Kreis
Einwohner:	227.425	33 - Ausländeramt
Fläche:	222,4 km ²	
Ausländerquote:	12,22 %	
Anträge auf Aufenthaltstitel:		8.389 (50)*
Anträge auf Verlängerungen:		keine Angabe
Anträge auf Aufenthaltstitel nach § 18 AufenthG:		748 (2)*
...nach § 19 AufenthG:		10 (keine Angabe)*
...nach § 20 AufenthG:		0
Beteiligungen im Visumverfahren:		500 (100)*
davon mit Beschäftigungserlaubnis:		120 (5)*
Erteilte Vorabzustimmungen:		10

* Die Zahlen in Klammern geben die Anzahl der Ablehnungen an.
 Flächenangabe Stand: 2005.
 Sonstige Angaben sind bezogen auf das Jahr 2010, teilweise geschätzt.

Eingliederung in die Verwaltung

Bei der Ausländerbehörde Main-Taunus-Kreis handelt es sich um ein eigenständiges Amt. Dem „Ausländeramt“ sind auch die Bereiche Staatsangehörigkeitsrecht sowie die Aufsicht über das Personenstandswesen und die Gewerbeangelegenheiten zugeordnet.

Organisation und Mitarbeiterstruktur

Das Ausländeramt gliedert sich in vier Sachgebiete:

1. Aufenthaltsrecht I,
2. Aufenthaltsrecht II,
3. Asylrecht und
4. Diverses.

Im Sachgebiet „Asyl“ liegt die Kompetenz für die Erteilung humanitärer Aufenthaltstitel.

Die projektrelevanten Sachgebiete „Aufenthaltsrecht I + II“ sind u. a. für das Aufenthaltsgesetz sowie Freizügigkeits- und Visumsrecht zuständig. Dort sind fünf Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter im gehobenen Dienst und acht vergleichbar mittleren Dienst tätig. Drei Sachbearbeiterinnen arbeiten in Teilzeit.

Rahmenbedingungen

Bezogen auf die vier projektrelevanten Fallgruppen dominieren im Main-Taunus-Kreis die Fach- und Führungskräfte (z. B. IT-Spezialisten, Projektleiter). Ihr Anteil an den Beteiligungen bei Visumverfahren mit Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung lag im Jahr 2010 mit circa 70 Fällen bei fast 60 %. Visa-Erteilungen im Rahmen des Intra-Company-Transfers nahmen mit etwa 30 Fällen und einem Anteil von 25 % den zweiten Platz ein. Für Praktikanten wurden in ungefähr 15 Fällen ein Visum erteilt, für Wissenschaftler in keinem Fall.

Die Großunternehmen wie Procter & Gamble Germany GmbH, Samsung Deutschland GmbH, Huawei Technologies Deutschland GmbH, Uhde GmbH haben ihren Sitz im Main-Taunus-Kreis. Andere Unternehmen wie z. B. Ticono GmbH oder KOTRA Frankfurt haben ihre Firmensitze in Frankfurt oder Umgebung und damit außerhalb des Main-Taunus-Kreises, jedoch befinden sich die Wohnorte zahlreicher ausländischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Zuständigkeitsbereich des Ausländeramtes. Bei vielen Städten innerhalb des Main-Taunus-Kreises handelt es sich um sogenannte „Pendlerwohnorte“. Daraus ergibt sich eine enge Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde Frankfurt a. M., zu der zweimal wöchentlich ein interner Postaustausch stattfindet.

Sprachkenntnisse

Sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besitzen englische Sprachkenntnisse, so dass – bis auf wenige Ausnahmen - auch englischsprachige Unterlagen akzeptiert werden. Die hausintern durchgeführten Sprachfortbildungen wurden speziell auf die Bedürfnisse des Ausländeramtes und des Kundenservice abgestimmt. Im Vorfeld erhielten auch die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit, eigene Vorschläge und Wünsche für die Schulung einzubringen. Um das Sprachniveau des Kurses den Kompetenzen der Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmern anzupassen, wurde ein Nachweis der vorhandenen Sprachkenntnisse verlangt. Die Resonanz auf diese Veranstaltung war ausnahmslos positiv.

Informationsaustausch

Es finden monatliche Dienstbesprechungen mit allen Amtsangehörigen und zu allen Themengebieten statt. Bei speziellen Thematiken wird der Teilnehmerkreis entsprechend angepasst. Durch regelmäßige Besprechungen, in denen wichtige Entschei-

dungen und Ergebnisse weitergegeben werden, soll in erster Linie ein einheitliches Vorgehen der Teams gewährleistet und nach außen sichtbar werden.

Die themenbezogene Informationsbereitstellung durch das Regierungspräsidium und das Hessische Ministerium des Innern und für Sport funktioniert sehr gut, ebenso wie die Zusammenarbeit z. B. bei der Klärung komplizierter Fälle.

Schnittstellen und IT-Nutzung

Die Übermittlung der Vorankündigung durch das Bundesverwaltungsamt erfolgt ebenso im Online-Verfahren wie die Übermittlung der Zustimmungsanfrage an die Bundesagentur für Arbeit.

Visa-Online-Nutzung	ja
BA-Beteiligung online	ja
IT-Anwendungen	LaDiVA

Die Umstellung auf elektronische Aktenführung ist für 2012 geplant.

Prozess der Vorgangsbearbeitung

Zustimmungsanfragen, die gemäß §§ 18 bis 21 AufenthG im Zusammenhang mit der Aufnahme einer Beschäftigung stehen, werden auf Wunsch der Leitungsebene prioritär behandelt. Es existiert eine Selbstverpflichtung, nach der die Bearbeitung beim Vorhandensein aller benötigten Unterlagen maximal vier Wochen in Anspruch nehmen darf. Zustimmungsanfragen von Studenten sind von dieser Regelung ausgenommen.

Bei Fallkonstellationen, in denen gleichzeitig ein Visum zur Arbeitsaufnahme und ein Visum für Familiennachzug beantragt werden, erfolgt eine Trennung der Verfahren und eine bevorzugte Bearbeitung des Visumantrages mit beabsichtigter Beschäftigungsaufnahme.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Dadurch, dass Anträge bestimmter Fallgruppen prioritär behandelt werden, kann eine Beschleunigung der Verfahren für diese Fallgruppen erreicht werden ohne personelle Umstrukturierungen vornehmen zu müssen. Die Arbeitsaufteilung zwischen den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern bleibt unverändert, d. h. es kann z. B. eine Aufteilung der Bearbeitung aller Anträge nach Familienname bestehen.

Bei knappen personellen Ressourcen führt die Priorisierung bestimmter Fallgruppen allerdings zwangsläufig zu möglichen Verzögerungen bei anderen Fallgruppen.

Antragseingang

Die über Visa-Online eingehenden Vorankündigungen der Visumanträge werden nach den Anfangsbuchstaben der Familiennamen des Antragstellers automatisch der verantwortlichen Sachbearbeiterin oder dem verantwortlichen Sachbearbeiter zugewiesen. Mit der Vorgangsbearbeitung wird gewöhnlich erst nach Eingang des Formblattantrages und der Papierdokumente begonnen. Die dadurch entstehende Wartezeit entfällt, wenn die entscheidungsrelevanten Dokumente direkt durch den Arbeitgeber oder dessen Bevollmächtigten zur Verfügung gestellt wurden und bereits beim Eingang der Vorankündigung vorliegen.

Antragsbearbeitung/Beteiligung anderer Behörden

Anforderungen von Ausländerakten aus anderen Ausländerbehörden werden sofort nach Eingang der Vorankündigung vorgenommen.

Sobald die Unterlagen vollständig vorhanden sind, wird nochmals Kontakt zum Unternehmen aufgenommen und mittels Formblatt eine Bestätigung eingeholt, dass nach wie vor Interesse an der ausländischen Mitarbeiterin oder dem ausländischen Mitarbeiter besteht. Ausländerzentralregister-Abfragen werden immer durchgeführt, wobei mit einer Suchtiefe gearbeitet wird, bei der nicht nur übereinstimmende Angaben, sondern auch Ähnlichkeiten überprüft werden. In den Fällen, bei denen die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit notwendig ist, wird vom Umfang der Anlagen abhängig gemacht, ob die Beteiligung online gestartet wird. Wenn zu viele Dokumente übermittelt werden müssen, erfolgt die Zusendung der kompletten Unterlagen per Fax oder auf dem Postweg. Nach Eingang der Rückmeldungen durch die Bundesagentur für Arbeit und das Unternehmen formuliert die verantwortliche Sachbearbeiterin oder der verantwortliche Sachbearbeiter einen Ergebnisvermerk, der nach dem Vier-Augen-Prinzip von den Vorgesetzten geprüft wird.

Ergebnisübermittlung


Die Übermittlung der Entscheidung der Ausländerbehörde erfolgt im Online-Verfahren über das Registerportal des Bundesverwaltungsamtes. Im Regelfall geschieht die Übermittlung am gleichen oder spätestens am darauffolgenden Tag.

Sonderverfahren

Von der Möglichkeit der Vorabzustimmung wird nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht, da dieses Verfahren sowohl in der Ausländerbehörde als auch in der Arbeitsbehörde größeren Arbeitsaufwand verursacht. Sämtliche Informationen müssen dazu manuell erfasst werden. Eine Möglichkeit der Dateneingabe in Visa-Online besteht nicht.

Das Verfahren im Rahmen des Intra-Company-Transfers läuft reibungslos. Bei Eingang der Vorankündigung liegt häufig die Zustimmung der ZAV bereits in der Ausländerbehörde vor.

6.3.3 Rhein-Neckar-Kreis

	Rhein-Neckar-Kreis Einwohner: 536.281 Fläche: 1.061,72 km ² Ausländerquote: 4,4 %	Ausländerbehörde Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis 31 - Ordnungsamt 31.01. Ausländeramt
	Anträge auf Aufenthaltstitel: 3.803 (54)* Anträge auf Verlängerungen: 1.778 (40)*	
Anträge auf Aufenthaltstitel		nach § 18 AufenthG: 249 (5)* nach § 19 AufenthG: 4 (1)* nach § 20 AufenthG: 2 (0)*
Beteiligungen im Visumverfahren:		396 (37)*
davon mit Beschäftigungserlaubnis:		155 (6)*
Erteilte Vorabzustimmungen:		10

* Die Zahl in Klammern geben die Anzahl der Ablehnungen an.
 Einwohnerzahl, Flächenangabe und Ausländerquote Stand: 2009.
 Sonstige Angaben sind bezogen auf das Jahr 2010, teilweise geschätzt.

Eingliederung in die Verwaltung

Das Referat für Ausländerrecht gehört im Landratsamt des Rhein-Neckar-Kreises dem Ordnungsamt an. Das Ausländeramt ist für die Kreisgemeinden des Rhein-Neckar-Kreises ohne große Kreisstädte und ohne Stadtkreise zuständig.

Organisation und Mitarbeiterstruktur

Das Ausländeramt ist ein Referat des Ordnungsamtes. Dem Referat gehören 19 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit insgesamt 14,5 Stellen an. Neben dem Referatsleiter im gehobenen Dienst gibt es zwei Sachgebietsleiterinnen, ebenfalls im gehobenen Dienst. Eine Bürosachbearbeiterin als Verwaltungsangestellte ist im Sekretariatsbereich tätig. Fünfzehn Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter im mittleren Dienst bzw. als Verwaltungsangestellte nehmen die Grundbearbeitung der anfallenden Vorgänge im Bereich allgemeine Ausländerangelegenheiten (Aufenthaltsgenehmigungen, Visaangelegenheiten, Ausländerüberwachung, Ausweise, allgemeine Sachbearbeitung in Asylsachen, Ausstellen von Aufenthaltsgestattungen, Umverteilungen, Auflagenänderungen, Ausstellen von Duldungen) wahr und betreuen die Kunden. Bei Ablehnungen, Ausweisungen, Abschiebung und Abschiebehaftan-

trägen sowie bei Beschwerden wird der Vorgang der jeweiligen Teamleitung (Sachgebiets- bzw. Referatsleitung) übergeben.

Die Aufteilung der Vorgänge erfolgt nach den Anfangsbuchstaben der Familiennamen der Antragsteller. Bei Duldungen regelt sich die Zuständigkeit nach Wohnort, weil es sonst zu Konzentrationen durch Namenshäufungen käme.

Rahmenbedingungen

Der Anteil der Visumbeantragungen zur Arbeitsaufnahme liegt unter 40 % der Visa-fälle insgesamt. Der Anteil der Fälle von Fach- und Führungskräften liegt unter 10 %, Wissenschaftler und Praktikanten spielen keine Rolle.

Bei den Großunternehmen der Region handelt es sich u. a. um SAP Deutschland AG & Co. KG, Heidelberger Druckmaschinen AG, TATA Motors, John Deere und Roche Diagnostics GmbH. Auch kleinere Unternehmen erkundigen sich mitunter über die Einstellungsmodalitäten ausländischer Fach- und Führungskräfte, greifen letztlich jedoch auf Arbeitnehmer aus EU-Mitgliedsstaaten zurück.

Der große räumliche Einzugsbereich der Ausländerbehörde kann weite Anfahrtswege erforderlich machen. Als Serviceleistung besteht daher für die Kundinnen und Kunden die Möglichkeit, Formulare auch in den Kreisgemeinden abzuholen und abzugeben.

Sprachkenntnisse

Die bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vorhandenen Fremdsprachkenntnisse sind ausreichend, um eine allgemeine Verständigung zu gewährleisten und einfache Sachverhalte zu erklären. Bei allen übrigen Anliegen wird eine deutschsprachige Begleitung verlangt oder vereidigte Übersetzer herangezogen.

Englischkurse wurden vor circa drei Jahren über die Metropolregion Rhein-Neckar durch die Fachhochschule Germersheim angeboten. Es fanden zehn Halbtagsveranstaltungen mit starkem Praxisbezug zum Ausländerrecht statt. Die Kursteilnahme erfolgte auf freiwilliger Basis und hatte eine große Resonanz.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Als Dozenten der Sprachkurse fungierten ausländische Studenten, die selbst über eigene praktische Erfahrungen bei der Einreise nach Deutschland verfügten.

Informationsaustausch

Referatsbesprechungen finden monatlich statt. Neuerungen werden vom Referatsleiter aufgenommen und an die davon betroffenen Mitarbeiter weitergeleitet. Erlasse und Stellungnahmen des Regierungspräsidiums sind in der IT-Anwendung REGISAFE hinterlegt.

Die Ausländerbehörde Rhein-Neckar-Kreis nimmt sowohl am jährlichen Treffen großer Ausländerbehörden Baden-Württembergs als auch an der jährlichen Veranstaltung des Regierungspräsidiums mit allen Ausländerbehörden Baden-Württembergs teil. Sie ist Mitglied der Metropolregion Rhein-Neckar.

Schulungen zum Ausländerrecht wurden von den Verwaltungsakademien Stuttgart und Karlsruhe angeboten, während es behördeninterne Veranstaltungen zu Themengebieten wie „Interkulturelle Kompetenz“ oder „Kommunikation“ gab.

Schnittstellen und IT-Nutzung

Neben der IT-Anwendung LaDiVA kommen das Onlineportal Visa-Online des Bundesverwaltungsamtes sowie das Registraturprogramm REGISAFE zum Einsatz. Die Fachanwendung stellt Schnittstellen zur Visadatei und zum Ausländerzentralregister zur Verfügung, eine Schnittstelle zum Registraturprogramm besteht nicht.

Visa-Online-Nutzung	ja
BA-Beteiligung online	nein
IT-Anwendungen	LaDiVA, REGISAFE

Prozess der Vorgangsbearbeitung

Antragseingang

Der Eingang der Vorankündigung erfolgt über das Online-Portal des Bundesverwaltungsamtes Visa-Online.

Antragsbearbeitung/Beteiligung anderer Behörden

Grundsätzlich wird nach Eingang des Formblattantrages mit der Bearbeitung des Vorganges begonnen. Die frühere Praxis, bereits nach Vorlage der Unterlagen durch das Unternehmen aktiv zu werden, wurde aus folgenden Gründen wieder eingestellt: In zahlreichen Fällen kam es aufgrund eines Wohnortwechsels des ausländischen Arbeitnehmers zum Übergang der Zuständigkeit auf eine andere Ausländerbehörde. Regelmäßig lagen dann beiden Ausländerbehörden die Dokumente durch das Unternehmen vor, so dass parallel mit der Vorgangsbearbeitung begonnen und somit die Arbeiten doppelt ausgeführt wurden.

Eine Online-Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit erfolgt aufgrund der Anlagenproblematik noch nicht. Die Zustimmungsanfragen werden per Fax an die Bundesagentur für Arbeit übermittelt. Die Antworten der Bundesagentur für Arbeit gehen per Fax ein.

Die Vorgangserfassung in der IT-Anwendung LaDiVA erfolgt erst, wenn sich die ausländische Arbeitnehmerin oder der ausländische Arbeitnehmer in Deutschland angemeldet hat. Visumakten werden als Papierakte abgelegt. Eine Umstellung auf elektronische Aktenführung wird skeptisch gesehen. Vor allem bei umfangreichen Vorgängen ist es einfacher, in einer Papierakte zu blättern, als sich durch zahlreiche Seiten zu scrollen.

Ergebnisübermittlung


Die Übersendung der Entscheidung der Ausländerbehörde an die Auslandsvertretung erfolgt elektronisch über das Portal Visa-Online.

Sonderverfahren

Im Jahr 2010 wurden zehn Vorabzustimmungen erteilt. Zusätzlicher Aufwand bei diesem Verfahren entsteht vorwiegend durch die Notwendigkeit, die Kontaktdaten der zuständigen Auslandsvertretung zu recherchieren. Weiterhin müssen die Daten des ausländischen Arbeitnehmers erfasst und die Vorabzustimmung erteilt werden.

Im Rahmen des Intra-Company-Transfers wurden 38 Visa beantragt.

6.3.4 Landeshauptstadt Dresden

	Landeshauptstadt Dresden	Ausländerbehörde der Stadt Dresden
	Einwohner: 517.168 Fläche: 328,31 km ² Ausländerquote: 4,1%	33 – Bürgeramt Abteilung Staatsangehörigkeits- und Ausländerangelegenheiten
Anträge auf Aufenthaltstitel:		6.900 (103)*
Anträge auf Verlängerungen:		4.080 (0)*
Anträge auf Aufenthaltstitel		nach § 18 AufenthG: 490 (0)*
		nach § 19 AufenthG: 19 (0)*
		nach § 20 AufenthG: 1 (0)*
Beteiligungen im Visumverfahren:		750 (110)*
davon mit Beschäftigungserlaubnis:		keine Angabe
Erteilte Vorabzustimmungen:		100

*Die Zahl in Klammern geben die Anzahl der Ablehnungen an. Angaben sind bezogen auf das Jahr 2010, teilweise geschätzt.

Eingliederung in die Verwaltung

Die Ausländerbehörde der Stadt Dresden ist eine Abteilung des Bürgeramtes im Geschäftsbereich Ordnung und Sicherheit. Die Abteilung „Staats- und Ausländerangelegenheiten“ besteht aus den vier Sachgebieten

1. Staatsangehörigkeitsangelegenheiten,
2. Allgemeine Ausländerangelegenheiten / Servicebüro (Einreise u. Aufenthalt),
3. Ausreise/Asyl (aufenthaltsbeendende Maßnahmen) sowie
4. Grundlagen/Koordinierung (Qualitätskontrolle, Aktenhaltung, Terminvergabe etc.).

Organisation und Mitarbeiterstruktur

Das Sachgebiet Allgemeine Ausländerangelegenheiten / Servicebüro besteht aus 17 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern: einem Sachgebietsleiter im gehobenen Dienst, vier Hauptsachbearbeiterinnen bzw. Hauptsachbearbeitern im gehobenen Dienst sowie zwölf Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeitern, die dem mittleren Dienst

angehören. Die Zuordnung der zu bearbeitenden Vorgänge erfolgt nach den Anfangsbuchstaben der Familiennamen der Antragstellenden.

Fach- und Führungskräfte werden ausschließlich im „Sondersachbearbeitungsbereich VIP“ (Sachgebiet 2) betreut. Eine Hauptsachbearbeiterin und zwei Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter bilden das zuständige Team.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Mit der Einrichtung eines Sondersachbearbeitungsbereiches wurde dem Wunsch der ansässigen international tätigen Unternehmen nach festen Ansprechpersonen und prioritärer Behandlung von Visumanträgen für Fach- und Führungskräfte entsprochen. Durch die Spezialisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann eine zügige Vorgangsbearbeitung und eine analoge Rechtsanwendung gewährleistet werden.

Die Zuordnung der Vorgänge auf die Teammitglieder erfolgt nach Fallgruppen. Welche Kundenstruktur in die Sonderzuständigkeit fällt, ist in der internen Dienstanzweisung geregelt.

Hierzu gehören bspw.

- Gastwissenschaftler,
- Wissenschaftliche Mitarbeiter,
- Hochqualifizierte,
- Ärzte,
- Künstler an Staatlichen Kultureinrichtungen,
- Geschäftsführer/leitende Angestellte in mittelständischen Unternehmen,
- Fachkräfte und Spezialisten in ortsansässigen Großunternehmen,
- Kontingentflüchtlinge,
- Seelsorger an der Heeresschule,
- Diplomatisches Corps,
- Sportler,
- Personen, die zur medizinischen Betreuung nach Deutschland einreisen,
- Stipendiaten und Preisträger der Humboldt-Universität oder
- Internationaler Personalaustausch und Auslandsprojekte.

Rahmenbedingungen

Bei den vier wesentlichen Fallgruppen des Projektes lag der Schwerpunkt im Jahr 2010 bei Wissenschaftlern mit einem Anteil von 50 % sowie Fach- und Führungskräften mit einem Anteil von 40 %. Die übrigen 10 % entfielen auf Einreisen im Rahmen des Intra-Company-Transfers. Visa für Praktikanten wurden im betrachteten Jahr nicht erteilt.

Das Team Sondersachbearbeitung betreut

- Wissenschaftsinstitutionen (z. B. Technische Universität Dresden AG, drei Max-Planck-Institute, zwei Leibnitz-Institute, die Fraunhofer Gesellschaft),
- medizinische Einrichtungen (z. B. Universitätsklinikum Carl Gustav Carus Dresden, Herzzentrum Dresden GmbH, medizinische Fakultät der Universität Dresden),
- Unternehmen (z. B. Linde-KCA-Dresden GmbH, Globalfoundries, Irkut-Cooperation),
- kulturelle Einrichtungen (z. B. Sächsische Staatsoper Dresden (Semperoper), Landesbühnen Sachsen).

Ein Anliegen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörde besteht darin, mit einem festgelegten Personenkreis in den Unternehmen und Institutionen zu kommunizieren. Auf diese Weise können durch mehr Routine und Kompetenz der anzusprechenden Personen unbegründete Beschwerden und Rückfragen vermieden werden.

Sprachkenntnisse

Die im Sondersachbearbeitungsbereich eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über gute bis fließende Englischkenntnisse. Darüber hinaus spricht eine Kollegin des Teams Spanisch. Gute Fremdsprachenkenntnisse sind für die Ausländerbehörde Dresden bereits Einstellungsvoraussetzung. Zur Arbeitserleichterung sind Listen mit englischen Fachbegriffen abgelegt, die kontinuierlich ergänzt werden.

Zur Vertiefung und Verbesserung der Fremdsprachenkenntnisse bietet die Stadtverwaltung Dresden Sprachkurse als Inhouse-Veranstaltungen an. Der Schulungsinhalt wird den jeweiligen Erfordernissen, die sich aus der täglichen Arbeitspraxis ergeben, angepasst.

Informationsaustausch

Im Zwei-Wochen-Rhythmus finden Sachgebiets-Dienstberatungen mit allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Dienstberatungen der Hauptsachbearbeiterinnen oder Hauptsachbearbeiter mit den Sachgebietsleiter und Dienstberatungen der vier Sachgebietsleiterinnen und Sachgebietsleiter mit der Abteilungsleitung statt. Daneben existiert ein dynamischer, oft anlassbezogener Austausch innerhalb der Sachgebiete.

Quartalsweise werden Abteilungsdienstberatungen anberaumt, in denen u. a. auch interessierende und aktuelle Rechtsfragen auf der Tagesordnung stehen.

Ebenfalls finden zweimal jährlich überörtliche Dienstberatungen der Ausländerbehörden im Direktionsbezirk und im Freistaat mit den jeweils zuständigen übergeordneten Ausländerbehörden (Landesdirektion und Staatsministerium des Innern) statt.

Im Arbeitskreis „Get together“, dem die Ausländerbehörde Dresden angehört, treffen sich quartalsweise Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen und die TU Dresden. Im Arbeitskreis können ausländerrechtliche Sachverhalte erörtert werden und gegenseitig Informationen ausgetauscht werden. Hierdurch hat sich ein Netzwerk von Ansprechpartnern entwickelt, welches in der Lage ist, Probleme frühzeitig zu erkennen und diese zu kompensieren.

Fortbildungen werden von der Stadtverwaltung selbst, der Sächsischen Verwaltungs- u. Wirtschaftsakademie Dresden und dem Sächsischen Kommunalen Studieninstitut angeboten. Insbesondere auch Veranstaltungen beim Kommunalen Bildungswerk Berlin werden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ausländerbehörde gerne besucht, weil diese neben der Vermittlung der Schulungsinhalte die Möglichkeit des Erfahrungsaustausches mit Kolleginnen und Kollegen anderer Ausländerbehörden auch außerhalb der Fortbildungsmaßnahme bieten. Neben zentral finanzierten Fortbildungen gibt es spezielle Schulungen, die aus dem eigenen Budget finanziert werden müssen (z. B. Schulungen zur interkulturellen Kompetenz).

Schnittstellen und IT-Nutzung

Online-Schnittstellen gibt es zum Bundesverwaltungsamt über das Portal Visa-Online und bei der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit. Die Vorgangsverwaltung erfolgt mit Hilfe der IT-Anwendung ADVIS ®.

Visa-Online-Nutzung	ja
BA-Beteiligung online	ja
IT-Anwendungen	ADVIS ®

Prozess der Vorgangsbearbeitung

Antragseingang

Die Vorankündigung erfolgt über das Online-Portal Visa-Online des Bundesverwaltungsamtes. Die Ausländerbehörde Dresden nimmt hierbei bereits auch im Vorfeld schon Unterlagen zum Zweck der Arbeitsmarktprüfung von Unternehmen und Relocationfirmen an, um möglichst parallel die ZAV zu beteiligen und damit die Bearbeitungszeiten zu verkürzen.

Antragsbearbeitung / Beteiligung anderer Behörden

Nach Eingang des Formblattantrages wird im Sachgebiet 4 die Prüfung der Zustimmungspflicht und der Vollständigkeit der Anlagen vorgenommen. Im Anschluss erfolgt das Anlegen einer Papierakte, das Einpflegen der Daten in ADVIS[®] und die Weiterleitung der Vorgänge an die jeweils zuständigen Sachgebiete. Die vorhandenen Informationen sind im Regelfall für eine korrekte interne Delegation ausreichend.

Im betrachteten Team „Sondersachbearbeitung“ wird nach Eingang des Vorganges die Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit geprüft und ggf. deren Beteiligung im Online-Verfahren eingeleitet. Hierbei wird der Beschäftigungstatbestand vorgegeben und ein kleiner Erläuterungstext verfasst. Die von der Bundesagentur für Arbeit benötigten Unterlagen sind erfahrungsgemäß vollständig; ein Hemmnis stellen aber die zum Teil fehlenden deutschen Übersetzungen dar. Bei unterschiedlicher Einschätzung der zutreffenden Tatbestände wird Rücksprache mit der Bundesagentur für Arbeit gehalten, um eine Klärung herbeizuführen. Die bisherige Zusammenarbeit mit der örtlichen Arbeitsagentur in Dresden wurde als sehr gut bewertet. Es besteht der Wunsch, dass es auch bei dem ab 1. Mai 2011 zuständigen AE-Team feste Ansprechpartner gibt, mit denen Probleme ebenso unbürokratisch und kurzfristig gelöst werden können.

Eine Beteiligung der Sicherheitsbehörden nach § 73 Abs. 2 AufenthG wird in den nach der Verwaltungsvorschrift des Bundes zur Sicherheitsüberprüfung erforderlichen Fällen vorgenommen.

Sofern eine Anerkennung von Ärzten in Form einer Berufsausübungserlaubnis erforderlich ist, wird zum Landesamt für Heilberufe Kontakt aufgenommen.

Nach Erhalt des Zustimmungsergebnisses der Bundesagentur für Arbeit im Online-Verfahren wird der Sachverhalt in einem kurzen Text formuliert und in ADVIS[®] eingegeben.

Ergebnisübermittlung

Die Benachrichtigung der Auslandsvertretung über die Entscheidung der Ausländerbehörde erfolgt per E-Mail.

Sonderverfahren

Das Verfahren der Vorabzustimmung wurde 2010 in ungefähr 100 Fällen durchgeführt. Hierbei reichen die Unternehmen die benötigten Unterlagen vorab per Fax oder E-Mail, später zusätzlich per Post bei der Ausländerbehörde ein. Als kritisch wurde an dieser Stelle angemerkt, dass Unterlagen oftmals sowohl durch das Unternehmen als auch durch den bevollmächtigten Relocater, also doppelt, eingereicht werden.

Die Zustimmungsanfrage an die Bundesagentur für Arbeit wird umgehend per E-Mail veranlasst. Sofort nach Erhalt des Ergebnisses wird die Auslandsvertretung in Kenntnis gesetzt. Zu diesem Zweck wird das mit Dienstsiegel versehene Dokument im PDF-Format per E-Mail an die zuständige Auslandsvertretung versandt. Die Unternehmen werden zeitgleich darüber informiert, dass die Vorabzustimmung erteilt wurde, so dass bereits Termine mit der Auslandsvertretung vereinbart werden können.


Der Zeitaufwand der Ausländerbehörde bei der Vorabzustimmung ist höher als beim „üblichen“ Verfahren, da u. a. Prüfungen, die sonst in der Zuständigkeit der Auslandsvertretungen liegen, von der Ausländerbehörde veranlasst werden müssen. Außerdem ist bei der Vorabzustimmung keine Verwendung von IT-Beteiligungsportalen möglich. Das vorgesehene Formular wird per Hand ausgefüllt und die Anlagen müssen eingescannt werden. Für die Übermittlung an die Auslandsvertretung wird ein begleitender E-Mail-Text verfasst.

Als Hemmnis wird der teilweise hohe Zeitaufwand empfunden, der für die Recherche der E-Mail-Adressen der Rechts- und Konsularreferate entstehen kann.

Einreisen im Rahmen des Intra-Company-Transfers nahmen einen Anteil von ca. 10 % der projektrelevanten Fälle ein.

Ab September 2011 nimmt die Stadt Dresden an dem Pilotprojekt AKZESS teil. Dies ist ein standardisiertes Verwaltungsverfahren, mit dem ausländischen Fachkräften ein schnellerer Zugang zum sächsischen Arbeitsmarkt ermöglicht wird. AKZESS soll ein einheitliches, koordiniertes und effizientes Verwaltungsverfahren durch Vernetzung aller Beteiligten, transparente Entscheidungsabläufe, eine verlässliche und schnelle Entscheidung innerhalb von vier Wochen und kompetente und serviceorientierte Beratung durch alle Beteiligten bieten. Beteiligte sind das Sächsische Staatsministerium des Innern, die Landeshauptstadt Dresden, der Landkreis Mittelsachsen, die Universitätsstadt Freiberg, die Regionaldirektion Sachsen der Bundesagentur für Arbeit, Zentrale Auslands- und Fachvermittlung, die Industrie- und Handelskammern Dresden und Chemnitz und die Handwerkskammern Dresden und Chemnitz.

6.3.5 Stadt Heidelberg

 Stadt Heidelberg		Ausländerbehörde Stadt Heidelberg	
Einwohner:	146.466	Bürgeramt	
Fläche:	108,83 km ²	Ausländerabteilung	
Ausländerquote:	17,3 %		
Anträge auf Aufenthaltstitel:		4.729 (19)*	
Anträge auf Verlängerungen:		2.163 (keine Angabe)*	
Anträge auf Aufenthaltstitel	nach § 18 AufenthG:	849 (1)*	
	nach § 19 AufenthG:	23 (keine Angabe)*	
	nach § 20 AufenthG:	keine Angabe*	
Beteiligungen im Visumverfahren:		2.639 (52)*	
davon mit Beschäftigungserlaubnis:		63 (12)*	
Erteilte Vorabzustimmungen:		250	

*Die Zahl in Klammern geben die Anzahl der Ablehnungen an.
 Einwohnerzahl, Flächenangabe und Ausländerquote Stand: 2009.
 Sonstige Angaben sind bezogen auf das Jahr 2010, teilweise geschätzt.

Eingliederung in die Verwaltung

Die Ausländerbehörde ist eine Abteilung des Bürgeramtes der Stadt Heidelberg.

Organisation und Mitarbeiterstruktur

Die Abteilung für Ausländer- und Migrationsangelegenheiten gliedert sich in die drei Sachgebiete

1. Ausländerrechtliche Angelegenheiten,
2. Staatsangehörigkeits-, Namensänderungs- und Migrationsangelegenheiten sowie
3. Lastenausgleich.

Neben der Abteilungsleiterin (zugleich stellvertretende Amtsleiterin) im höheren Dienst sind drei Sachgebietsleiterinnen bzw. -leiter im gehobenen Dienst und zehn Bürosachbearbeiterinnen- bzw. -sachbearbeiter im mittleren Dienst tätig. Die 14 Personen entsprechen 10,5 MAK.

Eine Spezialisierung gibt es im Bereich Visa und Asylbewerberzuweisungen; hier übernehmen zwei Teilzeitkräfte die Erstbearbeitung aller eingehenden Anträge. Darüber hinaus sind die Zuständigkeiten nach Namensbereichen geregelt. Für einfache Verwaltungstätigkeiten, wie z. B. den Versand und die Auslagerung von Akten, Erfassung von Zugängen usw., werden personelle Kapazitäten aus dem Sekretariatsbereich genutzt.

Obligatorisch werden die Termine durch die zuständigen Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter vereinbart. Diese verfügen über Erfahrungswerte, welche Zeitaufwände für die Termine unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Anliegen zu veranschlagen sind und gewährleisten somit eine optimale zeitliche Auslastung. Die Kundinnen und Kunden werden vor dem vereinbarten Termin schriftlich darüber informiert, welche Unterlagen sie für die Erteilung/Verlängerung einer AE vorzulegen haben.

Die Ausländerbehörde verfügt über einen Service-Point, der montags und freitags von 8:00 - 12:00 Uhr sowie dienstags, mittwochs und donnerstags von 8:00 - 16:00 Uhr als erste Anlaufstelle dient. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Service-Points erteilen allgemeine Auskünfte und übernehmen die Beratung in Angelegenheiten, die keinen gesonderten Termin erforderlich machen. Als Serviceleistungen werden darüber hinaus Anträge zur Abholung bereitgehalten und Informationsmaterial zur Verfügung gestellt.

Zur Gewährleistung einer verbesserten Erreichbarkeit ist während der Öffnungs- und Servicezeiten eine Hotline geschaltet.

Rahmenbedingungen

Für alle vier im Projekt betrachteten Fallgruppen wurden im Jahr 2010 Visa erteilt. An erster Stelle mit einer Fallzahl von 70 und einem Anteil von 39 % lagen Fach- und Führungskräfte wie z. B. IT-Spezialisten. Mit 60 Fällen machten die Wissenschaftler genau ein Drittel der Fälle aus. 30 Fälle bzw. 17 % entfielen auf Visa für Praktikanten; Einreisen im Rahmen des Intra-Company-Transfers stellten mit 20 Fällen den restlichen Anteil von 11 %.

Große, international tätige Unternehmen in Heidelberg sind u. a. die Heidelberger Druckmaschinen AG, HeidelbergCement AG, ProMinent Dosiertechnik GmbH, Henkel AG & Co. KGaA, ABB STOTZ-KONTAKT GmbH und SAS Institute GmbH.

Sprachkenntnisse

Die Verständigung in englischer Sprache ist in der Ausländerbehörde Heidelberg grundsätzlich gewährleistet. Durch einen Sprachkursträger wurden Englisch-Seminare mit Praxisbezug angeboten. Eine Mitarbeiterin spricht darüber hinaus fließend französisch, eine weitere ist türkischer Herkunft. Bei Verwaltungsverfahren

werden aus Gründen der Rechtssicherheit Dolmetscherdienste in Anspruch genommen.

Informationsaustausch

In der Abteilung finden monatliche Besprechungen statt, an denen alle Kollegen teilnehmen. Diese Zusammenkunft dient vor allem dazu, neue gesetzliche Regelungen vorzustellen und zu erörtern, komplizierte und spezielle Fälle zu besprechen und Vorgaben für die künftige Vorgehensweise bei derartigen Fallkonstellationen zu erarbeiten. Die Ergebnisse werden in Protokollen festgehalten. Auf diese Weise soll nachhaltig ein einheitliches Vorgehen innerhalb der Behörde gewährleistet werden.

Die Ausländerbehörde Heidelberg ist in der Metropolregion Rhein-Neckar vertreten und nimmt am Treffen großer Ausländerbehörden Baden-Württembergs teil. Regelmäßige Kontakte werden zur Universität Heidelberg und zum dortigen Akademischen Auslandsamt gepflegt. Bei der Universität Heidelberg werden Sondersprechstunden angeboten, in deren Rahmen über Einreise- und Aufenthaltsmodalitäten informiert wird. Die Ausländerbehörde Heidelberg bietet im „Welcome-Center“ der Universität, Sprechstunden für Wissenschaftler und Forscher an (einmal pro Woche). Sprechstunden gibt es einmal im Monat auch für schwierige Fallkonstellationen.

Eine anlassbezogene Kommunikation besteht zum Deutschen Krebsforschungszentrum und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen sowie Unternehmen der Region.

Die regelmäßig durchgeführten Treffen mit Arbeitsagenturen, die teilweise sogar länderübergreifend organisiert waren, haben seit längerem nicht mehr stattgefunden. Diese Veranstaltungen wurden seitens der Ausländerbehörde als sehr konstruktiv beurteilt, so dass der Wunsch besteht, diesen Austausch mit dem zuständigen AE-Team der ZAV wieder aufleben zu lassen.

Schnittstellen und IT-Nutzung

Zum Bundesverwaltungsamt ist eine Online-Schnittstelle über das Portal Visa-Online vorhanden; die Online-Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit ist geplant. Für die Vorgangsverwaltung wird die IT-Anwendung LaDiVA genutzt.

Visa-Online-Nutzung	ja
BA-Beteiligung online	nein
IT-Anwendungen	LaDiVA

Fortbildungen werden durch Veranstaltungsreihen der Verwaltungsakademie Stuttgart und Karlsruhe zu bestimmten Themen wie bspw. „Einführung ins Ausländerrecht“ oder „Familiennachzug“ angeboten. Interne Fortbildungen gibt es zu speziellen

Schwerpunkten wie „Interkulturelle Kompetenz“, „Umgang mit dem Bürger“, „Stressbewältigung am Arbeitsplatz“.

Prozess der Vorgangsbearbeitung

Antragseingang

In Fällen, in denen die Unterlagen vorab durch das Unternehmen oder dessen Beauftragte eingereicht werden, erfolgt die BA-Beteiligung unmittelbar. Teilweise werden jedoch so viele Dokumente durch die Unternehmen eingereicht, dass eine zügige Bearbeitung erschwert wird, da zunächst die zahlreichen Dokumente gesichtet und auf Relevanz geprüft werden müssen. Mitunter liegt die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bereits in der Ausländerbehörde vor, ehe der Formblattantrag eingegangen ist.

Bei den übrigen Vorgängen muss auf den Eingang des Formblattantrages mit den relevanten Dokumenten gewartet werden, um die erforderlichen Prüfungen vornehmen zu können.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Mit der Vorgangsbearbeitung wird sofort nach Vorliegen der entscheidungsrelevanten Dokumente begonnen, obwohl sich oft im Nachhinein herausstellt, dass eine andere Ausländerbehörde zuständig ist, da sich der Wohnort des ausländischen Arbeitnehmers nachträglich geändert hat. Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung wird dies in Kauf genommen und der bereits bearbeitete Vorgang an die eigentlich zuständige Ausländerbehörde weitergeleitet. Dieses Vorgehen wird als Gewinn für alle Beteiligten betrachtet.

Antragsbearbeitung / Beteiligung anderer Behörden.

Die Ausländerbehörde prüft, ob eine Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit im gegebenen Fall vorgeschrieben ist und leitet diese im Regelfall per Fax ein. Die Antwort der Bundesagentur für Arbeit erfolgt in gleicher Form, also größtenteils per Fax. In der Umstellung auf Online-Übermittlung wird kein großes Einsparpotenzial gesehen.

Ergebnisübermittlung

Nach dem Eingang der BA-Antwort wird unverzüglich die Entscheidung der Ausländerbehörde an die Auslandsvertretung mittels des Portals Visa-Online vorgenommen.

Sonderverfahren


Vorabzustimmungen wurden 2010 in 250 Fällen durchgeführt. Seit die Unternehmen Relocationfirmen einschalten, hat sich der Anteil der Vorabzustimmungen stetig erhöht. Der Hinweis der Auslandsvertretungen auf längere Wartezeiten im Visumverfahren hat ebenfalls Einfluss auf die Zunahme der Verfahren im Rahmen der Vorabzustimmung.

Kritisch werden in diesem Zusammenhang die sehr häufigen Sachstandsanfragen der Relocation-Firmen gesehen, da sie die zügige Sachbearbeitung durch Unterbrechungen hemmen.

Auf Unverständnis bei der Ausländerbehörde Heidelberg stößt die Tatsache, dass kaum Visa nach § 20 AufenthG für Forschungsvorhaben beantragt werden. Die Beantragung ist zwar an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die aber nach Einschätzung der Ausländerbehörde keine großen Hürden darstellen. Zum einen muss es sich um eine anerkannte Forschungseinrichtung handeln. Die Einreichung der erforderlichen Aufnahmevereinbarung ist allerdings mit wenig Aufwand verbunden; Formulare stehen im Internetauftritt des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zum Download zur Verfügung. Weiterhin wird die Vorlage eines Projektberichtes für das Forschungsvorhaben verlangt. Es ist davon auszugehen, dass diese Informationen ohne großen zeitlichen Einsatz bereitgestellt werden können. Die Universität Heidelberg wurde bspw. auf die Möglichkeit hingewiesen, dass Stipendiaten unter § 20 AufenthG fallen könnten.

Der in der Ausländerbehörde Heidelberg 23mal im Jahr 2010 erteilte Aufenthaltstitel nach § 19 soll gerade Hochqualifizierten eine auf Dauer angelegte Sicherheit in Deutschland geben, auch im Rahmen eines geplanten Familiennachzuges. Die höheren Kosten für die Erteilung dieser Aufenthaltserlaubnis spielen bei diesem Personenkreis keine Rolle. Vielmehr scheitert die Rechtsnorm daran, sie auch anzuwenden. Die Anforderungen an § 19 AufenthG haben sich in den zurückliegenden Jahren immer weiter gelockert. Hierzu gibt es auch fundierte Gerichtsentscheidungen, z. B. die Feststellung, dass Hochqualifizierte nicht unbedingt Personalführung nachweisen müssen, um als Führungsperson zu gelten. Außerdem ist für diesen Personenkreis die Zustimmung der Arbeitsverwaltung nicht erforderlich und verkürzt somit das Verfahren. Auch wird auf den besonderen Bedarf bestimmter Berufsgruppen (Ingenieure, Fachärzte, Lehrpersonen) abgestellt.

6.3.6 Landeshauptstadt Mainz

		Landeshauptstadt Mainz	
		Ausländerbehörde der Stadt Mainz	
Einwohner:	197.778	3 – Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	
Fläche:	97,76 km ²	33 – Bürgeramt	
Ausländerquote:	15,0 %	Abteilung Ausländerangelegenheiten	
Anträge auf Aufenthaltstitel:		5.500 (keine Angabe)*	
Anträge auf Verlängerungen:		1.700 (keine Angabe)*	
Anträge auf Aufenthaltstitel	nach § 18 AufenthG:	150 (keine Angabe)*	
	nach § 19 AufenthG:	0 (0)*	
	nach § 20 AufenthG:	8 (keine Angabe)*	
Beteiligungen im Visumverfahren:		800 (50)*	
davon mit Beschäftigungserlaubnis:		70 (keine Angabe)*	
Erteilte Vorabzustimmungen:		keine Angabe	

*Die Zahl in Klammern geben die Anzahl der Ablehnungen an.
 Einwohnerzahl, Flächenangabe und Ausländerquote Stand: 2009.
 Sonstige Angaben sind bezogen auf das Jahr 2010, teilweise geschätzt.

Eingliederung in die Verwaltung

Die Abteilung für Ausländerangelegenheiten ist in der Stadtverwaltung Mainz Teil des Bürgeramtes und die zentrale Niederlassung für das Stadtgebiet.

Organisation und Mitarbeiterstruktur

Die sachlichen Zuständigkeiten innerhalb der Abteilung sind aufgeteilt in die Bereiche

1. Ausländer mit Aufenthaltsberechtigung und
2. Asyl, Geduldete und Ausländer ohne Aufenthaltserlaubnis.

Es wird jedoch darauf geachtet, dass die fachlichen Kompetenzen zur Bearbeitung beider Gebiete bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vorhanden sind.

Der Abteilung gehören 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an. Es gibt eine Abteilungsleiterin, drei Sachgebietsleiterinnen und -leiter und 14 Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter, einen Zuarbeiter und eine Schreibkraft.

Die Zuständigkeit für Routinefälle wurde in der Vergangenheit zunehmend von den Sachgebietsleitern auf die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter übertragen. Bei Rückfragen, komplizierten oder seltenen Fallkonstellationen werden die Sachgebietsleiter hinzugezogen. Diese Form des Hierarchieabbaus soll im Ergebnis zu einer Verkürzung der Bearbeitungszeiten führen.

Die Zuteilung der Anträge auf die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter wird über die Anfangsbuchstaben der Familiennamen vorgenommen.

Rahmenbedingungen

Mit einem Anteil von weniger als 5 % aller Vorgänge spielen die Visumanträge für Fach- und Führungskräfte im alltäglichen Geschäft eine untergeordnete Rolle. Für Wissenschaftler, Praktikanten und im Rahmen des Intra-Company-Transfers wurden im Jahr 2010 keine Visa beantragt.

Bedeutende Großunternehmen der Region sind u. a. Boehringer Ingelheim Pharma GmbH, Schott AG, Nestlé Deutschland AG, das Zweite Deutsche Fernsehen sowie die Firma JUVI (Solartechnik).

Sprachkenntnisse

Bei einigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind Sprachkenntnisse in Englisch, Französisch und Griechisch vorhanden. Regelmäßige Sprachfortbildungen werden aus Kostengründen nicht durchgeführt. Die fachlichen Fortbildungen werden ausschließlich intern organisiert.

Informationsaustausch

Einmal pro Woche wird ein Jour-Fixe des Amtsleiters mit der Abteilungsleitung und den Sachgebietsleitungen durchgeführt. Im Rhythmus von zwei Wochen finden Besprechungen mit allen Angehörigen der Abteilung statt.

Halbjährlich nimmt die Ausländerbehörde Mainz am interkommunalen Erfahrungsaustausch großer Ausländerbehörden mit Vertretern aus allen Bundesländern, dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesverwaltungsamt, dem Deutschen Städtetag und dem jeweiligen Innenministerium des gastgebenden Bundeslandes teil.

Schnittstellen und IT-Nutzung

Die Abteilung ist nicht an das Verfahren Visa-Online des Bundesverwaltungsamtes angebunden; jedoch wird die Online-Schnittstelle zur Bundesagentur für Arbeit genutzt. Die Vorankündigungen gehen per Fax ein. Der Zugang zu Melde-, Visa- und Ausländerdaten wird durch die typischen Verwaltungs-Portale und über die IT-Anwendung ADVIS[®] ermöglicht.

Visa-Online-Nutzung	nein
BA-Beteiligung online	ja
IT-Anwendungen	ADVIS ®

Prozess der Vorgangsbearbeitung

Antragseingang

Die Vorankündigung des Bundesverwaltungsamtes geht bei der Ausländerbehörde in Mainz per Post ein. Fehlzustellungen sind häufig. In diesen Fällen erfolgt die Weiterleitung durch die Ausländerbehörde Mainz an den richtigen Empfänger. Mit der Vorgangsbearbeitung wird erst nach dem Eingang des Formblattantrages und der entscheidungsrelevanten Anlagen begonnen.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Kriterium für die Zustellung der Vorankündigungen durch das Bundesverwaltungsamt ist der künftige Wohnort des ausländischen Arbeitnehmers. Speziell in der Ausländerbehörde Mainz sind Fehlzustellungen sehr häufig, weil Ortsteile, deren Bezeichnung mit Mainz beginnt, z. B. Mainz-Kastel, automatisch der Ausländerbehörde Mainz zugeordnet werden, obwohl die örtliche Zuständigkeit bei der Ausländerbehörde Wiesbaden liegt. Die Weiterleitung an die tatsächlich zuständige Ausländerbehörde führt zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand und verzögert den Prozess.

Antragsbearbeitung/Beteiligung anderer Behörden

Bei vorangegangenen Aufenthalten des Antragstellers in Deutschland wird die Ausländerakte bei einer anderen Ausländerbehörde angefordert. Im Fall von Fach- und Führungskräften erfolgt generell die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit über das Online-Portal. Eine Online-Übermittlung von mehr als fünf Anlagen ist jedoch nicht möglich, so dass in solchen Fällen die konventionelle Übermittlung auf dem Postweg vorgenommen wird. Die Rücksendung des BA-Ergebnisses erfolgt per Online-Verfahren.


Ergebnisübermittlung

Die Entscheidung der Ausländerbehörde wird per Fax an das Bundesverwaltungsamt übersandt und in den meisten Fällen auch direkt an die deutsche Auslandsvertretung.

Sonderverfahren

Vorabzustimmungen durch die Ausländerbehörde werden nur in Ausnahmefällen erteilt. Das Anstoßen des Prozesses durch die Auslandsvertretung wird bevorzugt. Der Prozess kann beschleunigt werden, indem die notwendigen Unterlagen per Fax an die Ausländerbehörde geschickt werden, nachdem der Visumantrag gestellt wurde. Für den Bereich Intra-Company-Transfer liegen keine Erfahrungen vor.

6.3.7 Stadt Mannheim

 STADT MANNHEIM ²		Ausländerbehörde der Stadt Mannheim	
Einwohner:	311.969	Fachbereich Bürgerdienste (Ausländerbehörde)	
Fläche:	144,96 km ²		
Ausländerquote:	23,3 %		
Anträge auf Aufenthaltstitel:		9.302 (143)*	
Anträge auf Verlängerungen:		8.400 (30)*	
Anträge auf Aufenthaltstitel nach § 18 AufenthG:		132 (15)*	
...nach § 19 AufenthG:		1 (0)*	
...nach § 20 AufenthG:		1 (0)*	
Beteiligungen im Visumverfahren:		1.246 (96)*	
davon mit Beschäftigungserlaubnis:		109 (9)*	
Erteilte Vorabzustimmungen:		20	

*Die Zahlen in Klammern geben die Anzahl der Ablehnungen an.
 Einwohnerzahl, Flächenangabe und Ausländerquote Stand: 2009.
 Sonstige Angaben sind bezogen auf das Jahr 2010, teilweise geschätzt.

Eingliederung in die Verwaltung

Die Ausländer- und Einbürgerungsbehörde ist für die Stadt Mannheim zuständig. Es handelt sich um eine Abteilung des Fachbereiches Bürgerdienste der Stadt Mannheim.

Organisation und Mitarbeiterstruktur

Die Ausländer- und Einbürgerungsbehörde gliedert sich in die vier Sachgebiete

1. Grundsatzangelegenheiten,
2. Allgemeines Ausländerrecht,
3. Besonderes Ausländerrecht und
4. Einbürgerung.

Das Sachgebiet „Besonderes Ausländerrecht“ bearbeitet die im Rahmen des Projektes betrachteten Visumverfahren.

Durch die Trennung der Sachgebiete konnte im Laufe der letzten Jahre eine fachliche Spezialisierung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erreicht werden. Während sich die Tätigkeiten im Asylbereich durch persönliche Kontakte auszeichnen, wird die Vorgangsbearbeitung im Visumsbereich vorwiegend über Schriftverkehr, Telefonate oder Fax abgewickelt.

Neben dem Teamleiter im gehobenen Dienst und einer Schreibkraft sind im Sachgebiet weitere 14 Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter des mittleren Dienstes tätig. Sechs Personen (5,5 MAK) bearbeiten Asyl- und Einreiseangelegenheiten, vier Personen (3,5 MAK) sind für die Rechtssachbearbeitung zuständig und weitere vier Personen (3,75 MAK) betreuen den Info-Point.

Der Info-Point stellt für die Kundinnen und Kunden eine erste Anlaufstelle dar, die neben Informationen auch verschiedene Dienstleistungen anbietet, für deren Inanspruchnahme nicht zwingend ein Termin erforderlich ist. Dazu gehören z. B. die Ausgabe von Formularen, und das Ausstellen von Bescheinigungen. Sofern weitergehender Beratungsbedarf besteht, erfolgt die Vermittlung an die zuständige Sachbearbeiterin oder den zuständigen Sachbearbeiter.

Die Einrichtung eines sogenannten „Großkundenservice“ ermöglicht Universitäten, Instituten oder großen Unternehmen, mehrere Anträge gleichzeitig abzugeben, die in der Ausländerbehörde auch gebündelt, d. h. ohne alphabetische Zuordnung, bearbeitet werden. Dieser Service wird bspw. bei Projektvorhaben der Großkunden in Anspruch genommen und gewährleistet, dass die Anträge gemeinsam von einer Person bearbeitet und zeitgleich abgeschlossen werden können. Derzeit wird gemeinsam mit dem Amt für Wirtschaftsförderung der Stadt Mannheim ein Konzept für den Ausbau des Großkundenservice entwickelt.

Rahmenbedingungen

Die Fallgruppe der Fach- und Führungskräfte spielt im Kontext der Neueinreise mit ungefähr 30 Fällen im Jahr 2010 keine bedeutende Rolle. Für Praktikanten wurden im Betrachtungszeitraum 16 Visa erteilt. Die Gruppen Intra-Company-Transfer mit zwei Fällen und Wissenschaftler mit einem Fall fallen ebenso wenig ins Gewicht.

Circa 90 % der ausländischen Arbeitnehmer studierten bereits in Deutschland und fanden im Anschluss hier eine Anstellung. In der Regel befinden sich diese Arbeitskräfte also bereits vor Ort und müssen kein Visumverfahren durchlaufen, sondern stellen einen Antrag auf den entsprechenden Aufenthaltstitel.

Bei den relevanten Unternehmen im Einzugsgebiet handelt es sich bspw. um John Deere Vertrieb, ABB AG, Roche Deutschland Holding GmbH, BASF SE, Bombardier, Universitätsmedizin Mannheim, Daimler AG Mercedes-Benz Werk Mannheim und Alstom Deutschland AG.

Die Problematik der unterschiedlichen Verfahrensregelungen zeigt sich besonders deutlich durch die Lage der Stadt Mannheim an den Landesgrenzen zu Hessen und Rheinland-Pfalz.

Insbesondere davon betroffen sind Unternehmen im Umkreis, deren ausländische Arbeitnehmer häufig in verschiedenen Bundesländern wohnen. Unabhängig davon, dass durch die wohnortgebundenen Zuständigkeiten der Ausländerbehörde ohnehin verschiedene Behörden und somit auch verschiedene Ansprechpartner vorhanden sind, besteht zusätzlich die Notwendigkeit, sich mit den länderspezifischen Regelungen auseinanderzusetzen.

Ein Beispiel hierfür ist die uneinheitliche Auslegung, wann ein Einkommen als gesichert gilt (relevant z. B. bei Verpflichtungserklärungen von Praktikanten) oder wann Deutschkenntnisse bei Ehegatten zwingend erforderlich sind (relevant bei Fach- und Führungskräften).

Verfahrenshemmend werden ferner die unterschiedlich geregelten Zuständigkeiten in den einzelnen Bundesländern, z. B. im Asylbereich, angesehen. Fach- und Führungskräfte sind hiervon jedoch nicht betroffen.

Sprachkenntnisse

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörde Mannheim verfügen über englische Sprachkenntnisse, die zumindest eine erste Verständigung ermöglichen. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird aber auf Deutsch als Amtssprache und die Vorlage von Dokumenten mit deutscher Übersetzung bestanden. Hausinterne Schulungen in „Verwaltungsenglisch“ wurden angeboten und von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ausländer- und Einbürgerungsbehörde in Anspruch genommen.

Informationsaustausch

Regelmäßige Besprechungen der Leiterin mit allen Sachgebietsleiterinnen und Sachgebietsleitern finden im dreiwöchigen Rhythmus statt. Neben anlassbezogenen Dienstbesprechungen gibt es einen regen, meist wöchentlichen internen Austausch zwischen den Ausländerrechts-Sachgebieten.

Das Team „Grundsatzangelegenheiten“ führt Schulungen zu Themen wie Allgemeines Verwaltungsrecht, Vollstreckungsrecht usw. durch. Spezielle Fortbildungen zum Ausländerrecht werden von externen Bildungsträgern, wie z. B. der Verwaltungsakademie, angeboten.

Die Ausländerbehörde Stuttgart nimmt repräsentativ am Treffen großer Ausländerbehörden des Bundes teil und informiert die nicht teilnehmenden Ausländerbehörden über die Ergebnisse. Die Themen auf dem jährlichen Treffen aller Ausländerbehörden im Regierungspräsidium zeigen deutlich, dass sich die Probleme und Schwerpunkte der kleinen und großen Behörden stark unterscheiden. Daher ist für die Aus-

länderbehörde Mannheim zusätzlich das Treffen der großen Ausländerbehörden Baden-Württembergs von Interesse.

Der Arbeitskreis „Kundenfreundliche Ausländerbehörde“ der Metropolregion Rhein-Neckar trifft sich zwei bis dreimal jährlich. Ziel ist die Erarbeitung einheitlicher Standards u. a. zum Thema „Willkommenskultur“. Hierzu gehören z. B. mehrsprachige Antragsformulare, Vertiefung der Fremdsprachenkenntnisse der Mitarbeiter, bessere Terminvereinbarungen, fachliche Abstimmungen, die Online-Plattform „Wish you were here“ und gemeinsame Überlegungen zur Einrichtung eines Welcome-Centers. Ein wichtiges Anliegen besteht darin, das Image der Ausländerbehörden von der Ordnungsbehörde hin zur Dienstleistungsbehörde zu verschieben.

Es finden regelmäßige halbjährliche Treffen mit dem Akademischen Austauschdienst der Universität Mannheim sowie der Fachhochschulen Mannheims statt. Außerdem nimmt die Ausländerbehörde im Rahmen des IT-Fachanwenderkreises LaDiVA zwei bis dreimal jährlich an einem fachlichen Austausch aller Nutzer teil.

Schnittstellen und IT-Nutzung

Die Einschaltung von Relocation-Firmen durch die Unternehmen wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ausländerbehörde kritisch gesehen: Durch die zahlreichen Sachstandsanfragen wird das Tagesgeschäft gehemmt und das Verfahren durch einen weiteren Beteiligten zusätzlich verkompliziert.

Online-Schnittstellen bestehen sowohl zum Bundesverwaltungsamt als auch zur Bundesagentur für Arbeit. Als IT-Fachanwendung kommt das Programm LaDiVA zum Einsatz.

Visa-Online-Nutzung	ja
BA-Beteiligung online	ja
IT-Anwendungen	LaDiVA

Die Einführung einer elektronischen Akte wurde in der Behörde diskutiert. Der tägliche Umgang besonders mit umfangreichen Papierakten besitzt durchaus Vorteile. Beispielsweise wird durch die verschiedenfarbigen Formulare das Auffinden und Nacherfassen von Informationen als einfacher empfunden.

Prozess der Vorgangsbearbeitung

Antragseingang

Nach Eingang der elektronischen Vorankündigung in einem zentralen Postfach bearbeitet jede Sachbearbeiterin oder jeder Sachbearbeiter die Fälle, für die sie aufgrund der Anfangsbuchstaben des Familiennamens des Antragstellers zuständig sind. So-

fern bereits Dokumente durch das Unternehmen zur Verfügung gestellt wurden, erfolgt umgehend die Einleitung der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit.

Bis zur Neuorganisation der Bundesagentur für Arbeit gab es mit bestimmten Arbeitgeberträgerteams vertraglich fixierte Vereinbarungen, in denen bspw. festgelegt war, dass die Bundesagentur für Arbeit bei Verlängerungen nicht beteiligt werden muss. Es besteht großes Interesse daran, auch bei der künftigen Zusammenarbeit mit der ZAV, Möglichkeiten für ähnliche pragmatische Lösungen und Absprachen zu prüfen.

Antragsbearbeitung/Beteiligung anderer Behörden

Es werden nur diejenigen Anlagen ausgewählt und an die Bundesagentur für Arbeit weitergereicht, die für deren Entscheidung relevant sind. Die Möglichkeit der Online-Übermittlung wird nicht in Anspruch genommen. Die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit erfolgt fast ausschließlich per Fax und nur in Ausnahmefällen auf dem Postweg. Auf dem Formular zur Zustimmungsanfrage wird die Rechtsgrundlage für die BA-Entscheidung von der Ausländerbehörde vorgegeben. Bei Unstimmigkeiten konnte mit den bis zum 30.04.2011 zuständigen Arbeitgeberträgerteams grundsätzlich schnell und unkompliziert eine Einigung herbeigeführt werden, wobei sich auch die „kurzen Wege“ als Vorteil herausstellten. Der BA-Rücklauf erfolgte in allen Fällen auf dem Postweg.

Ergebnisübermittlung


Nach Erhalt der Stellungnahme durch die Bundesagentur für Arbeit wird das Ergebnis von der Ausländerbehörde per Visa-Online an die Auslandsvertretung übermittelt.

Sonderverfahren

Das Verfahren der Vorabzustimmung wird in der Ausländerbehörde nicht praktiziert. Ein Grund dafür ist u. a. ein Erlass des Regierungspräsidenten, die Vorabzustimmung nur in absoluten Ausnahmefällen durchzuführen.

Bei den seltenen Fällen des Intra-Company-Transfers liegt die Zustimmung der ZAV im Regelfall bereits bei der Ausländerbehörde vor, ehe die Vorankündigung der Bundesverwaltungsamtes eintrifft. Die Bearbeitung in der Ausländerbehörde erfolgt dann innerhalb eines Tages.

6.3.8 Stadt Worms

		Ausländerbehörde der Stadt Worms Bereich 3 Öffentliche Sicherheit und Ordnung Abteilung 3.03 - Ausländerwesen	
Einwohner:	81.896		
Fläche:	108,73 km ²		
Ausländerquote:	11,6 %		
Anträge auf Aufenthaltstitel:			875 (41)*
Anträge auf Verlängerungen:			keine Angabe
Anträge auf Aufenthaltstitel	nach § 18 AufenthG:		73 (5)*
	nach § 19 AufenthG:		0
	nach § 20 AufenthG:		0
Beteiligungen im Visumverfahren:			84 (4)*
davon mit Beschäftigungserlaubnis:			0*
Erteilte Vorabzustimmungen:			0

*Die Zahl in Klammern geben die Anzahl der Ablehnungen an.
 Einwohnerzahl, Flächenangabe und Ausländerquote Stand: 2009.
 Sonstige Angaben sind bezogen auf 2010, teilweise geschätzt.

Eingliederung in die Verwaltung

Die Ausländerbehörde stellt innerhalb der Stadtverwaltung Worms eine Abteilung des Bereiches „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ dar.

Organisation und Mitarbeiterstruktur

In der Abteilung Ausländerwesen sind neben dem Abteilungsleiter zwei Grundsatzsachbearbeiter im gehobenen Dienst beschäftigt, die sich mit Aufenthaltsbeendigungs- und Asylverfahren sowie illegalen Aufenthalten beschäftigen. Sie tragen außerdem die Verantwortung für die Bearbeitung komplexer und schwieriger Fälle. Fünf Sachbearbeiter oder Sachbearbeiterinnen des mittleren Dienstes bzw. Verwaltungsfachangestellte bearbeiten Anträge auf Visa, Einladungs- und Verpflichtungserklärungen und erteilen Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnisse sowie Aufenthaltsgenehmigungen an EU-Bürger und deren Angehörige.

Die beiden Bürosachbearbeiterinnen, eine davon mit der halben Arbeitszeit, erledigen vielfältige Verwaltungstätigkeiten, bspw. die Aktenanforderungen aus anderen Ausländerbehörden.

Die Zuordnung der Vorgänge auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgt in der Regel nach den Anfangsbuchstaben der Familiennamen der Antragstellerinnen und Antragsteller.

Während der Zeiten, in denen sich die Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter im Kundengespräch befinden, wird eine Mailbox geschaltet.

Formulare und Informationsmaterial sind am Informationsschalter ausgelegt.

Rahmenbedingungen

Die Fallgruppe Fach- und Führungskräfte spielt im Alltagsgeschäft der Ausländerbehörde keine Rolle.

Bei den Großunternehmen der Region handelt es sich u. a. um die Grace Holding GmbH, die Renolit AG, Evonik Röhm GmbH und KOBIL Systems GmbH.

Sprachkenntnisse

In der Abteilung sind keine Fremdsprachenkenntnisse vorhanden; allerdings spricht eine Kollegin aus dem Bürgerservice türkisch. Für rechtsverbindliche Gespräche, Vereinbarungen und Auskünfte werden Dolmetscherdienste in Anspruch genommen.

Informationsaustausch

Abteilungsbesprechungen finden einmal monatlich statt. Hier werden komplizierte Fälle und die entsprechenden Vorgehensweisen, Gesetzesänderungen, neue Richtlinien/Verordnungen, aktuelle Rechtsprechung im Ausländerrecht sowie verwaltungsinterne Änderungen etc. besprochen.

Schnittstellen und IT-Nutzung

Als Verwaltungs- und Bearbeitungsprogramm dient die IT-Anwendung STRANGER. Diese ermöglicht die elektronische Vorgangsbearbeitung und die Beteiligung anderer Behörden, bspw. bei der Anforderung von Führungszeugnissen beim Bundeszentralregister des Bundesamtes für Justiz. Mit Hilfe der IT-Anwendung DOKIS werden Dokumente auf ihre Echtheit überprüft.

Visa-Online-Nutzung	ja
BA-Beteiligung online	ja
IT-Anwendungen	STRANGER

Prozess der Vorgangsbearbeitung

Antragseingang

Die Vorankündigung wird der Ausländerbehörde über das Registerportal des Bundesverwaltungsamtes zur Verfügung gestellt.

Antragsbearbeitung / Beteiligung anderer Behörden

Sofern eine Aktenanforderung bei einer anderen Ausländerbehörde erforderlich ist, erfolgt dieser Schritt sofort nach Eingang der Vorankündigung.

Nach Eingang des Formblattantrages wird die Antragsbearbeitung gestartet. Die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit erfolgt grundsätzlich im Online-Verfahren. Die Delegation an das zuständige AE-Team der ZAV wird automatisch über die Postleitzahl des Arbeitgebersitzes vorgenommen. Dokumente mit einem Datenvolumen von bis zu 500 kB können als Anlage beigefügt werden. Zur Reduzierung der Dateigröße bei umfangreichen Anlagen wird die Auflösung herabgesetzt. Vor der Übermittlung an die ZAV ist im Regelfall ein elektronisches Einlesen der Dokumente durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörde erforderlich. Nur in Ausnahmefällen erfolgt die Übermittlung der Dokumente per Fax. Die BA-Stellungnahme erfolgt im Online-Verfahren.

Sachstandsanfragen von Unternehmen werden aus Gründen des Datenschutzes nicht beantwortet, weil es sich bei den Unternehmen nicht um den Antragsteller handelt. Sofern sich der ausländische Arbeitnehmer durch einen Bevollmächtigten (z. B. auch Mitarbeiter des potentiellen Arbeitgebers/Unternehmens) vertreten lässt, werden Auskünfte erteilt.

Ergebnisübermittlung

Die Entscheidung der Ausländerbehörde wird mittels des Portals Visa-Online an die Auslandsvertretung weitergeleitet.

Sonderverfahren

Das Verfahren der Vorabzustimmung wurde im Jahr 2010 zehnmal durchgeführt, jedoch nicht im Zusammenhang mit Fach- und Führungskräften.

6.4 Unternehmen und Forschungseinrichtungen

Die Vertreterinnen und Vertreter der am Projekt beteiligten Unternehmen²⁰ sind vor allem aus zwei Gründen an der Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittländern interessiert: Zum einen sind die befragten Unternehmen insbesondere in den Bereichen Ingenieurwesen, Informationstechnik (IT) und Entwicklung (Development) von einem Fachkräftemangel betroffen, so dass sie zur Rekrutierung von geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern ihre Stellenangebote international ausschreiben müssen. Zum anderen wurde eine fortschreitende Internationalisierung als Grund genannt. Der grenzüberschreitende Austausch von Ideen, Wissen und Techniken ist nicht mehr nur Kennzeichen einer Wissenskulturskultur, die keine Ländergrenzen kennt; er ist auch wesentlicher Bestandteil der Unternehmenskultur internationaler Konzerne bzw. Forschungseinrichtungen geworden. So wird häufig zum Zwecke der Verständigung im Rahmen des internationalen Austauschs innerhalb von Konzernen und wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen die englische Sprache verwendet. Bei der Mehrheit der befragten Unternehmen ist Englisch oder Deutsch *und* Englisch auch die Unternehmenssprache.

Werden Arbeitskräfte aufgrund eines Fachkräftemangels aus Drittstaaten rekrutiert, kommt es zu einem Wettbewerb um die jeweilige Arbeitnehmerin bzw. den jeweiligen Arbeitnehmer. Die von den Unternehmen umworbene ausländische Fachkraft kann in der Regel zwischen verschiedenen Arbeitsangeboten verschiedener Firmen in verschiedenen Ländern auswählen und hat die Möglichkeit, die angebotenen Entsendungspakete der potenziellen Arbeitgeber zu vergleichen. Im Kontext dieser Wettbewerbssituation bieten die Unternehmen den anvisierten Fachkräften aus dem Ausland Zusatzleistungen an, um sie an sich binden zu können. Zu diesen Leistungen gehört sowohl, die Einreise nach Deutschland für die ausländische Arbeitskraft so angenehm wie möglich zu gestalten als auch die Zahlung von Zuschüssen und Bonifikationen. Die Fach- und Führungskräfte sind sich darüber bewusst, dass sie umworben werden und „sie wissen schon, was ihnen zusteht“ (Zitat aus einem Interview); sie schauen sich die ihnen angebotenen Entsendungspakete genau an und lassen diese in ihre Entscheidung für oder gegen den potenziell neuen Arbeitgeber einfließen.

Alle befragten Unternehmen bieten ihren ausländischen Fach- und Führungskräften Unterstützungsleistungen an. Dazu gehören insbesondere, dass im Auftrag der zukünftigen Arbeitskraft die Visum-Antragstellung sowie die Wohnungssuche in

²⁰ Der Begriff „Unternehmen“ schließt im Rahmen dieses Berichtes das Deutsche Krebsforschungszentrum als Arbeitgeber für ausländische Fach- und Führungskräfte bzw. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit ein.

Deutschland überwiegend übernommen werden. Zudem begleiten alle befragten Unternehmen bzw. die von ihnen beauftragten Relocation-Services die ausländische Mitarbeiterin bzw. den ausländischen Mitarbeiter auf dem Weg zur Ausländerbehörde in Deutschland. Etwa drei Viertel der befragten Firmen beauftragen einen oder mehrere externe Dienstleister (Relocation-Services, Kanzleien u. a.), die den in Deutschland beschäftigten Fach- und Führungskräften aus Drittländern helfend zur Seite stehen. Zudem bietet der überwiegende Anteil der befragten Firmen ihren zukünftigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus dem Ausland an, Dokumente für deutsche Behörden bei Bedarf übersetzen zu lassen. Darüber hinaus werden von den Firmen Integrationsveranstaltungen und Sprachunterricht angeboten. Auch erhalten die ausländischen Fach- und Führungskräfte Hilfestellungen bei der Steuererklärung, bei der Kontoeröffnung sowie bei der Beantragung von Kindergeld und Fragen zur Krankenversicherung in Deutschland. Kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) haben häufig nicht die Möglichkeit derartigen Service zu bieten. Es ist daher davon auszugehen, dass diese noch weitergehende Schwierigkeiten im Verfahren haben.

Im Kontext der Einreise von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Drittländern sind für die befragten Unternehmen vor allem die Gruppe der Fach- und Führungskräfte, der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, der Praktikantinnen und Praktikanten sowie das Segment des Intra-Company-Transfers von zentraler Bedeutung. Fach- und Führungskräfte sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Drittstaaten können sowohl an deutschen Standorten des Unternehmens neu eingestellt als auch – wenn sie bereits an einem ausländischen Standort der Firma beschäftigt sind – über den Intra-Company-Transfer in Deutschland weiterbeschäftigt werden.

Das Unternehmen als Akteur im Visumverfahren

Wenn sich die befragten Unternehmen für eine Bewerberin oder einen Bewerber aus dem Ausland entschieden haben, agieren sie häufig als treibende Kraft um das Visumverfahren möglichst schnell voran zu bringen. Sie beteiligen sich aktiv am Prozess der Visumbeantragung, indem sie die Fach- und Führungskraft aus einem Drittland bei der Antragstellung unterstützen, von Behörden angeforderte Dokumente bereitstellen und bei den Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen Nachfragen zum Bearbeitungsstand stellen. Zu den von den Firmen bereitzustellenden Unterlagen gehören z. B. eine Kopie des vorläufigen Arbeitsvertrages oder eine Erklärung über die beabsichtigte Einstellung, die von der Antragsstellerin oder dem Antragssteller bei der Auslandsvertretung vorzulegen sind sowie bei einer erforderlichen Zustimmung durch die Agentur für Arbeit ein Vermittlungsantrag und eine Stellenbeschreibung für die Arbeitsverwaltung (siehe Abschnitt 6.5). Nachfragen zum Stand des Visumverfahrens können nur von Unternehmensseite gestellt und von den Behörden beantwortet werden, wenn eine entsprechende Vollmacht der

ausländischen Antragsstellerin bzw. des ausländischen Antragsstellers vorliegt. Bis auf die von den Unternehmen bereitzustellenden Dokumente, wie den Arbeitsvertrag, können die weiteren im Prozess des Visumverfahrens von den Firmen übernommenen Aufgaben als zusätzliche Unterstützungsleistungen betrachtet werden.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Obwohl das einstellende Unternehmen häufig ein starkes Interesse an der unbürokratischen und schnellen Einreise der ausländischen Fach- oder Führungskraft hat, tritt es formell nicht als Antragsteller im Visumverfahren auf. Das Visum wird vom ausländischen Arbeitnehmer beantragt und die bearbeitenden Behörden sind daher in der Regel nicht berechtigt, dem Unternehmen Auskünfte zum laufenden Verfahren zu geben bzw. Rückfragen mit diesem zu klären – abgesehen von Fragen, die die Stellenbeschreibung bzw. die Arbeitsbedingungen betreffen.

Stellt die Fach- und Führungskraft dem zukünftigen Arbeitgeber bzw. dem beauftragten Dienstleister eine entsprechende Vollmacht aus, kann der Arbeitgeber bzw. Dienstleister im Auftrag der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers im Visumverfahren agieren. So können aufkommende Fragen häufig schneller geklärt werden, die Behörden dürfen den Bevollmächtigten dann auch Sachstandsfragen zum Verfahren beantworten.

Die befragten Unternehmen gaben an, dass es für sie relativ zeitaufwändig sei, die von den Behörden angeforderten Dokumente bereitzustellen. Unternehmensexterne Gründe dafür sind, dass sich die einzureichenden Unterlagen je nach beteiligter Auslandsvertretung unterscheiden können und ggf. Rücksprachen mit der Bewerberin bzw. dem Bewerber gehalten werden müssen, wenn bspw. Dokumente fehlen. Unternehmensinterne Gründe sind notwendige Absprachen bzgl. der Verträge und der Stellen- oder der Praktikumsbeschreibungen. Weitere Zeitaufwände bei den Unternehmen entstehen durch Nachfragen zum Bearbeitungsstand bei den Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen und für Unterstützungsleistungen, die der ausländischen Arbeitskraft angeboten werden. Um die diversen Aufgaben in diesem Zusammenhang zu bündeln stehen der Fach- und Führungskraft bei Rückfragen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus spezifischen Teams der Personalabteilungen der jeweiligen Unternehmen zur Verfügung. Rund zwei Drittel der befragten international agierenden Unternehmen verweisen auf eine zentrale Arbeitseinheit in Deutschland, die sich überwiegend mit der Einstellung oder Weiterbeschäftigung ausländischer Arbeitskräfte an deutschen Standorten befasst. Bei den übrigen befragten Unternehmen arbeitet eine zentrale Arbeitseinheit mit den dezentralen Personalabteilungen sowie mit weiteren Zentralen im Ausland zusammen. Eine detaillierte Beschreibung, wie die entsprechenden Abteilungen bei den befragten Unter-

nehmen organisiert sind, kann den einzelnen Unternehmensprofilen (Abschnitte 6.4.1 bis 6.4.9) entnommen werden.

Im Rahmen des Informationsmanagements der Arbeitseinheiten aus den befragten Unternehmen rund um die Einreise von Fach- und Führungskräften, werden als Informationsquellen die entsprechenden Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften (AufenthG, AVwV zum AufenthG, AufenthV, BeschV etc.) und Durchführungsanweisungen (insbesondere der Bundesagentur für Arbeit) genutzt aber auch Fachliteratur zu den Gesetzen. Daneben werden auch die Internetseiten des Auswärtigen Amtes, der jeweiligen Auslandsvertretungen, der Arbeitsverwaltung, der Ausländerbehörden, des Bundesministeriums des Inneren und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge u. a. herangezogen. Gerne nehmen die Unternehmen an Informationsveranstaltungen – bspw. zu gesetzlichen Änderungen – der am Visumverfahren beteiligten Behörden sowie an Schulungen (z. B. von der Deutschen Gesellschaft für Personalforschung) teil. Des Weiteren findet ein Austausch mit Wirtschaftsverbänden, ein Austausch der DAX-Unternehmen sowie ein Austausch über Netzwerke (z. B. Netzwerk Mobilität, Euraxess) statt, der sich allerdings nicht ausschließlich auf die Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten bezieht.

Von den befragten Unternehmen wird hervorgehoben, wie wichtig die persönlichen Kontakte zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Behörden und wie hilfreich Praxiserfahrungen sind; gute Praxiserfahrungen sowie Kontaktdaten von Ansprechpartnern aus den Behörden werden in der Regel in internen Handlungsanleitungen oder Wissensdatenbanken dokumentiert.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Um das Visumverfahren zu beschleunigen, haben die befragten Unternehmen eine Vorgehensweise entwickelt, die als „positives Praxisbeispiel“ betrachtet werden kann. Damit die zuständige Ausländerbehörde sowie ggf. die Agentur für Arbeit möglichst zeitnah nach Eingang der Vorankündigung mit der Bearbeitung des Visumantrags beginnen können, senden die Firmen ihnen die vom Antragsteller bei der Auslandsvertretung einzureichenden Unterlagen etwa am gleichen Tag der Visumbeantragung in Kopie zu. Den Erfahrungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Personalabteilungen der Unternehmen zufolge gibt es sowohl Ausländerbehörden, die unmittelbar nach dem Eintreffen der Vorankündigung sowie der in Kopie eingereichten Unterlagen mit der Bearbeitung des Visumantrags beginnen und somit zur Beschleunigung des Gesamtverfahrens beitragen. Es gibt aber auch Behörden, die erst nach dem postalischen Eingang der Originaldokumente aus dem Ausland mit der Arbeit beginnen.

Dauer des Visumverfahrens aus Sicht der Unternehmen

Nach Einschätzung der befragten Unternehmen warten sie im Mittel von der Antragstellung einer rekrutierten und neu einzustellenden Fachkraft bei der Auslandsvertretung bis zur amtlichen Entscheidung über den Visumantrag etwa acht Wochen. Die Dauer des Visumverfahrens wird bei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern im Mittel auf fünf Wochen, bei Praktikantinnen und Praktikanten auf sieben Wochen sowie bei der Visumbeantragung im Rahmen des Intra-Company-Transfers auf vier Wochen geschätzt (siehe Tabelle 6.4.1). Für die Gruppe der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ist zu beachten, dass bei öffentlich finanzierten Einrichtungen die Visumerteilung u. U. gemäß § 34 AufenthV und § 5 BeschV ohne Zustimmung der Ausländerbehörde oder der Bundesagentur für Arbeit erfolgen kann. In diesen Fällen ist mit einer kürzeren Verfahrensdauer zu rechnen, da die Auslandsvertretung ohne Beteiligung weiterer Behörden entscheiden kann.

Wenn es besonders langsam geht, kann der Prozess der Visumbeantragung bei den Fachkräften, bei den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie bei den Praktikantinnen und Praktikanten im Mittel auch etwa elf Wochen und beim Intra-Company-Transfer etwa sieben Wochen umfassen. Die Gründe für diese Verzögerungen sind vielfältig. Verfahrensimmanente Gründe sind u. a. zusätzlich von den Auslandsvertretungen angeforderte Dokumente, auf die in den Merkblättern nicht hingewiesen wurde sowie unterschiedliche Anforderungen an den Legalisierungsgrad (Kopie, Apostille etc.) der vorzulegenden Dokumente (z. B. Heirats- oder Geburtsurkunde). Durch menschliches Versehen kann es dazu kommen, dass die bei der Auslandsvertretung eingereichten Unterlagen von dort an eine örtlich nicht zuständige Ausländerbehörde übersendet werden. Bei unspezifischen Verzögerungen des Visumverfahrens wird vermutet, dass der Postweg relativ viel Zeit in Anspruch genommen hat, dass die am Prozess beteiligten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter langsam gearbeitet haben oder dass aufgrund von Krankheit weniger Personal in der zuständigen Ausländerbehörde zur Verfügung stand. Verzögerungen können auch entstehen, weil die ausländische Arbeitskraft nicht alle Dokumente eingereicht hat und fehlende Unterlagen nachgefordert werden müssen oder weil die Antragstellerin bzw. der Antragsteller mit einem abgelaufenen Pass bei der Auslandsvertretung erscheint. Auch der Wechsel des Wohnortes der ausländischen Arbeitskraft und der damit einhergehende Wechsel der zuständigen Ausländerbehörde kann die Dauer des Visumverfahrens verlängern. Zudem müssen die Unternehmen länger auf die Visumerteilung ihrer ausländischen Arbeitskräfte warten, wenn die am Prozess beteiligten Behörden erst nach Eintreffen der Originaldokumente mit der Bearbeitung beginnen. Zu Verzögerungen des Visumverfahrens kommt es aber auch, wenn am Prozess beteiligte Akteure während des Verfahrens in Urlaub sind. Bei der Visumbeantragung von Praktikantinnen und Praktikanten kommt es insbesondere

kurz vor den Semesterferien zu Verzögerungen, da die ZAV dann mit einer relativ hohen Arbeitsbelastung konfrontiert ist.

Natürlich gibt es auch Gründe für Beschleunigungen im Visumverfahren. So kann es bei Fachkräften insbesondere dann schnell abgeschlossen werden, wenn keine Zustimmung der Agentur für Arbeit notwendig ist (siehe Kapitel 5). Im günstigsten Fall kann eine Verfahrensdauer von etwa drei Tagen erreicht werden, wenn in dringenden Fällen von der Vorabzustimmung (§ 31 Abs. 3 AufenthV) Gebrauch gemacht wird. Wenn es besonders schnell geht, kann der Prozess der Visumbeantragung nach Schätzungen der befragten Firmen bei den Fachkräften sowie bei den Praktikantinnen und Praktikanten im Mittel etwa drei Wochen, beim Intra-Company-Transfer sowie bei den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern etwa zwei Wochen umfassen.

Ganz allgemein seien die Gründe für eine mögliche Beschleunigung des Prozesses eher unspezifisch und werden von einigen der befragten Unternehmen als schwer nachvollziehbar beurteilt. So kann nur vermutet werden, dass sich der persönliche Kontakt der Unternehmen zu den Behörden positiv auf die Dauer des Visumverfahrens auswirkt. Darüber hinaus wird angenommen, dass bei einer vergleichsweise schnellen Prozessdauer alle beteiligten Behörden relativ zügig gearbeitet haben.

Tabelle 6.4.1 Mittlere Dauer des Visumverfahrens nach Schätzungen der befragten Unternehmen

	Durchschnitt	Besonders schnell	Besonders langsam
Fachkräfte	8 Wochen	3 Wochen	11 Wochen
Wissenschaftler	5 Wochen	2 Wochen	11 Wochen
Praktikanten	7 Wochen	3 Wochen	11 Wochen
Intra-Company-Transfer	4 Wochen	2 Wochen	7 Wochen

Hemmnisse

Dadurch, dass die Unternehmen ihre ausländischen Fach- und Führungskräfte bei der Antragstellung unterstützen und bei den Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen Nachfragen zum Prozessstand stellen, treten sie mit den meisten am Prozess beteiligten Akteuren in Kontakt. Dabei werden sowohl bei den Auslandsvertretungen als auch bei den Behörden in Deutschland Verfahrens- und Verhaltensweisen wahrgenommen, die von den befragten Unternehmen als hinderlich im Prozess des Visumverfahrens bewertet werden.

Wesentliche Hemmnisse stellen für die Unternehmen in der Praxis die mangelnde Transparenz und Planbarkeit des Visumverfahrens dar. Die Transparenz wird vor

allem im Zusammenhang mit Folgendem bemängelt: Wenn die Unterlagen des ausländischen Antragstellers vorab an die zuständige Ausländerbehörde gesendet werden, bekommen die Unternehmen in den seltensten Fällen eine Eingangsbestätigung. Es besteht also Unklarheit darüber, ob die Unterlagen eingegangen sind und wer die zuständige Sachbearbeiterin bzw. der zuständige Sachbearbeiter ist. Darüber hinaus haben die Personaler aus den Unternehmen bzw. die beauftragten externen Dienstleister von den Erfahrungen berichtet, dass sie bei Nachfragen zum Prozessstand zumindest gelegentlich die Mitarbeiterin bzw. den Mitarbeiter aus der Ausländerbehörde nicht erreichen. Ob der gestellte Visumantrag also unmittelbar nach Eingang der Vorankündigung oder erst nach Eintreffen der Originaldokumente aus dem Ausland bearbeitet wird oder ob es zu Verzögerungen kommt, weil z. B. noch weitere Unterlagen von der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller nachzureichen sind, ist für das Unternehmen nicht offenkundig. Die Planbarkeit als zweites Hemmnis ist besonders bei Projekten, für die die Zusammenstellung internationaler Teams erforderlich ist, von hoher Bedeutung, und so sind verlässliche Informationen über den Stand des Visumverfahrens unentbehrlich. Sollen bspw. Sechs Fachkräfte aus China, Japan und Indien für einen festgelegten Zeitraum in Deutschland arbeiten und drei dieser Arbeitskräfte können aufgrund von Verzögerungen im Visumverfahren erst verspätet am Projekt mitarbeiten, können ggf. mit Kunden vereinbarte Fristen nicht eingehalten werden. Die Folge können Geldstrafen sein, aber vor allem auch Vertrauens- und Imageverluste des Unternehmens. Die Unsicherheit bzgl. der Dauer der Visumbearbeitung und die damit einhergehende geringe Planbarkeit, wann die jeweilige Fach- und Führungskraft ihre Arbeit in Deutschland aufnehmen kann, stellen Wirtschaftshemmnisse dar. Des Weiteren führen Unterschiede von Bearbeitungszeiten zur Verunsicherung bei Fach- und Führungskräften. So ist es zum Beispiel für zwei ausländische Arbeitskollegen nicht nachvollziehbar, warum für ihre zum gleichen Zeitpunkt und bei der gleichen Auslandsvertretung gestellten Visumanträge unterschiedliche Bearbeitungszeiten anfallen.

Fallbeispiel:

Fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die an einem chinesischen Standort eines Unternehmens in einem Team und in einem Büro zusammenarbeiten, sollen gemeinsam zu einem Arbeitseinsatz nach Deutschland reisen. Alle fünf Fachkräfte beantragen zum etwa gleichen Zeitpunkt bei der gleichen deutschen Auslandsvertretung in China ein Visum und für alle fünf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist die gleiche Ausländerbehörde zuständig.

Der von dem Unternehmen beauftragte und von den chinesischen Fachkräften bevollmächtigte externe Dienstleister informiert die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unmittelbar nachdem er Kenntnis über den Ausgang des Visumverfahrens hat. Alle fünf Fachkräfte aus China bekommen an verschiedenen Tagen Auskunft über die Erteilung ihres Visums. Als die erste Mitarbeiterin bzw. der erste Mitarbeiter von dem externen Dienstleister im Büro angerufen wird und erfährt, dass ihr bzw. sein Visumantrag genehmigt wurde, waren die anderen vier Fachkräfte, die das Telefongespräch im Büro mitverfolgten, verunsichert und riefen nach und nach den Dienstleister an, um den Stand ihres Visumverfahrens abzufragen. Warum ist ihr Visum noch nicht genehmigt worden? Wird es womöglich abgelehnt, obwohl schon alle Vorkehrungen für den Umzug getroffen wurden? Welche Schwierigkeiten sind bei dem eigenen Visumverfahren aufgetreten?

Weitere Hemmnisse sind für die Unternehmen und für die ausländischen Fach- und Führungskräfte uneinheitliche Vorgehensweisen der Behörden, so dass in diesem Zusammenhang der Wunsch nach einer zentralen Bearbeitung der Anträge zum Ausdruck gebracht wurde. So liegt aus Sicht der befragten Firmen ein wesentliches Problem darin, dass die Anwendung des Rechts bei vergleichbaren Sachverhalten nicht nur zwischen den verschiedenen beteiligten Behörden variiert, sondern auch innerhalb der jeweiligen Behörde und je nach Sachbearbeiter unterschiedlich ist. Beispielsweise ist bei der Einreise von Unternehmensspezialisten im Gesetz nicht genau definiert, wie viele Jahre Unternehmenszugehörigkeit eine Arbeitnehmerin bzw. ein Arbeitnehmer aufweisen muss, um als Unternehmensspezialist zu gelten. Dieser gesetzliche Spielraum wird je nach Stelle der Bundesagentur für Arbeit unterschiedlich ausgelegt²¹. Eine Differenzierung nach Branche kann sinnvoll sein, führt aber bei gleichen Berufsgruppen innerhalb eines Unternehmens zu Verunsicherungen. Durch die Neuorganisation ist jedoch eine Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis bei der Bundesagentur für Arbeit zu erwarten.

²¹ Zum Zeitpunkt der Befragung waren hiermit die verschiedenen Arbeitgeberträger am Beschäftigungsort gemeint. Seit dem 1.5.2011 wird die materielle Rechtsprüfung von sechs ZAV-Teams vorgenommen. Auskünfte zur neuen Praxis waren während des Befragungszeitraums noch nicht möglich.

Fallbeispiel:

Ein Unternehmensspezialist ist eine Person, die zur Ausübung ihrer Beschäftigung über besondere, vor allem unternehmensspezifische Spezialkenntnisse verfügt (siehe § 28 Nr. 1 BeschV). Die Bundesagentur für Arbeit kann ohne Vorrangprüfung nach § 39 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 des Aufenthaltsgesetzes einer Beschäftigung zustimmen.

Eine Stelle der Bundesagentur für Arbeit hat der Einreise eines Unternehmensspezialisten mit zwei Jahren Unternehmenszugehörigkeit zugestimmt, bei einer anderen Stelle wurde die Einreise bei einem ausländischen Unternehmensspezialisten der gleichen Firma und mit dem gleichen Berufsprofil abgelehnt, da eine Unternehmenszugehörigkeit von etwa sieben Jahren als zu gering eingestuft wurde.

Darüber hinaus bestehen bei den lokalen Agenturen für Arbeit unterschiedliche Anforderungen an die Sprache der Arbeitsverträge und Gehaltsnachweise (Deutsch oder Englisch). Häufig wird die komplette Übersetzung der von der ausländischen Fach- und Führungskraft einzureichenden Dokumente erwartet. Dabei sind bspw. die Zahlen in einer Gehaltsabrechnung selbsterklärend. Für die befragten Unternehmen würde es bereits eine Erleichterung darstellen, wenn bestimmte als wesentlich definierte Textpassagen übersetzt werden müssten. Dies könnten z. B. die Beschreibung der Arbeitsstelle und Erläuterungen zum Gehalt und zum Arbeitsort sein.

Wie bereits erwähnt, sind die Unternehmen darum bemüht, das Visumverfahren zu beschleunigen. Dieser Wunsch kann auf die von den Firmen einzuhaltenden Fristen und den daraus resultierenden Zeitdruck zurückgeführt werden. Aufgrund dieses Zeitdrucks werden Verzögerungen der Visumverfahren einzureisender Fach- und Führungskräfte von den Unternehmen als Wirtschaftshemmnis bewertet. In der Praxis verlängert sich z. B. die Visumbearbeitung, weil die Originalunterlagen von der Auslandsvertretung an eine nicht zuständige Ausländerbehörde gesendet wurden und von dort weiter an die zuständige Ausländerbehörde geschickt werden müssen. Zu zeitlichen Verzögerungen kann es bereits schon bei den Auslandsvertretungen kommen, wenn bspw. keine zeitnahe Terminvergabe ermöglicht wird.

Fallbeispiel:

Bei einer Auslandsvertretung in Russland hat die Terminvergabe für die erste Antragsstellung sechs bis sieben Wochen in Anspruch genommen. Selbst bei einer Vorabzustimmung konnte in einem anderen Fall von Seiten der Auslandsvertretung erst in drei Wochen ein Termin zur Antragsstellung angeboten werden.

Zu Verzögerungen kommt es auch des Öfteren aufgrund von unterschiedlichen Anforderungen an den Legalisierungsgrad (Kopie, Apostille etc.) der bei den jeweiligen Auslandsvertretungen einzureichenden Dokumente (z. B. Heirats- oder Geburtsur-

kunde). Muss z. B. eine Heiratsurkunde auf Echtheit überprüft werden, kann dies den Prozess der Visumbeantragung um einige Wochen verzögern. Des Weiteren kommt es aufgrund der Komplexität der Rechtsnormen zu Verzögerungen im Visumverfahren, da die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter nicht immer mit allen relevanten Regelungen vertraut sind bzw. alle Fallkonstellationen routiniert bearbeiten können. So ist z. B. die Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG sowie die Möglichkeit der Vorabzustimmung nach § 31 Abs. 3 AufenthV den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Ausländerbehörden nicht unbedingt geläufig.

Positive Praxisbeispiele

Um die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und den Ausländerbehörden sowie den Arbeitsagenturen zu optimieren, haben einige der befragten Firmen Treffen mit den zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern sowie Leiterinnen und Leitern aus den Behörden zum Informationsaustausch organisiert. Gerade der persönliche Austausch über interne Arbeitsprozesse hat häufig zu einer Verbesserung der Arbeitsabläufe an den Schnittstellen zwischen Unternehmen und Ausländerbehörde sowie Unternehmen und Arbeitsagentur beigetragen. Ganz allgemein wird der gute Kontakt zu den Behörden von den befragten Firmen als sehr wichtig beurteilt (siehe oben). Kommt es bspw. in einer Ausländerbehörde relativ selten zu einer Vorabzustimmung und es herrscht Unsicherheit bzgl. der Vorgehensweisen, kann das Unternehmen oder der von diesem beauftragte Dienstleister mit der jeweiligen Sachbearbeiterin bzw. dem Sachbearbeiter die Besonderheiten dieses Verfahrens besprechen. Dies schafft neben Sicherheit auch Transparenz.

Ein weiteres „positives Praxisbeispiel“ der Unternehmen ist die Begleitung ihrer Fach- und Führungskräfte aus Drittstaaten durch eine Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter oder ein beauftragtes Relocation-Unternehmen auf dem Weg zur Ausländerbehörde. Dadurch können Missverständnisse, die ggf. aufgrund mangelnder Englischkenntnisse der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter entstehen können, vermieden werden. Eines der befragten Unternehmen hat für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Ausländerbehörde Englischkurse organisiert, die unentgeltlich von Studierenden gegeben wurden.

Fallbeispiel:

Ein ausländischer Arbeitnehmer rief verzweifelt und verstört bei seinem Arbeitgeber an und berichtete, er werde auf der Ausländerbehörde festgehalten und man hätte ihm sogar seinen Pass abgenommen.

Auf Vermittlung der angerufenen Personalbetreuerin des Unternehmens stellte sich heraus, dass er lediglich gebeten wurde zu warten und der Pass zum Einbringen des Visumaufklebers benötigt wurde. Wegen fehlender Sprachkenntnisse auf beiden Seiten kam es zu dem Missverständnis.

Intern nehmen die befragten Unternehmen ständig Optimierungen der Prozesse im Zusammenhang mit der Beantragung von Visa vor. Dazu gehört z. B. die Pflege von Behördenkontaktdaten mit Vermerken über Zuständigkeitsbereiche, aber auch über abgesprochene Zeiten, an denen die entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gut erreichbar sind. Außerdem gibt es Informationen über die bei der Übermittlung von Anträgen bevorzugt eingesetzten Medien der jeweiligen Behörden (E-Mail, Fax oder Post).

Willkommenskultur und der Familiennachzug

Durch die Unterstützungsleistungen, die die Unternehmen ihren ausländischen Fach- und Führungskräften anbieten, möchten sie u. a. einen Beitrag zur Willkommenskultur leisten. Die Einreise nach und der Aufenthalt in Deutschland sollen für die ausländischen Fach- und Führungskräfte so angenehm wie möglich gestaltet werden. Das Wohlfühlen in Deutschland ist dabei auch davon abhängig, ob die aus Drittstaaten eingereisten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von ihrer Familie begleitet werden.

Wenn die ausländischen Fach- und Führungskräfte eine Familie haben, dann wollen sie diese in der Regel auch mitnehmen. Menschen sind emotional mit ihrem Heimatland verbunden und das gilt natürlich auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Drittländern. Sie verkraften den „Kulturschock“ – die unvertraute Kultur – in Deutschland besser, wenn sie von vertrauten Menschen umgeben sind. Deshalb bieten nahezu alle der befragten Firmen ihren einreisenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern spezielle Hilfestellungen bei der Organisation des Familiennachzugs an. Dazu gehören bspw. Unterstützungen bei der Beantragung der Visums sowie bei Behördengängen für alle Familienmitglieder, bei der Organisation der Reise und der Überführung persönlicher Gegenstände nach Deutschland, bei der Suche nach Schulen, Kindergärten und weiteren Betreuungsmöglichkeiten für Kinder sowie bei der Beantragung von Kinder- und Elterngeldanträgen. Des Weiteren werden Sprachkurse sowie Informationen über zu erledigende Aufgaben für die gesamte Familie bereitgestellt.

Beim Ehegattennachzug kann es bei einer beabsichtigten Aufenthaltsdauer von unter einem Jahr dazu kommen, dass der Nachzug der Partnerin bzw. des Partners nicht genehmigt wird (§ 30 Satz 1 Nr. 3 Buchstabe e AufenthG).

Fallbeispiel:

Ein Inder wollte mit seiner Frau und seinem eineinhalb jährigen Sohn für ein halbes Jahr nach Deutschland einreisen, um dort zu arbeiten. Der Familiennachzug wurde nicht genehmigt, weshalb die Familie lediglich mit einem dreimonatigen Touristenvisum mit nach Deutschland kommen konnte.

Schwierigkeiten beim Familiennachzug können dazu führen, dass die anvisierten Fach- und Führungskräfte aus Drittstaaten die angebotene Arbeitsstelle in Deutschland absagen. Vier der neun persönlich befragten Unternehmen geben an, dass sie bereits Absagen von Bewerberinnen und Bewerbern aus Drittländern erhalten haben, weil der Familiennachzug nach Deutschland zu kompliziert war. Gründe für die Absagen waren u. a. Schwierigkeiten bei der Arbeitserlaubnis für die Partnerin bzw. den Partner, bei der Organisation der Kinderbetreuung sowie bei dem Nachweis von Deutschkenntnissen der Partnerin bzw. des Partners.

Fallbeispiel:

Der Universitätsabschluss der Ehefrau eines Inders wird nicht anerkannt, da sowohl die in Indien besuchte Hochschule als auch der dort erworbene Abschluss von den deutschen Behörden als „nicht bekannt“ eingestuft wird. Ausländische Universitätsabsolventen müssen in der Regel weder einen Basis-Deutschkurs noch einen Integrationskurs besuchen. Wird der Hochschulabschluss jedoch nicht anerkannt, muss die Teilnahme an beiden Kursen nachgewiesen werden.

In den persönlichen Interviews mit den befragten Unternehmen kam zum Ausdruck, dass das Gesetz verstärkt für und nicht gegen Familiennachzug ausgelegt werden sollte und eine Pro-Familiennachzug-Einstellung verinnerlicht werden muss. Ganz allgemein sind die befragten Unternehmen der Auffassung, dass von Seiten der Behörden ein Beitrag zur Willkommenskultur durch Serviceorientierung geleistet werden kann. Unter Serviceorientierung wird im Kontext der Einreiseoptimierung das Verständnis der Behörden als Dienstleister zur Unterstützung der Einreise qualifizierter Fach- und Führungskräfte verstanden.

Absicherung der gesetzlich beabsichtigten Ziele

Einige der befragten Unternehmen wünschen sich eine bessere Überprüfung der Regelungen des Aufenthaltsrechts, um die Unternehmen zu unterstützen, die sich gesetzeskonform verhalten. Zu denken wäre in diesem Zusammenhang z. B. an Nachweise, dass den Verpflichtungen zur ordnungsgemäßen Abführung von Sozialversicherungen und Lohnsteuer nachgegangen wurde sowie an Nachweise, dass

aus- und inländische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vergleichbar beschäftigt und vergütet werden.

Im Folgenden wird im Rahmen von Profilen für jedes befragte Unternehmen sowie für die interviewte Forschungseinrichtung u. a. dargestellt, wie viele Fachkräfte, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Drittstaaten bei der jeweiligen Firma an einem deutschen Standort im Jahr 2010 angestellt bzw. über einen Intra-Company-Transfer weiterbeschäftigt wurden. Dargestellt werden auch die Abteilungen bzw. Teams in den Unternehmen, die für die Einreise von Fach- und Führungskräften zuständig sind und die Unterstützungen, die der ausländischen Arbeitskraft von den Firmen angeboten werden.

6.4.1 BASF SE



Branche:	Chemische Industrie, Öl und Gas
Tätigkeitsfeld / Produkte:	Chemikalien, Kunststoffe, Veredelungsprodukte, Pflanzenschutzmittel, Feinchemikalien, Öl und Gas
Unternehmenssprache:	Deutsch, Englisch
Anzahl Standorte* national:	6
Mitarbeiterzahl national:	50.801
Anzahl Standorte* international:	6 Verbundstandorte und rund 385 Produktionsstandorte
Mitarbeiterzahl international:	109.140

Stand: 31.12.2010

* Standorte der Muttergesellschaft sowie der Tochtergesellschaften, die eine Beteiligung des Mutterunternehmens von mindestens 50 % aufweisen.

Fach- und Führungskräfte aus Drittstaaten bei der BASF SE

Für das Chemieunternehmen BASF SE mit Stammsitz in Ludwigshafen am Rhein ist der Intra-Company-Transfer von zentraler Bedeutung. Alle Führungskräfte von BASF sollen einen Arbeitsaufenthalt im Ausland vorweisen können. Zudem werden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Chemikerinnen und Chemiker aus Drittländern eingestellt, um einen internationalen Wissensaustausch als Grundvoraussetzung von Forschung und von Innovationen zu gewährleisten. Auch werden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit sehr spezifischem Wissen – bspw. über Brennstäbe – benötigt, die ausschließlich über eine weltweite Suche rekrutiert werden können. Im Jahr 2010 sind 69 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Drittstaaten im Rahmen eines Intra-Company-Transfer zu BASF nach Deutschland gekommen. Zudem wurden im Jahr 2010 94 Fachkräfte, 70 Praktikantinnen und Praktikanten aus Drittstaaten bei BASF in Deutschland neu eingestellt.

Da die chemische Forschung ein wesentlicher Bestandteil der BASF SE ist, möchte sich der Konzern als forschendes Unternehmen registrieren lassen, um die Grundvoraussetzung für die Einreise von ausländischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern nach § 20 AufenthG zu schaffen. Bisher reisen die forschend tätigen ausländischen Arbeitskräfte von BASF nach Deutschland gemäß § 18 AufenthG ein.

Die Abteilung Transfer Management bei der BASF SE

Jeder Standort der BASF verfügt über eine eigene Personalabteilung, die der Zentrale in Ludwigshafen unterstellt ist. Dort sitzt auch die Abteilung Transfer Management, die für den weltweiten Mitarbeitertransfer der BASF zuständig ist und die die ausländische Arbeitnehmerin bzw. den ausländischen Arbeitnehmer bei der Beantragung einer Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis unterstützt.

Unterstützungsleistungen der BASF SE für die einreisenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung Transfer Management unterstützen die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sowie deren Familienmitglieder bei der Zusammenstellung der Unterlagen für das zu beantragende Visum und übernehmen die Kosten für die Übersetzung von Dokumenten, die ggf. von den Behörden eingefordert werden.

Anstelle eines Relocation-Unternehmens hat die BASF SE ein Patensystem entwickelt, welches schon seit über 20 Jahren praktiziert wird. Dabei wird jeder eingereisten Arbeitnehmerin bzw. jedem eingereisten Arbeitnehmer eine Patin bzw. ein Pate zugewiesen. Bei diesen Paten handelt es sich um Lebenspartnerinnen und -partner von inländischen BASF-Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die ihrerseits schon im Ausland gelebt und gearbeitet haben. Sie begleiten die ausländische Arbeitnehmerin bzw. den ausländischen Arbeitnehmer und deren nachgezogene Familienangehörige bei der erstmaligen Anmeldung bei der zuständigen Ausländerbehörde und dem Einwohnermeldeamt und helfen bspw. bei der Wohnungssuche, bei der Eröffnung eines Bankkontos, bei Fragen zu privaten Versicherungen und bei der Beschaffung eines privaten Telefon- und Internetanschlusses. Auch werden Informationen zum öffentlichen Nahverkehr, zum Führerschein in Deutschland, zum Gesundheitssystem sowie zu Einkaufsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt. Bei Bedarf unterstützen die Patinnen und Paten, die als freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für BASF arbeiten, bei der Suche nach einem Kindergarten oder einer Schule.

6.4.2 Bayer AG



Branche:	Arzneimittel, Kunststoff und Pflanzenschutzmittel
Tätigkeitsfeld / Produkte:	Arzneimittel, Kunststoff und Pflanzenschutzmittel
Unternehmenssprache:	Englisch
Anzahl Standorte* national:	10
Mitarbeiterzahl national:	36.200
Anzahl Standorte* international:	
Mitarbeiterzahl international:	111.400

Stand: 31.12.2010

*Standorte der Muttergesellschaft sowie der Tochtergesellschaften, die eine Beteiligung des Mutterunternehmens von mindestens 50 % aufweisen.

Fach- und Führungskräfte aus Drittstaaten bei Bayer

Im Kontext der Einreise von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Drittstaaten sind für den international agierenden Bayer-Konzern sowohl die Neueinstellung als auch die Weiterbeschäftigung ausländischer Fach- und Führungskräfte von Relevanz. Zudem können Studierende aus dem Ausland ein Praktikum bei Bayer absolvieren. Im Jahr 2010 wurden rund 115 ausländische Praktikantinnen und Praktikanten an deutschen Standorten des Bayer-Konzerns eingesetzt. Außerdem wurden in 2010 in Deutschland weitere 85 visumpflichtige Einstellungen von Fach- und Führungskräften aus Drittländern vorgenommen, wobei sogenannte Intra-Company-Transfers hierbei unberücksichtigt sind.

In den internen Arbeitsbeziehungen sind Teams mit Akteuren unterschiedlicher Nationalitäten ein selbstverständliches Merkmal des weltweit agierenden Konzerns.

Die Bayer Direct Services GmbH – HR//direct


Die Bayer Direct Services GmbH mit Sitz in Leverkusen ist eine Tochtergesellschaft der Bayer Business Services GmbH. Mit HR//direct startete in 2006 im Bereich Personal (Human Resources) das konzernweit erste HR Shared Service Center für Bayer-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter.

HR//direct bietet zentralisierte Personaldienstleistungen für Bayer-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zu denen auch die Beantragung von Aufenthaltstiteln für aus dem Ausland Einreisende gehört. In diesem Fall unterstützt ein Team die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Praktikantinnen und Praktikanten aus dem Ausland bei der Erstanstellung, Vertragsänderung und bei Vertragsverlängerungen hinsichtlich der Beantragung der Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen. Neben der Unterstützung der Einreisenden bei der Antragstellung im Rahmen des Visumverfahrens leistet HR//direct noch weitere Betreuungs- und Administrationsleistungen.

Unterstützungsleistungen der Bayer AG für die einreisenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die im Ausland beschäftigten Bayer-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, die im Rahmen eines Intra-Company-Transfers nach Deutschland kommen, werden vom Team „Mobility“ betreut, welches von einem externen Relocation-Unternehmen unterstützt wird. Dazu gehört die Beschaffung von Wohnraum, Unterstützung bei Behördengängen, Anmeldung bei Schulen und Kindergärten; kurzum viele wichtige Punkte damit z. B. auch ein Familiennachzug sachgerecht gestaltet werden kann.

6.4.3 Commerzbank AG

COMMERZBANK 	
Branche:	Bank- und Finanzdienstleistungen
Tätigkeitsfeld / Produkte:	Bankprodukte
Unternehmenssprache:	Deutsch, Englisch nach Bedarf
Anzahl Standorte national:	23*
Mitarbeiterzahl national:	45.301**
Anzahl Standorte international:	26*
Mitarbeiterzahl international:	13.800**

Stand: 31.12.2010

* Ohne Filialen.

*** Quelle Geschäftsbericht für 2010.

Fach- und Führungskräfte aus Drittstaaten bei der Commerzbank AG

Die Commerzbank AG ist die Muttergesellschaft eines global agierenden Finanzdienstleistungskonzerns. Hinsichtlich der Einreise von Arbeitskräften aus Drittstaaten ist für die international ausgerichtete Commerzbank AG vor allem der Intra-Company-Transfer von Bedeutung. 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Drittstaaten wurden im Jahr 2010 an deutschen Standorten der Bank beschäftigt. Aufgrund der Fusion mit der Dresdner Bank und dem im Rahmen eines Sozialplans einhergehenden Personalabbauziels ist die Rekrutierung von Fachkräften aus dem Ausland zurzeit nicht vertretbar. Insgesamt leitet die Commerzbank AG im Durchschnitt jährlich 20 Verfahren für einen Intra-Company-Transfer ein.

Die Bereiche Management Beratung und Shared Services bei der Commerzbank AG

Sämtliche Stabs- und Steuerungsfunktionen, zu denen auch das Personalwesen Human Resources (HR) gehört, werden zentral von Frankfurt aus wahrgenommen. Zu HR gehören u. a. die Bereiche Management Beratung und Shared Services, die die operative Personalarbeit mit Auslandsbezug verantworten. Die Management Beratung ist vor allem für die Auswahl und die Vertragsverhandlungen von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des Commerzbank-Konzerns zuständig. Der Bereich Shared Services kümmert sich nach erfolgreichen Vertragsverhandlungen um die damit verbundenen administrativen Tätigkeiten wie der Ausarbeitung

des Arbeitsvertrages oder der Pflege der Stammdaten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Unterstützungsleistungen der Commerzbank AG für die einreisenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Um die aus Drittstaaten im Rahmen des Intra-Company-Transfers einzureisenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstützen zu können, hat die Commerzbank AG ein Relocation-Unternehmen beauftragt. Dieser übernimmt zum einen die Zusammenstellung der für die Antragstellung bei der zuständigen Auslandsvertretung notwendigen Unterlagen, zum anderen kümmert er sich ggf. um zu übersetzende Dokumente. Als weitere Betreuungsleistung begleitet das Relocation-Unternehmen den Gang zur Ausländerbehörde in Deutschland, um möglichen Verständigungsschwierigkeiten entgegen zu wirken. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Commerzbank, die aus Drittstaaten nach Deutschland einreisen, können Appartements der Bank nutzen, bevor sie eine eigene Wohnung gefunden haben. Darüber hinaus werden von der Commerzbank Sprachtrainings angeboten.

6.4.4 Deutsches Krebsforschungszentrum

	
Branche:	Forschungseinrichtung / Stiftung des öffentlichen Rechts
Tätigkeitsfeld / Produkte:	Forschung
Unternehmenssprache:	Deutsch
Anzahl Standorte national:	1
Mitarbeiterzahl national:	2.315*
Anzahl Standorte international:	-
Mitarbeiterzahl international:	-

Stand: 09.05.2011

* Hinzu kommen weitere 750 Zugangsberechtigte, die jedoch nicht vom Deutschen Krebsforschungszentrum, sondern von anderen Stellen wie z. B. der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert werden.

Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen sowie wissenschaftlich tätige Fachkräfte aus Drittstaaten im Deutschen Krebsforschungszentrum (DKFZ)

Das Deutsche Krebsforschungszentrum ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts des Landes Baden-Württemberg mit Sitz in Heidelberg und Mitglied der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren. Die Fördermittel für das DKFZ werden zu 90 % von der Bundesrepublik Deutschland und zu 10 % vom Land Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt. Zweck der Stiftung ist die Krebsforschung sowie damit in Zusammenhang stehende Aufgaben wie z. B. die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses.

Der internationale Austausch über Ideen und Techniken in der Wissenschaft ist die Grundvoraussetzung für Forschung. Deshalb sind im Deutschen Krebsforschungszentrum Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Fachkräfte wie z. B. Ingenieure, biologisch- oder chemisch-technische Assistentinnen und Assistenten aus zahlreichen Ländern beschäftigt. Im Jahr 2010 wurden 108 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, zwölf Praktikantinnen und Praktikanten, eine Fachkraft sowie sieben Personen anderer Fallgruppen wie z. B. Diplomanden aus Drittländern im DKFZ eingestellt. Im Durchschnitt leitet das Deutsche Krebsforschungszentrum jährlich rund 60 Verfahren für diese Personengruppen ein. In den letzten drei Jahren

konnte ein Anstieg der aus Drittländern einreisenden wissenschaftlich tätigen Personen im DKFZ verzeichnet werden.

Das Deutsche Krebsforschungszentrum ist eine vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Sinne des § 38a AufenthV anerkannte Forschungseinrichtung. Somit können Bewerberinnen und Bewerber aus Drittländern auf Grundlage von § 20 AufenthG einreisen. Allerdings gestaltet sich die Einreise nach § 20 AufenthG den bisherigen Erfahrungen im DKFZ zufolge umständlicher als das Verfahren bei Einreisen nach § 18 AufenthG. Als Grund wurde der Abschluss der zusätzlichen Aufnahmevereinbarung (siehe Abschnitt 5.2) genannt, die bei der Einreise nach § 18 AufenthG nicht erforderlich ist. Zusätzlich muss eine neue Aufnahmevereinbarung erstellt werden, wenn sich z. B. die Anreise der neu eingestellten Mitarbeiterin bzw. des neu angestellten Mitarbeiters verzögert. Dabei akzeptieren den bisherigen Erfahrungen zufolge einige Ausländerbehörden, dass die Aufnahmevereinbarung mit dem Einreisedatum erst nach der Anreise abgeschlossen wird, andere Ausländerbehörden akzeptieren dies wiederum nicht.

Der Bereich Personal- und Sozialwesen im Deutschen Krebsforschungszentrum

Der Bereich Personal- und Sozialwesen ist eine Abteilung der Administration am DKFZ. In der Abteilung Personal- und Sozialwesen ist jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter als Personalreferentin bzw. als Personalreferent für spezifische Gruppen innerhalb des Deutschen Krebsforschungszentrums zuständig. Diese Gruppen setzen sich z. B. aus Post-Doktoranden, Doktoranden, Wissenschaftlichen Angestellten und Fachkräften zusammen. Kommt es zu Einstellungen und/oder Vertragsverlängerungen von ausländischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern innerhalb einer dieser Gruppen, dann wird die für diese Gruppe zuständige Person durch eine Kollegin der International Staff Services unterstützt, die sich verstärkt mit ausländerrechtlichen Belangen sowie mit Hilfestellungen bei der Organisation des Familiennachzugs und den damit verbundenen Behördengängen beschäftigt.

Unterstützungsleistungen des Deutschen Krebsforschungszentrums für die einreisenden Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen sowie wissenschaftlich tätige Fachkräfte

Seit dem 01.11.2010 gibt es im Deutschen Krebsforschungszentrum die International Staff Services (ISS), welche sich konzeptionell an die Welcome Center der Universitäten anlehnen. Das International Staff Servicecenter im DKFZ fungiert als Anlauf- und Servicestelle, die Hilfestellungen sowie die Vermittlung zu weiteren in Heidelberg bestehenden Serviceeinrichtungen anbietet, um ausländische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung des Auslandsaufenthalts in Heidelberg zu unterstützen. Dazu gehören u. a. Unterstützungen bei Behördenangelegenheiten, beim Familiennachzug, gegebenenfalls bei der Suche nach Schulen

und/oder Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie bei weiteren zu organisierenden Formalitäten wie der Eröffnung eines Kontos, Beantragung einer Lohnsteuerbescheinigung, Krankenversicherung etc. Zudem stehen dem DKFZ eigene Gästehäuser mit 51 Wohneinheiten zur Verfügung, in denen die ausländischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ihren Familien wohnen können.

6.4.5 Deutsche Lufthansa AG

	
Branche:	Internationaler Luftverkehr
Tätigkeitsfeld / Produkte:	Passage Airline Gruppe, Logistik, Technik, IT-Services und Catering
Unternehmenssprache:	Deutsch
Anzahl Standorte* national:	13**
Mitarbeiterzahl national:	65.159
Anzahl Standorte* international:	
Mitarbeiterzahl international:	117.019

Stand : 31.12.2010

*Standorte der Muttergesellschaft sowie der Tochtergesellschaften, die eine Beteiligung des Mutterunternehmens von mindestens 50 % aufweisen.

**Es sind nicht alle Geschäftsfelder an allen Standorten vertreten.

Fach- und Führungskräfte aus Drittstaaten bei der Deutschen Lufthansa AG

Die Deutsche Lufthansa AG ist ein weltweit agierendes Luftverkehrsunternehmen mit Hauptsitz in Köln. Der Konzern, zu dem insgesamt über 400 Tochterunternehmen und Beteiligungsgesellschaften gehören, ist in den Geschäftsfeldern Passage Airline, Logistik, Technik, Catering und IT-Services aktiv.

Die Lufthansa AG hat das Ziel, die Internationalisierung des Konzerns voranzutreiben. Demnach wird im Unternehmen zum einen der internationale Austausch über den Intra-Company-Transfer gefördert, zum anderen werden Nachwuchsführungskräfte international rekrutiert, denen z. B. im Rahmen des Programms „ProTeam“ spezielle Trainings angeboten werden. Zudem wird die Zusammenarbeit mit internationalen Universitäten gefördert. Von einem Mangel an Fachkräften ist die Unternehmensgruppe Lufthansa Technik AG nach eigenen Angaben vor allem bei Flugmechanikern und Flugingenieuren, die international gesucht werden, betroffen.

Insgesamt wurden im Jahr 2010 26 Lufthansa-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter aus Drittländern im Rahmen eines Intra-Company-Transfers an einem deutschen Standort weiterbeschäftigt. Zudem wurden fünf Fachkräfte sowie sieben Praktikantinnen

und Praktikanten aus Drittländern an einem deutschen Standort der Lufthansa AG eingestellt²².

Die Abteilung Ausländerbetreuung bei der Deutschen Lufthansa AG

Für die Betreuung ausländischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist eine Referentin Ausländerbetreuung in der Abteilung International Assignments in Frankfurt verantwortlich. Sie bietet den einreisenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Unterstützungen bei der Antragstellung des Visums an und steht bei weiteren Fragen zum Aufenthalt in Deutschland zur Verfügung.

Unterstützungsleistungen der Deutschen Lufthansa AG für die einreisenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die Referentin Ausländerbetreuung unterstützt die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Zusammenstellung der Unterlagen für das zu beantragende Visum sowie der Umwandlung in die Aufenthaltserlaubnis, begleitet sie sowohl zur Anmeldung als auch zu der zuständigen Ausländerbehörde. Die Lufthansa übernimmt ggf. die Kosten für die Übersetzung von Dokumenten. Auch hilft ein beauftragtes Relocation-Unternehmen der zukünftigen Arbeitskraft bei der Wohnungssuche. Zudem gibt es ein Informationsblatt mit weiteren wichtigen Hinweisen zu den Themen „Führerschein“, „Steuern“, „Zoll“, „Banken“ und „Krankenversicherung/Sozialversicherung“ in Deutschland sowie mit Links zu weiteren Informationsquellen über Deutschland (z. B. Länderreport)

Auch bei Fragen zur Organisation des Familiennachzugs bietet die Ausländerbetreuung der Lufthansa AG Hilfe an. Beispielsweise können dort Informationen über die Beantragung von Eltern- und Kindergeld eingeholt werden. Für das Ausfüllen sämtlicher Formulare wird Hilfestellung gegeben.

²² Ohne Berücksichtigung des Geschäftsfeldes „Catering“ der Lufthansa AG.

6.4.6 Deutsche Telekom AG



Branche:	Telekommunikation
Tätigkeitsfeld / Produkte:	Telekommunikation
Unternehmenssprache:	Deutsch und Englisch
Anzahl Standorte* national:	k. A.
Mitarbeiterzahl national:	123.200
Anzahl Standorte* international:	k. A.
Mitarbeiterzahl international:	123.600

Stand: Im Jahr 2010.

* Standorte der Muttergesellschaft sowie der Tochtergesellschaften, die eine Beteiligung des Mutterunternehmens von mindestens 50 % aufweisen.

Fach- und Führungskräfte aus Drittstaaten bei der Deutschen Telekom AG

Die Telekom ist auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, da sie einerseits von einem Fachkräftemangel an Programmierern und Informatikern betroffen ist, und andererseits Wert auf einen internationalen Austausch legt. Insgesamt leitete die Telekom AG im Jahr 2010 29 Verfahren für einen Intra-Company-Transfer ein. Hinzu kamen sieben Verfahren für die Einreise von Praktikantinnen und Praktikanten und 41 für die Einstellung von Fach- und Führungskräften aus Drittländern. Zudem ist ein dreimonatiger Einsatz in einer Auslandsgesellschaft des Telekommunikationskonzerns Bestandteil des High-Potential-Programms „Start up!“. Das Programm richtet sich an Hochschulabsolventinnen und -absolventen mit einem überdurchschnittlichen Universitätsabschluss und ersten praktischen Erfahrungen im In- und Ausland.

Das Global Assignment Center bei der Deutschen Telekom AG

Bei der Telekom AG gibt es das Global Assignment Center, eine Stelle in Bonn, die sich mit der Einstellung oder Weiterbeschäftigung ausländischer Arbeitskräfte an deutschen Standorten befasst. Zum Aufgabenbereich des Global Assignment Centers gehören auch die konzernweite Organisation aller befristeten Entsendungen sowie die Unterstützung der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Visumbeantragung. Mit der Einreise und Weiterbeschäftigung ausländischer Arbeitskräfte beschäftigt sich zudem der Personal Service Telekom.

Unterstützungsleistungen der Deutschen Telekom AG für die einreisenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Global Assignments Centers unterstützen die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Zusammenstellung der Unterlagen für das zu beantragende Visum und übernehmen die Kosten für die Übersetzung von Dokumenten, die ggf. von den Behörden eingefordert werden. Des Weiteren hat die Telekom AG ein Relocation-Unternehmen beauftragt, der die eingereiste Arbeitskraft und deren Familie auf dem Weg zur Ausländerbehörde begleitet und der bei der Kontoeröffnung sowie bei der Wohnungs- und auch bei der Kindergarten- und Schulsuche weiterhilft. Die ausländischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können Sprachkurse besuchen und im Rahmen eines eintägigen interkulturellen Trainings Informationen über die deutsche Politik, Gesellschaft, Kultur und interkulturelle Gewohnheiten im Arbeitsalltag erhalten.

6.4.7 SAP AG



Branche:	Informationstechnologie (IT)
Tätigkeitsfeld / Produkte:	Software / Unternehmenssoftware
Unternehmenssprache:	Englisch
Anzahl Standorte* national:	20
Mitarbeiterzahl national:	15.900
Anzahl Standorte* international:	199
Mitarbeiterzahl international:	50.180

Stand: 01.07.2011

* Standorte der Muttergesellschaft sowie der Tochtergesellschaften, die eine Beteiligung des Mutterunternehmens von mindestens 50 % aufweisen.

Fach- und Führungskräfte aus Drittstaaten bei der SAP AG

Die SAP AG ist marktführender Anbieter von Softwarelösungen für Unternehmen. Das Kerngeschäft umfasst den Vertrieb von Nutzungsrechten an SAP-Softwarelösungen und den damit verbundenen Services. Die SAP AG hat ihren Stammsitz in Walldorf. Für den global agierenden Konzern ist sowohl der konzerninterne internationale Austausch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als auch die Neueinstellung von Fachkräften aus Drittstaaten, auch an deutschen Standorten eine zentrale Herausforderung, um einem Fachkräftemangel, vor allem im Entwicklungs- bzw. Vertriebsbereich, vorzubeugen. Der Entwicklungsbereich („Development“) umfasst hierbei die Neu- und Weiterentwicklung von Unternehmenssoftware.

Insgesamt wurden im Jahr 2010 bei der SAP AG 822 Fachkräfte aus Drittländern an deutschen Standorten eingesetzt. Von diesen Fachkräften können 556 Personen der Gruppe der „Transfers“ und 186 der Gruppe der „Assignments“ zugeordnet werden; 80 Fachkräfte wurden von extern eingestellt (Foreign New Hires).

Bei den „Transfers“ handelt es sich um SAP-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ihren Heimatvertrag im Ausland kündigen, und einen neuen Arbeitsvertrag bei SAP in Deutschland unterzeichnen. Hierbei ist SAP daran interessiert, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Ausland langfristig in Deutschland zu binden. „Assignments“ stellen den klassischen Personalaustausch dar; für eine in Deutschland eingesetzte

ausländische Fachkraft wird eine deutsche Arbeitnehmerin bzw. ein deutscher Arbeitnehmer für eine Dauer von maximal drei Jahren ins Ausland entsandt.

Die Abteilung Global Mobility bei der SAP AG

Bei der SAP AG ist die Abteilung „Global Mobility“ zentral verantwortlich für die Gestaltung von konzernweiten Entsendungsrichtlinien sowie die operative Umsetzung von Mitarbeiterentsendungen (Transfers, Assignments, Foreign New Hires, international Business Traveler sowie das SAP-interne Austauschprogramm). Dabei leistet Global Mobility überwiegend Beratungs- und Gestaltungsarbeit und koordiniert bei Bedarf Eskalationen mit den Verantwortlichen. So erhält die Abteilung z. B. Anfragen von SAP-Managerinnen und Managern zu entstehenden Kosten oder zu notwendigen Vorlaufzeiten für Visumverfahren bei der Einsatzplanung von ausländischen Fachkräften an geplanten Projekten. Neben der Beratung der Manager über Kosten und Prozesse werden die einzureisenden Fach- und Führungskräfte ausführlich zu Vorlaufzeiten, der Organisation, den von SAP gewährten Benefits bzw. zu steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Themen beraten.

Der Bereich Global Mobility setzt sich aus mehreren Teams zusammen, die in Walldorf, Prag, Singapur und den USA vertreten sind. Dabei betreuen die jeweiligen Teams die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in diesen Zielländern eingesetzt werden sollen. Das Team in Prag ist darüber hinaus speziell für administrative Themen wie das Datenmanagement sowie die Daten- und Systempflege verantwortlich.

Der Bereich Global Mobility arbeitet mit einem Global Service Provider zusammen, der die Koordination der in Zusammenhang mit der Einreise von Fach- und Führungskräften aus dem Ausland beauftragten externen Dienstleister und Relocation Agenturen übernimmt. Ein Dienstleister ist z. B. eine Kanzlei, die auf Zuwanderungsrecht spezialisiert ist und die SAP AG dabei berät, ihre Arbeitskräfte in Übereinstimmung mit den geltenden Gesetzen global einzusetzen. Eine Relocation Agentur unterstützt weiterhin die in Walldorf eingesetzten ausländischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter u. a. bei Anmeldung bei der Ausländerbehörde und bei der Wohnungssuche. Bei Fragen wenden sich die ausländischen Fach- und Führungskräfte an die Abteilung „Global Mobility“, bzw. an die Berater des Global Service Providers.

Unterstützungsleistungen der SAP AG für die einreisenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die SAP AG unterstützt mit Hilfe ihres Global Service Providers (siehe oben) ihre einreisenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – je nach Vereinbarung – sowohl bei der Antragsstellung des Visums mit Arbeitserlaubnis als auch bei der Wohnungssuche und dem Gang zur Ausländerbehörde. Darüber hinaus werden von den Behörden ggf. geforderte Übersetzungen von Dokumenten übernommen.

Auch den Familienmitgliedern wird von der SAP AG bei der Antragsstellung des Visums sowie bei der Organisation der Reise nach Deutschland Unterstützung angeboten. Zudem können, je nach Vereinbarung, Sprachkurse, Unterstützungen bei der Schulsuche oder bei der Einschreibung an Universitäten für die Kinder sowie die Teilnahme an einer internationalen „Expatriate Community“ in Anspruch genommen werden. Bei der „Expatriate Community“ handelt es sich um ein Informationsprogramm für Entsendete; es werden Bücher, Workshops sowie eine digitale Plattform zum Austausch von Informationen über das „Zielland“ bereitgestellt. Vor der Einreise der zukünftigen Mitarbeiterin oder des zukünftigen Mitarbeiters gibt es die Möglichkeit, mit der Familie einen Look&See Trip durchzuführen. Dabei handelt es sich um einen Aufenthalt in dem Land, in dem die ausländische Arbeitnehmerin bzw. der ausländische Arbeitnehmer zukünftig arbeiten wird, um einen ersten Eindruck von dem Land, den dort lebenden Menschen und der Kultur zu gewinnen.

6.4.8 Siemens AG

SIEMENS	
Branche:	Elektrobranche
Tätigkeitsfeld / Produkte:	Medizintechnik, Industrietechnologie, Energie, Infrastruktur und Städte
Unternehmenssprache:	Deutsch und Englisch
Anzahl Standorte* national:	74
Mitarbeiterzahl national:	130.000
Anzahl Standorte* international:	1.640
Mitarbeiterzahl international:	286.000

Stand: 01.03.2011

* Standorte der Muttergesellschaft sowie der Tochtergesellschaften, die eine Beteiligung des Mutterunternehmens von mindestens 50 % aufweisen.

Fach- und Führungskräfte aus Drittstaaten bei der Siemens AG

Der internationale Austausch von Fach- und Führungskräften, die bereits für Siemens arbeiten, ist gelebte Praxis. Im Durchschnitt kommen jährlich etwa 160 Siemens-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter im Rahmen eines Intra-Company-Transfers aus Drittländern nach Deutschland; im Jahr 2010 waren es 108 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Das International Delegation Center bei der Siemens AG

Das Elektronikunternehmen Siemens verfügt über ein International Delegation Center (IDC) in Deutschland am Hauptsitz des globalen operativen Geschäftes von Siemens in Erlangen. IDC ist das Kompetenzzentrum im weltweiten Mitarbeiterereinsatz mit über 70 Mitarbeitern aus zehn verschiedenen Nationen, das insgesamt über 1.750 Entsandte in über 70 Ländern und über 200 Siemens-Gesellschaften betreut. Darüber hinaus gibt es weitere Delegation Centers für folgende Regionen: Großbritannien, Schweiz, Österreich, Naher & Mittlerer Osten, China, Indien, USA, Lateinamerika. Das International Delegation Center ist ein Kompetenzzentrum, von dem aus sowohl Entsendungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus dem Ausland nach Deutschland als auch Entsendungen aus Deutschland ins Ausland gesteuert werden.

Unterstützungsleistungen der Siemens AG für die einreisenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Das jeweils zuständige Delegation Center unterstützt die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Zusammenstellung der Unterlagen für das zu beantragende Visum. Sobald die Mitarbeiterin bzw. der Mitarbeiter aus dem Ausland in Deutschland eingetroffen ist, wird sie bzw. er von einem beauftragten Relocation-Unternehmen unterstützt. Dabei begleitet das Relocation-Unternehmen die eingereisten Arbeitskräfte und deren Familie auf dem Weg zur Ausländerbehörde, hilft bei der Kontoeröffnung sowie bei der Wohnungssuche und ggf. bei der Suche einer geeigneten Schule und nach Betreuungsmöglichkeiten für die Kinder. Zudem kann die ausländische Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer Sprachkurse und Seminare über die deutsche Kultur bei „Learning Campus“, dem firmeninternen Partner für Businesslearning besuchen.

6.4.9 VW AG



Branche:	Automobilproduktion
Tätigkeitsfeld / Produkte:	Automobile
Unternehmenssprache:	Deutsch und Englisch
Anzahl Standorte* national:	6
Mitarbeiterzahl* national:	94.787
Anzahl Standorte** international:	62
Mitarbeiterzahl*** international:	399.381

Stand: 31.12.2010

* Zahlen ausschließlich für die VW AG.

** Fertigungsstätten Volkswagen Konzern

*** Volkswagen Konzern inkl. der nicht vollkonsolidierten chinesischen Gemeinschaftsunternehmen.

Fach- und Führungskräfte aus Drittstaaten bei der Volkswagen AG

Zum Volkswagen Konzern mit Sitz in Wolfsburg gehören neun Marken aus sieben europäischen Ländern: Volkswagen, Audi, SEAT, Skoda, Volkswagen Nutzfahrzeuge, Bentley, Bugatti, Lamborghini und Scania. Wolfsburg ist nicht nur Konzernsitz sondern auch Firmensitz der Volkswagen AG. Bei der Volkswagen AG ist die Förderung der Einreise von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Drittländern nicht nur auf einen Mangel an Fach- und Führungskräften zurückzuführen, sondern auch auf die Notwendigkeit die internationale Ausrichtung des Konzerns zu unterstützen. So wird bei VW vor allem der Intra-Company-Transfer bei Fach- und Führungskräften gefördert, die zu 60 % im technischen und zu 40 % im kaufmännischen Bereich tätig sind.

Im Jahr 2010 wurden insgesamt 399 VW-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter aus Drittländern im Rahmen eines Intra-Company-Transfers an einem deutschen Standort weiterbeschäftigt, Davon haben 177 VW-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter den Einsatz im Jahr 2010 begonnen. Für VW-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter, die eine Ausbildung oder ein Studium im Praxisverbund absolviert haben, ist es möglich, über das Projekt „Wanderjahre“ für ein Jahr an einem ausländischen Standort der Konzernge-

sellschaft zu arbeiten. 18 Fachkräfte aus Drittländern wurden 2010 an einem deutschen VW-Standort neu beschäftigt.

Die Abteilung Global Assignments bei der Volkswagen AG

Jeder Standort der VW AG verfügt über eine eigene Personalabteilung, die der Zentrale in Wolfsburg unterstellt ist. Zentral vom Standort Wolfsburg werden von der Abteilung Global Assignments befristete Einstellungen und Einsätze im Rahmen von internationalen Auslandseinsätzen organisiert und begleitet. Bei unbefristeten Einstellungen ist die jeweilige regionale Personalabteilung für die Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen verantwortlich. Auch Praktikantinnen und Praktikanten sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem In- und Ausland werden von den lokalen Personalabteilungen betreut.

Unterstützungsleistungen der Volkswagen AG für die einreisenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die Abteilung Global Assignments unterstützt die ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Zusammenstellung der Unterlagen für das zu beantragende Visum und übernimmt die Kosten für die Übersetzung von Dokumenten, die ggf. von den Behörden eingefordert werden. Ein Relocation-Unternehmen wird beauftragt, um die eingereiste Arbeitskraft auf dem Weg zur Ausländerbehörde zu begleiten und bei möglichen sprachlichen Verständnisschwierigkeiten weiter zu helfen. Zudem werden Hilfestellungen bei der Wohnungs- und ggf. bei der Schulsuche für die Kinder sowie sämtlichen anderen notwendigen Schritten geboten, die für eine erfolgreiche Integration notwendig sind, dazu gehört neben der Unterstützung bei der Anmeldung bei den Versorgern oder der Kontoeröffnung auch die ausführliche Information über die Umgebung des neuen Einsatzortes.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Drittländern können Sprachkurse und Integrationsveranstaltungen von VW besuchen, die das Einleben in Deutschland erleichtern sollen. Auch die Familienmitglieder werden bei der Auswahl von Sprachkursen sowie bei sämtlichen Behördenthemen unterstützt.

6.5 Arbeitsverwaltung



6.5.1 Bundesagentur für Arbeit

Lässt der Antrag auf einen Aufenthaltstitel erkennen, dass die Aufnahme einer nicht selbstständigen Beschäftigung angestrebt wird und liegt keine gesetzliche Berechtigung vor, ist von den Ausländerbehörden grundsätzlich die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) einzuholen. Damit soll einerseits der Schutz des deutschen bzw. europäischen Arbeitsmarktes, andererseits die adäquate Behandlung ausländischer Arbeitnehmer gewährleistet werden.

Bei der Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten obliegt der Bundesagentur für Arbeit (BA) nach der gesetzlichen Aufgabenteilung

- die materielle Rechtsprüfung des Arbeitsmarktzulassungsverfahrens
- die Prüfung der Beschäftigungsmöglichkeiten bevorrechtigter²³ Arbeitnehmer (sogenannte Vorrangprüfung) und
- die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen.

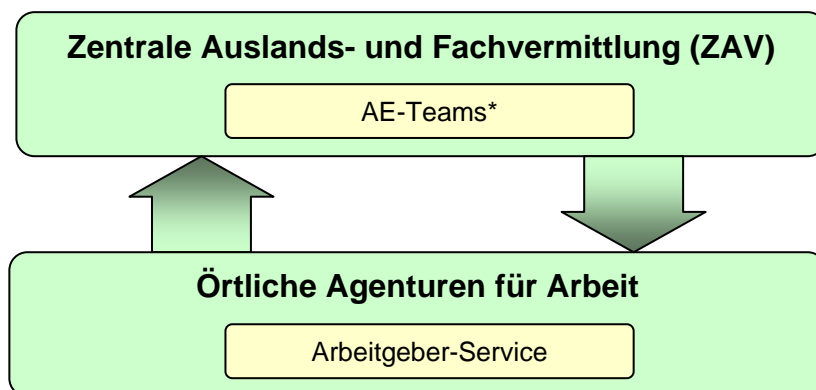
Innerhalb der Bundesagentur für Arbeit sind hierfür die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) sowie der Arbeitgeber-Service der örtlichen Agenturen für Arbeit zuständig.

Neuausrichtung des Arbeitsmarktzulassungsverfahrens

Zum 1. Mai 2011 wurde der Ablauf des Zustimmungsverfahrens innerhalb der Bundesagentur für Arbeit neu organisiert. Die materiellen Rechtsprüfungen des Arbeitsmarktzulassungsverfahrens wurden bis dahin dezentral in den Arbeitgeberträger-teams der örtlichen Agenturen für Arbeit vorgenommen. Seit der Umstellung liegt die Zuständigkeit bei der ZAV (siehe Abschnitt 6.5.1.).

²³ Bevorrechtigte Arbeitnehmer sind Deutsche, Staatsangehörige aus EU und EWR-Ländern, Bürger der Schweiz sowie Ausländer, die deutschen Arbeitnehmern hinsichtlich der Arbeitsaufnahme gleichgestellt sind.

Abbildung 6.5.1: Beteiligung der örtlichen Agentur für Arbeit durch die ZAV



* AE-Teams bearbeiten das Arbeitserlaubnisverfahren.

Die Arbeitsmarktprüfungen, d. h. die Vorrangprüfungen und die Prüfungen der Beschäftigungsbedingungen, verbleiben im Arbeitgeber-Service der örtlichen Agenturen für Arbeit (siehe Abschnitt 6.5.3).

Anlass für die Neuausrichtung war die seit 1. Mai 2011 bestehende uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger aus acht neuen EU-Staaten²⁴. Eine Erteilung von Arbeitsgenehmigungen für diesen Personenkreis ist seither nicht mehr erforderlich. In den 178 Arbeitgeberträgerteams der lokalen Arbeitsagenturen wurden bis zum 30.04.2011 - neben ca. 60 bis 70 weiteren Aufgaben - auch die materiellen Rechtsprüfungen für Arbeitsmarktzulassungsverfahren durchgeführt. Aufgrund dieser Aufgabenvielfalt waren die Personalanteile pro Verfahren sehr gering. Es war schließlich absehbar, dass die o. g. Rechtsänderung zum 1. Mai 2011 eine Halbierung des Arbeitsaufkommens im Bereich Arbeitsmarktzulassung nach sich ziehen würde. Eine weitere fachliche Spezialisierung einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Arbeitgeberträgerteams schien aufgrund der Seltenheit und Komplexität der Vorgänge nicht zweckmäßig zu sein.

Mit der Zentralisierung der Verfahren in spezialisierten ZAV-Teams wird ein standardisiertes und damit routiniertes Vorgehen bei der Vorgangsbearbeitung ermöglicht und eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt. Als langfristiges Ziel soll damit die Verkürzung der Bearbeitungs- und Laufzeiten erreicht werden.

Circa 30 der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den AE-Teams verfügten zum Zeitpunkt der Neuorganisation bereits über Erfahrungen aus der bisherigen Tätigkeit in einem Arbeitgeberträgerteam.

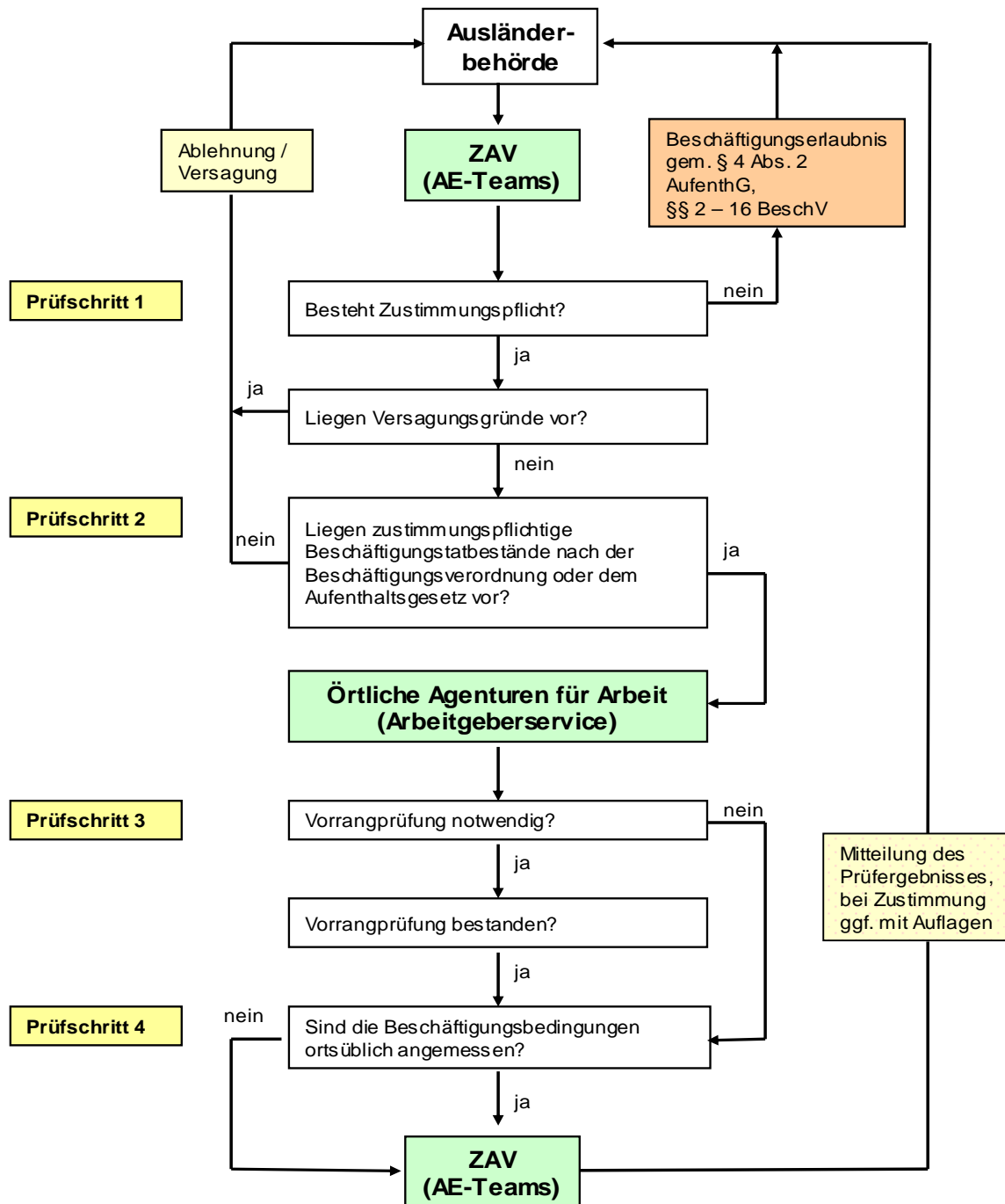
²⁴ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Slowenien und Ungarn.

Ab Februar 2011 wurden alle erforderlichen Informationen über das veränderte Verfahren durch die Bundesagentur für Arbeit im Internet zur Verfügung gestellt. In den „Allgemeinen Informationen über die Neuausrichtung des Arbeitsmarktzulassungsverfahrens für ausländische Arbeitnehmer in der Bundesagentur für Arbeit ab 1. Mai 2011“ wurden insbesondere den Arbeitgebern und den Ausländerbehörden wichtige Neuerungen in den Zuständigkeiten und im Verfahrensablauf mitgeteilt.

Hinweis:

Die Darstellung von Prozessen für die Arbeitsverwaltung war aufgrund der Umstrukturierung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit im Projektzeitraum nur eingeschränkt möglich. Aufgrund fehlender Routine in den Arbeitsabläufen des neuen Arbeitsmarktzulassungsverfahrens ab 1. Mai 2011 musste teilweise auf bisherige Erfahrungen zurückgegriffen werden. Hinzu kam die starke zeitliche Beanspruchung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Umstellungsphase. Dennoch bestand Bereitschaft, das Projekt in Form von persönlichen und telefonischen Interviews zu unterstützen. Infolgedessen stehen die entsprechenden Zeitangaben in diesem Bericht unter dem Vorbehalt der Vereinheitlichung der bisher dezentralen Verwaltungspraxis.

Abbildung 6.5.2: Prozess des Arbeitsmarktzulassungsverfahrens nach dem 1. Mai 2011

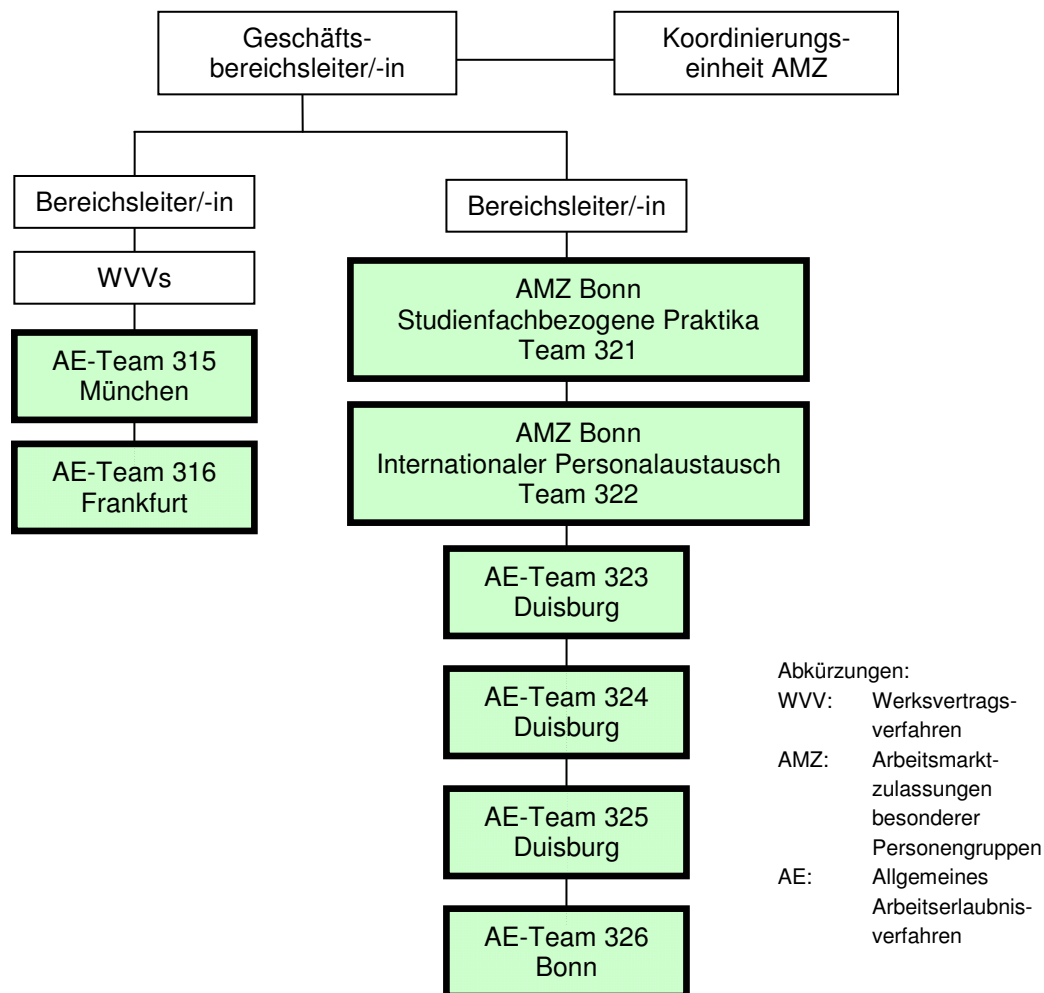




6.5.2 Zentrale Auslands- und Fachvermittlung

Die ZAV ist eine besondere Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit mit Hauptsitz in Bonn. Bereits seit Jahren nimmt die ZAV bundesweite Aufgaben mit internationalem Bezug wahr, so z. B. in der internationalen Arbeitsvermittlung oder bei der Zulassung ausländischer Saisonarbeitskräfte. Von Interesse für dieses Projekt sind zum einen die Teams, die für die allgemeinen Arbeitserlaubnisverfahren zuständig sind (AE-Teams), und zum anderen die Teams, in deren Verantwortlichkeit die Arbeitsmarktzulassungsverfahren für die Bereiche „Internationaler Personalaustausch und Auslandsprojekte“ und „Studienfachbezogene Praktika“ liegen (AMZ-Teams²⁵).

Abbildung 6.5.3: Organisationsstruktur der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV)



²⁵ AMZ-Teams bearbeiten die Arbeitsmarktzulassungsverfahren

Teams „Allgemeine Arbeitserlaubnisverfahren“

Das Allgemeine Arbeitserlaubnisverfahren wird seit dem 1. Mai 2011 in sechs AE-Teams gebündelt. Stützpunkte sind in Bonn, München, Frankfurt am Main und Duisburg (mit drei Teams). Die Zuständigkeiten richten sich nach dem Unternehmenssitz des künftigen Arbeitgebers. In den AE-Teams werden die Rechtsprüfungen durchgeführt, Koordinierungsaufgaben wahrgenommen und die abschließenden Zustimmungsentscheidungen getroffen.

Mitarbeiterstruktur und Organisation

Die AE-Teams bestehen aus ca. 15 bis 30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Innerhalb der Teams wird die Verteilung der Zuständigkeiten unterschiedlich geregelt, bspw. nach Regionen (Arbeitgebersitz), Staatsangehörigkeiten der Antragsteller oder nach besonderen Personengruppen (z. B. Saisonarbeitskräfte). Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind im Wechsel für die telefonische Beratung oder die Vorgangsbearbeitung zuständig. Dadurch kann ein kompetenter und praxisnaher Telefonservice angeboten werden. Gleichzeitig wird verhindert, dass die Sachbearbeitung durch telefonische Anfragen unterbrochen wird.

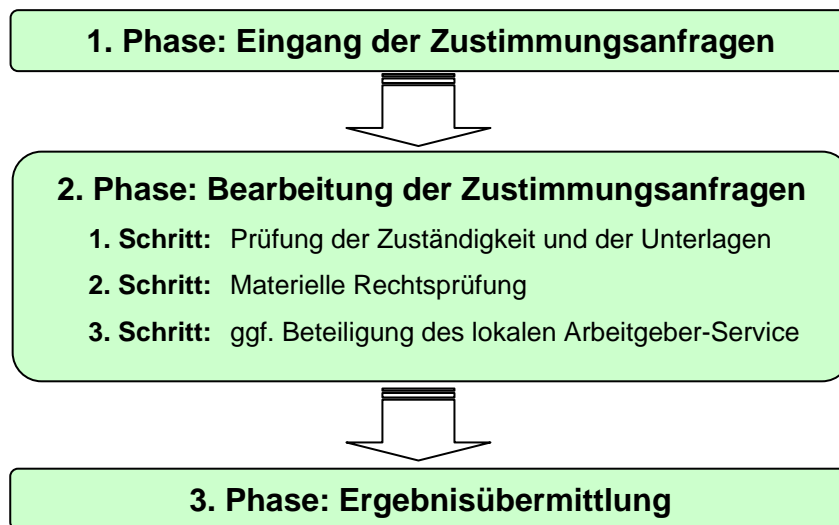
Serviceleistungen

Es steht die bundesweit einheitliche Rufnummer 0228/713 2000 zur Verfügung, die unter Berücksichtigung der Vorwahlnummer des eingehenden Anrufs den Anruf automatisch an das zuständige AE-Team leitet. Im Internetangebot der ZAV werden Erstinformationen und Merkblätter für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Behörden zur Verfügung gestellt. Informationsveranstaltungen für Arbeitgeber und regelmäßige Besprechungen mit Behörden ergänzen das Serviceangebot.

Allgemeiner Prozess der Vorgangsbearbeitung

Der Prozess der Arbeitsmarktzulassung durch die ZAV kann in drei Phasen (Eingang der Zustimmungsanfrage, Bearbeitung der Zustimmungsanfrage und Übermittlung der Ergebnisse) untergliedert werden. Die einzelnen Prüfschritte bestehen zumeist aus mehreren Arbeitsschritten.

Abbildung 6.5.4: Ablauf des allgemeinen Arbeitserlaubnisverfahrens



1. Phase: Eingang der Zustimmungsanfragen

Die Übersendung der Zustimmungsanfragen durch die Ausländerbehörden erfolgt derzeit in fast 70 % der Fälle entweder per verschlüsselter E-Mail, Fax oder auf dem Postweg. Die alternative Möglichkeit der Online-Beteiligung (Visa-Online) wird von den Ausländerbehörden in etwa 30 % der Fälle genutzt.

Die Funktionalität ist in das AZR/Visa-Online-Portal integriert und besteht aus:

- einer Online Anwendung
- einer Web-Service-Schnittstelle, über die Ausländerbehörde und Bundesagentur für Arbeit miteinander kommunizieren

Der Anwender der Ausländerbehörde startet die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit über diese Anwendung, kommuniziert hierüber mit der Bundesagentur für Arbeit und verwaltet die Anfragen ebenfalls über die Anwendung.

Alternativ hierzu kann über eine vom Bundesverwaltungsamt zur Verfügung gestellte Schnittstelle auch die individuelle Software der jeweiligen Ausländerbehörde genutzt werden.

Die Verwaltung der Anfragen innerhalb der Ausländerbehörde ist über eine Workflow-Komponente realisiert. Hier werden den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern spezifische Berechtigungen zugewiesen und damit der Arbeitsablauf gesteuert.

Für die Anfrage der Ausländerbehörde an die Bundesagentur für Arbeit stellt die Anwendung ein elektronisches Formular zur Verfügung, das mit der Bundesagentur für Arbeit abgestimmt ist. Der Anwender der Ausländerbehörde wird beim Ausfüllen des Formulars unterstützt, indem bestimmte Felder vorbelegt sind. Andere Felder müssen manuell befüllt werden.

Nachdem das Formular ausgefüllt ist, wird es der Bundesagentur für Arbeit über eine Web-Service-Schnittstelle zur Verfügung gestellt.

Die Kommunikation zwischen Ausländerbehörde und Bundesagentur für Arbeit findet über die Web-Service-Schnittstelle statt. Die Schnittstelle stellt der Bundesagentur für Arbeit Methoden zur Verfügung, um die folgenden Anwendungsfälle aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit abzudecken:

- Anfragen der Ausländerbehörde abrufen
- Status der Anfrage setzen
- Anfrage zurückweisen
- Übersicht über alle offenen Anfragen anzeigen mit Anzeige des Status
- Entscheidung mitteilen
- Formularelemente senden

Wenn die Entscheidung der Bundesagentur für Arbeit vorliegt, ist die Kommunikation zwischen Bundesagentur für Arbeit und Ausländerbehörde abgeschlossen.

Da seit dem 1. Mai 2011 die IT-Anwendung „ZuwG“ für die Vorgangsbearbeitung innerhalb der ZAV verpflichtend ist, müssen alle entscheidungsrelevanten Angaben, die nicht über das Online-Portal eingehen, per Hand in das System eingepflegt werden.

Der von den Ausländerbehörden am häufigsten genannte Ablehnungsgrund für die Nutzung des Online-Portals liegt in der limitierten Kapazität bei der Übersendung von Anlagen.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Eine Beschränkung der Anzahl von Anlagen ist praktisch nicht gegeben. Mit der eigentlichen Zustimmungsanfrage können maximal fünf Anlagen mit einer Größe von jeweils 500 kB online übermittelt werden, was im Normalfall als ausreichend betrachtet wird (z. B. Arbeitsvertrag, Stellenbeschreibung, Zeugnisse). Darüber hinaus ist es aber möglich, über die Funktion "ABH-Nachrichten" weitere Dokumente online zu übermitteln. Mit jeder entsprechenden Nachricht können weitere fünf Dokumente mit jeweils maximal 500 kB der Bundesagentur für Arbeit zugeleitet werden. Die Anzahl der möglichen „ABH-Nachrichten“ ist nicht begrenzt.

Seitens einiger Ausländerbehörden wird allerdings die Auffassung vertreten, dass es bei der Übermittlung von umfangreichen Anlagen zeitsparender ist, den gesamten Vorgang zu faxen, als einen Teil online und einen Teil per Fax zu übermitteln. Seitens der ZAV besteht der Wunsch, dass künftig noch mehr Ausländerbehörden die Möglichkeit der Online-Übermittlung nutzen und somit eine Beschleunigung des Verfahrens erreicht werden kann. Laut Auskunft der ZAV ist es mittlerweile allerdings möglich, unbegrenzt Anlagen über das Online-Portal zu übermitteln.

2. Phase: Bearbeitung der Zustimmungsanfrage

1. Schritt – Prüfung der Zuständigkeit und der Unterlagen

Nach Eingang der Zustimmungsanfrage von der Ausländerbehörde wird durch das AE-Team die örtliche und sachliche Zuständigkeit geprüft. Diese ist gegeben, wenn zum einen der Firmensitz des künftigen Arbeitgebers im Verantwortungsbereich des AE-Teams liegt und zum anderen eine Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit gemäß § 18 Abs. 3 und 4 AufenthG grundsätzlich vorgesehen ist.

Sofern ein zustimmungsfreier Beschäftigungstatbestand festgestellt wird, teilt das AE-Team der verantwortlichen Ausländerbehörde dieses Ergebnis mit. Bezogen auf das Projekt kann es sich hierbei um Hochqualifizierte, Führungskräfte und Wissenschaftler handeln (Abschnitt 1 BeschV).

Bei fehlender örtlicher Zuständigkeit wird die Zustimmungsanfrage an das verantwortliche AE-Team weiterdelegiert.

Danach erfolgt die Kontrolle, ob alle entscheidungsrelevanten Unterlagen vorliegen. Hierbei handelt es sich um

- Passkopie
- Stellenbeschreibung mit ggf. ergänzenden Begründungen
- Diplome, Zeugnisse, Qualifikationsnachweise, ggf. in übersetzter Ausfertigung
- Lebenslauf
- Arbeitsvertrag.

Fehlende Unterlagen werden bei den Arbeitgebern oder deren Bevollmächtigten unter Fristsetzung von 14 Tagen nachgefordert. Der Termin wird in die IT-Anwendung eingetragen und überwacht. Im Regelfall werden die nachgeforderten Informationen innerhalb dieser Frist von den Unternehmen zur Verfügung gestellt. Gegebenenfalls wird eine Nachfrist von zwei Wochen eingeräumt. Sollte auch diese ohne Reaktion verstreichen, wird keine Zustimmung erteilt.

Im Anschluss erfolgt die Prüfung, ob Versagungsgründe nach § 40 AufenthG gegeben sind. Solche Versagungsgründe sind z. B. unerlaubt vermittelte Arbeitsverhältnisse oder Leiharbeit.

2. Schritt – Materielle Rechtsprüfung

Sobald alle Unterlagen vorliegen, erfolgt die Prüfung, ob es sich um eine zustimmungspflichtige Beschäftigung handelt, die in der Beschäftigungsverordnung bzw. im Aufenthaltsgesetz aufgeführt ist. Durch die Anwendung dieser Rechtsnormen soll der Arbeitsmarktzugang von Drittstaatenangehörigen limitiert und eine Beschränkung auf bestimmte Berufsgruppen gewährleistet werden.

Es kann sich dabei um Beschäftigungen handeln, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen, bspw. Saison- oder Au-pair-Beschäftigungen (Abschnitt 2 BeschV). Für das Projekt bedeutsam sind jedoch Beschäftigungen, die eine qualifizierte Berufsausbildung erfordern, wie dies u. a. bei Fachkräften, Leitenden Angestellten und Spezialisten der Fall ist (Abschnitt 3 BeschV).

In den meisten Fällen wird in der Zustimmungsanfrage bereits die Rechtsnorm von der Ausländerbehörde vorgegeben. Bei der Verwendung des Registerportals Visa-Online sind die Rechts- und Verordnungsgrundlagen als Pflichtfeld definiert und müssen von den Ausländerbehörden zwingend befüllt werden. Das AE-Team prüft anhand der Unterlagen, ob eine Zustimmung auf Basis der vorgeschlagenen Rechtsform erfolgen kann. Sollte dies nicht der Fall sein, wird abgewogen, ob ein anderer, im Aufenthaltsgesetz bzw. in der Beschäftigungsverordnung zugelassener Beschäftigungstatbestand Anwendung finden kann. Eine Rückkopplung mit der zuständigen Ausländerbehörde erfolgt im Regelfall telefonisch.

3. Schritt – Beteiligung des lokalen Arbeitgeber-Service

Zur Durchführung der Arbeitsmarktprüfung schaltet das AE-Team den Arbeitgeber-Service (AG-S) am Sitz des Beschäftigungsbetriebes ein (siehe Abschnitt 6.5.3).

Die Aufforderung zur Abgabe einer arbeitsmarktrechtlichen Stellungnahme erfolgt ausschließlich im Online-Verfahren über die IT-Anwendung „ZuwG“.

3. Phase: Ergebnisübermittlung

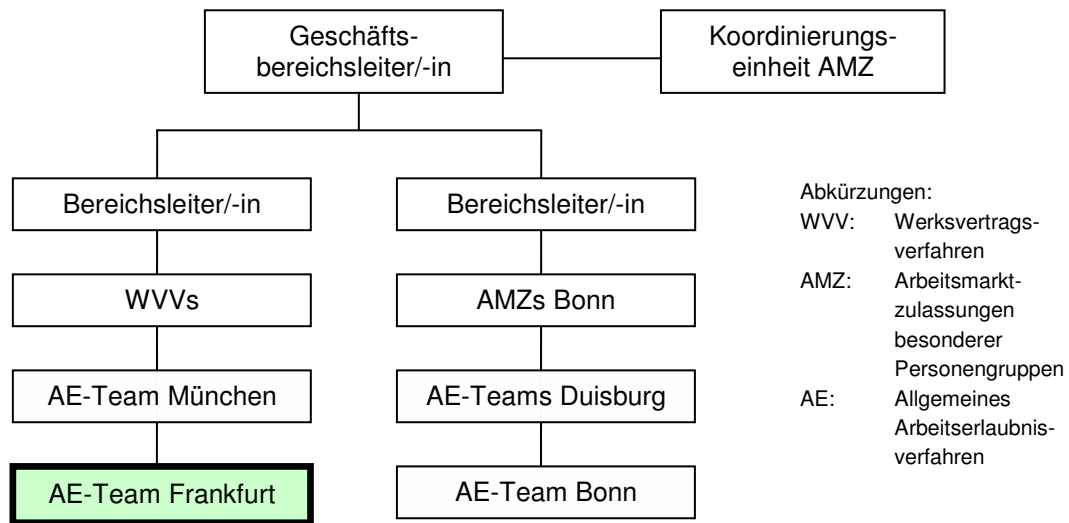
Unter Einbeziehung der Antwort des örtlichen AG-S wird das Ergebnis der Zustimmungsanfrage an die Ausländerbehörde zurück übermittelt. Im Regelfall erfolgt dies auf die gleiche Art, in der die Anfrage an das AE-Team gerichtet wurde, also per verschlüsselter E-Mail, per Fax, auf dem Postweg oder online über das Registerportal Visa-Online.

AE-Team Frankfurt am Main

Der ZAV-Stützpunkt Frankfurt, ehemals Arbeitgeberträgerteam des Agenturbezirks Frankfurt, war durch die Neuorganisation des Arbeitsmarktzulassungsverfahrens weniger stark betroffen, weil sich außer der neuen Online-Schnittstelle bei der Beteiligung des AG-S keine gravierenden Änderungen gegenüber dem bisherigen Verfahren ergaben.

Die örtliche Zuständigkeit des Teams umfasst seit dem 1. Mai 2011 das gesamte Bundesland Hessen.

Abbildung 6.5.5: Das AE-Team Frankfurt in der Organisationsstruktur der ZAV



Mitarbeiterstruktur und Organisation

Neben dem Teamleiter gibt es fünf Fachkräfte (davon eine Teilzeitkraft) im gehobenen Dienst, neun Fachassistentinnen und Fachassistenten sowie zwei Teamassistentinnen bzw. -assistenten im mittleren Dienst. Die fachliche Aufteilung des Teams erfolgt nach Nationalitäten der Antragstellenden. Drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (davon eine Mitarbeiterin in Teilzeit) sind ausschließlich für die Bereiche Saisonkräfte, Erntehelfer und Schaustellergehilfen zuständig.

Eine Fachkraft und zwei Fachassistentinnen bzw. Fachassistenten bilden jeweils eine Arbeitseinheit. Die Fachkräfte entscheiden über alle erstmaligen Beschäftigungen sowie alle unbeschränkten Zustimmungen²⁶, klären schwierige Einzelfälle und sind für den Arbeitsablauf in ihrer Einheit verantwortlich. Die Fachassistentinnen bzw. Fachassistenten bereiten diese Vorgänge zur Entscheidung vor. Über Fortsetzungen bestehender Arbeitsverhältnisse sowie über Stellenwechsel nach positiver Arbeitsmarktprüfung (AMP) entscheiden sie selbstständig. Die Datenerfassung und die Ablagearbeiten liegen in der Verantwortung der Teamassistentinnen und -assistenten.

²⁶ Zustimmungen, die einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen, d. h. ohne Bindung an einen bestimmten Arbeitgeber und eine bestimmte Tätigkeit. Diese Zustimmungen können nur bei Vorliegen bestimmter genau definierter Voraussetzungen erteilt werden.

Rahmenbedingungen

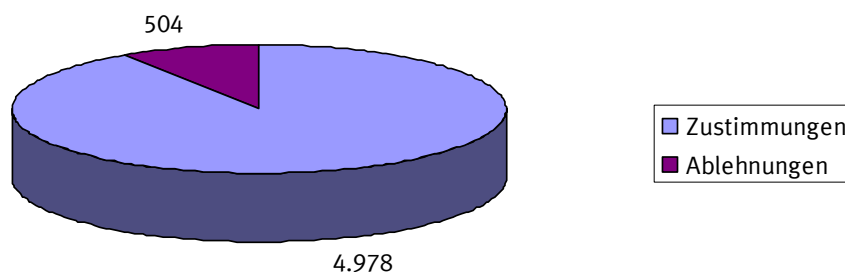
Die regionale Zuständigkeit umfasst die Arbeitsagenturbezirke Bad Hersfeld, Darmstadt, Frankfurt, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Korbach, Limburg, Marburg, Offenbach, Wetzlar, und Wiesbaden.

Frankfurt am Main als bedeutende Finanz-, Messe- sowie Dienstleistungsstadt ist Sitz zahlreicher internationaler bzw. international tätiger Unternehmen wie z. B. die Samsung Deutschland GmbH, Kia Motors, Infosys Technologies Ltd., Tata Consulting Services, Huawei Technologies Deutschland GmbH und Continental Engineering Services. Die Frankfurter Flughafen AG, die Deutsche Flugsicherung GmbH und zahlreiche ausländische Fluggesellschaften spielen in der Region eine bedeutende Rolle. Der Anteil der ausländischen Unternehmen wird auf mehr als 50 % geschätzt.

Im Jahr 2010 wurden im Bereich des AE-Teams Frankfurt am Main insgesamt 5.482 Zustimmungsanfragen nach § 39 AufenthG gestellt. Davon wurden 4.978 Zustimmungen erteilt; in 504 Fällen kam es zu einer Ablehnung.

Abbildung 6.5.6: Zustimmungsanfragen beim AE-Team Frankfurt a. M. im Jahr 2010

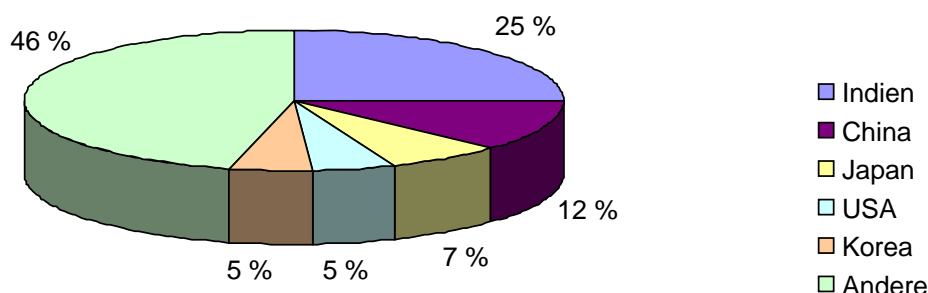
Zustimmungsanfragen nach § 39 AufenthG 2010, ZAV Frankfurt a.M.



Darin enthalten sind auch Zustimmungsanfragen im Rahmen der Erteilung von Aufenthaltstiteln für Personen, die sich bereits in Deutschland aufhalten. Die projektrelevanten Fallgruppen im Kontext von Fach- und Führungskräften nehmen fast die Hälfte des Auftragsvolumens ein, so dass die Fallzahl auf 2.500 geschätzt wird. Da Ablehnungen in diesen Fällen äußerst selten sind, wird die Fallzahl 2.500 auch den Zustimmungen entsprechen. Dominiert wird die Fallgruppe der Fach- und Führungskräfte von IT-Fachkräften mit Hochschulabschluss, die einen geschätzten Anteil von 50 bis 60 % ausmachen.

Betrachtet man das Gesamtantragsvolumen nach Herkunftsländern, ergibt sich im Bereich des AE-Teams Frankfurt am Main folgendes Bild:

Abbildung 6.5.7: Zustimmungsanfragen nach § 39 AufenthG nach Herkunftsländern für 2010, ZAV Frankfurt a. M.



Prozess der Vorgangsbearbeitung

Die Behörde wird aktiv, sobald die entscheidungsrelevanten Unterlagen vorliegen. Das bedeutet, dass auch mit der Vorgangsbearbeitung begonnen wird, wenn die Arbeitgeber oder deren Bevollmächtigte die benötigten Informationen vorab zur Verfügung stellen.

1. Phase: Eingang der Zustimmungsanfragen/Dokumente

Der Eingang der Zustimmungsanfrage durch die Ausländerbehörde erfolgt derzeit zu 32 % über Visa-Online. An zweiter Stelle liegt der Eingang per Post, danach folgen verschlüsselte E-Mail oder Fax, die insgesamt die restlichen 68 % ausmachen. Eine Besonderheit in Frankfurt am Main ist der zweimal wöchentlich zwischen der ZAV und der Ausländerbehörde verkehrende Botendienst.

Unternehmen reichen ihre Unterlagen vorab zu etwa gleichen Anteilen per Fax, Post, E-Mail oder persönlich ein.

2. Phase: Bearbeitung der Zustimmungsanfragen

Hinweis:

Die Zeitangaben in diesem Konzept beruhen auf einer vorläufigen Einschätzung auf Grund der durchgeführten Interviews. Welche Zeitbedarfe im nunmehr zentralisierten Verfahren jeweils entstehen und als verlässliche Planungsgrundlage herangezogen werden können, kann erst qualifiziert eingeschätzt werden, wenn sich das Verfahren eingespielt hat.

Die eingehenden Zustimmungsanfragen werden täglich in der IT-Anwendung „ZuwG“ erfasst. Hierfür entsteht pro Vorgang ein Zeitaufwand von etwa 10 Minuten.

Die zugehörigen - hauptsächlich in Papierform vorliegenden - Anlagen werden nicht digitalisiert, da das elektronische Einlesen nur behelfsmäßig über ein Multifunktionsgerät erfolgen kann und sehr zeitintensiv ist.

Die von den Fachkräften durchzuführenden materiell-rechtlichen Prüfungen beanspruchen im Regelfall gleichfalls etwa 10 Minuten Zeit.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Bei den Ausländerbehörden der Region, mit denen vor der Umstrukturierung eine häufige Zusammenarbeit stattfand, waren Ansprechpartner bekannt, so dass im Fall von Fragen eine schnelle und unkomplizierte Klärung erfolgen konnte.

Bei großen Unternehmen mit zahlreichen ausländischen Arbeitnehmern, aber auch bei kleineren „Stammkunden“ läuft der Kontakt ebenfalls über feste Ansprechpartner. Es handelt sich teilweise um eine langjährige und vertrauensvolle Zusammenarbeit, auf deren Grundlage zügige und pragmatische Problemlösungen - meist per Telefon - möglich sind.

Nach Abschluss der Prüfung und Entscheidungsfindung erhält der Teamleiter den Vorgang zur abschließenden Kontrolle. Auch dieser Arbeitsschritt dauert etwa 10 Minuten pro Fall.

In den Zeitangaben sind die Aufwände für die Anforderung fehlender Unterlagen, die Beantwortung telefonischer Sachstandsanfragen und die Kundenberatungsgespräche nicht enthalten.

Im AE-Team Frankfurt werden neben der elektronischen Aktenverwaltung mittels IT-Anwendung LaDiVA zusätzlich Papierakten geführt. Diese verfügen aus Mitarbeitersicht im Vergleich zu den elektronisch verfügbaren Daten über deutlich mehr Inhalt und Aussagekraft und erlauben eine bessere Nachvollziehbarkeit von getroffenen Entscheidungen.

3. Phase: Ergebnisübermittlung

Die Übermittlung des Ergebnisses an die Ausländerbehörde erfolgt entsprechend des Eingangs der Zustimmungsanfrage (postalisch, per Fax, per E-Mail oder über Visa-Online).

Information und Kommunikation

Neben den Rechtsnormen werden als interne Informationsquellen Durchführungsanweisungen, monatliche Handlungsempfehlungen und Geschäftsanweisungen (HE-GAs), Arbeitshilfen und das Intranet genutzt. Rechtliche und organisatorische Änderungen werden in Dienstbesprechungen und Leitungszirkeln bekanntgegeben. Zur

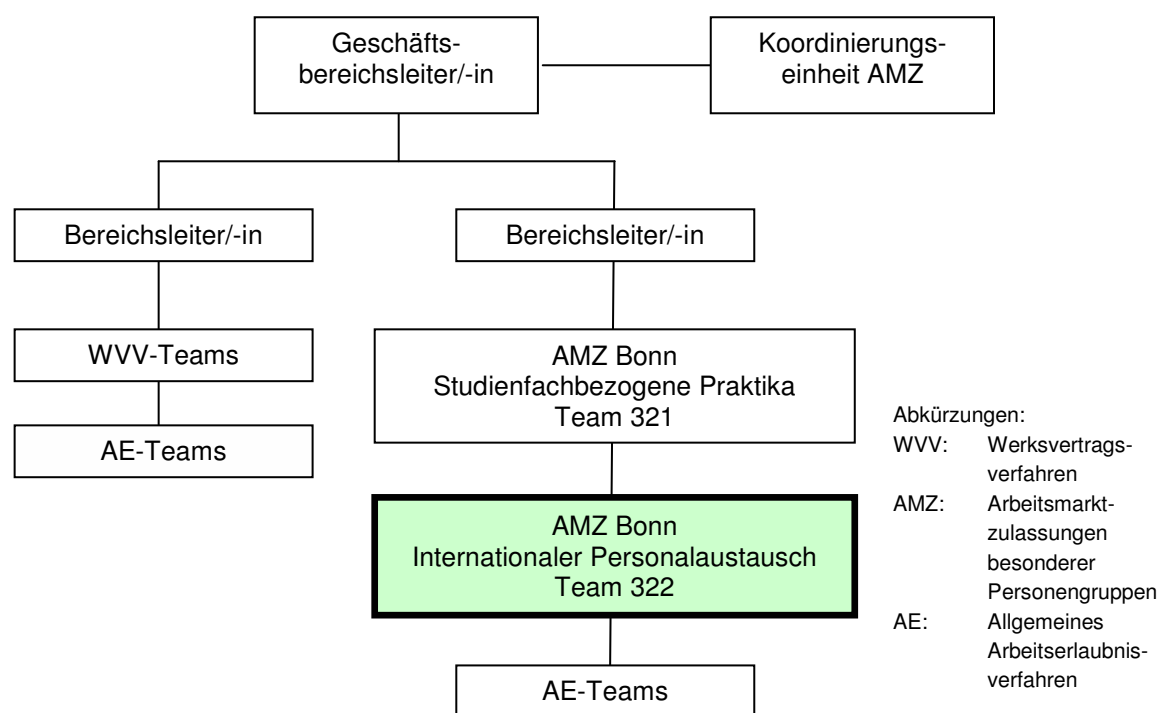
Klärung von Einzelfällen oder auch grundsätzlichen Fragen gibt es anlassbezogene Kontakte oder Treffen mit beteiligten Ausländerbehörden oder Arbeitsagenturen.

Team Internationaler Personalaustausch und Auslandsprojekte

Das betrachtete Team ist bundesweit für die Durchführung von Sonderverfahren für bestimmte Personengruppen²⁷ zuständig, u. a. für den projektrelevanten Bereich internationaler Personalaustausch und Auslandsprojekte.

Das Serviceangebot für international tätige Unternehmen besteht aus umfassenden Beratungsangeboten, Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen und der engen Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden.

Abbildung 6.5.8: AMZ-Team Internationaler Personalaustausch in der Organisationsstruktur der ZAV



Mitarbeiterstruktur und Organisation

Der Teil des AMZ-Teams, das den internationalen Personalaustausch bearbeitet, besteht aus insgesamt acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, wovon drei Personen im mittleren Dienst (Vollzeit) und fünf Personen im gehobenen Dienst (eine Vollzeit, vier Teilzeit mit 50 %) tätig sind.

Die Vorgänge werden nach verschiedenen Kriterien auf die Teammitglieder verteilt. Verteilungskriterium ist die Anzahl der Entsendungen, so dass – unabhängig von der

²⁷ Künstler, Internationaler Personalaustausch, Auslandsprojekte

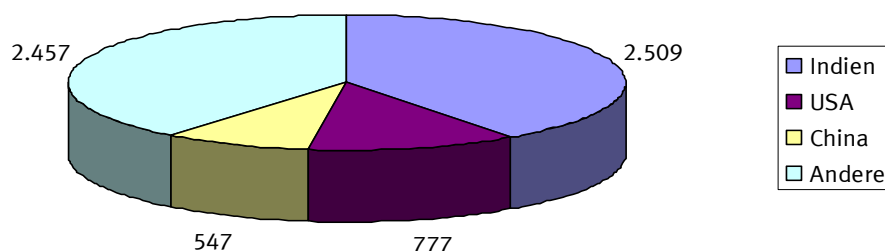
Anzahl der zu betreuenden Firmen – jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter eine vergleichbare Zahl von Vorgängen zu bearbeiten hat. Bei den mittelständischen Unternehmen erfolgt die Verteilung über die Anfangsbuchstaben der Firmen. Firmen mit mehr als 50 Entsendungen pro Jahr, sogenannte Blockfirmen, werden ebenfalls durch die fünf Personen im gehobenen Dienst betreut.

Rahmenbedingungen

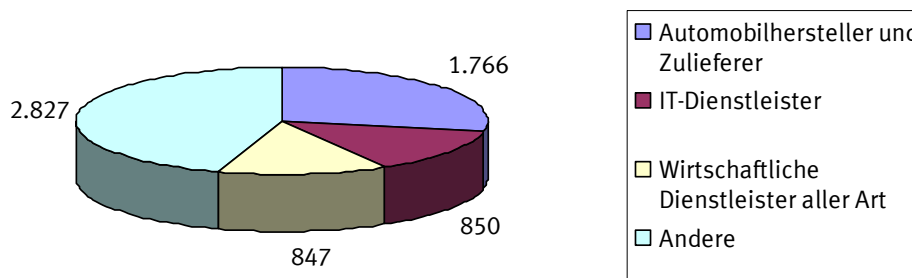
Im Jahr 2010 erfolgten 6.045 Einreisen im Rahmen des internationalen Personalaustausches, 245 ausländische Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter reisten zur Vorbereitung von Auslandsprojekten ein.

Abbildung 6.5.9: Einreisen im Rahmen eines internationalen Personalaustausches im Jahr 2010

Einreisen 2010 nach Herkunftsländern



Einreisen 2010 nach Branchen



In 53 Fällen kam es im betrachteten Jahr zu einer Ablehnung. In ungefähr 60 % der Ablehnungsfälle erfolgten keine entsprechenden Entsendungen durch die Unternehmen ins Ausland, so dass die Voraussetzung des 1 : 1-Verhältnisses zwischen Einreisen und Entsendungen nicht gegeben war. In weiteren 25 % der Fälle waren die Bedingungen für ein Auslandsprojekt nicht erfüllt bzw. es wurden keine aussagekräftigen und detaillierten Projektbeschreibungen vorgelegt. In Einzelfällen waren fehlende Qualifikationsnachweise und fehlende Übernahmegarantien des Unternehmens ursächlich für eine negative Entscheidung.

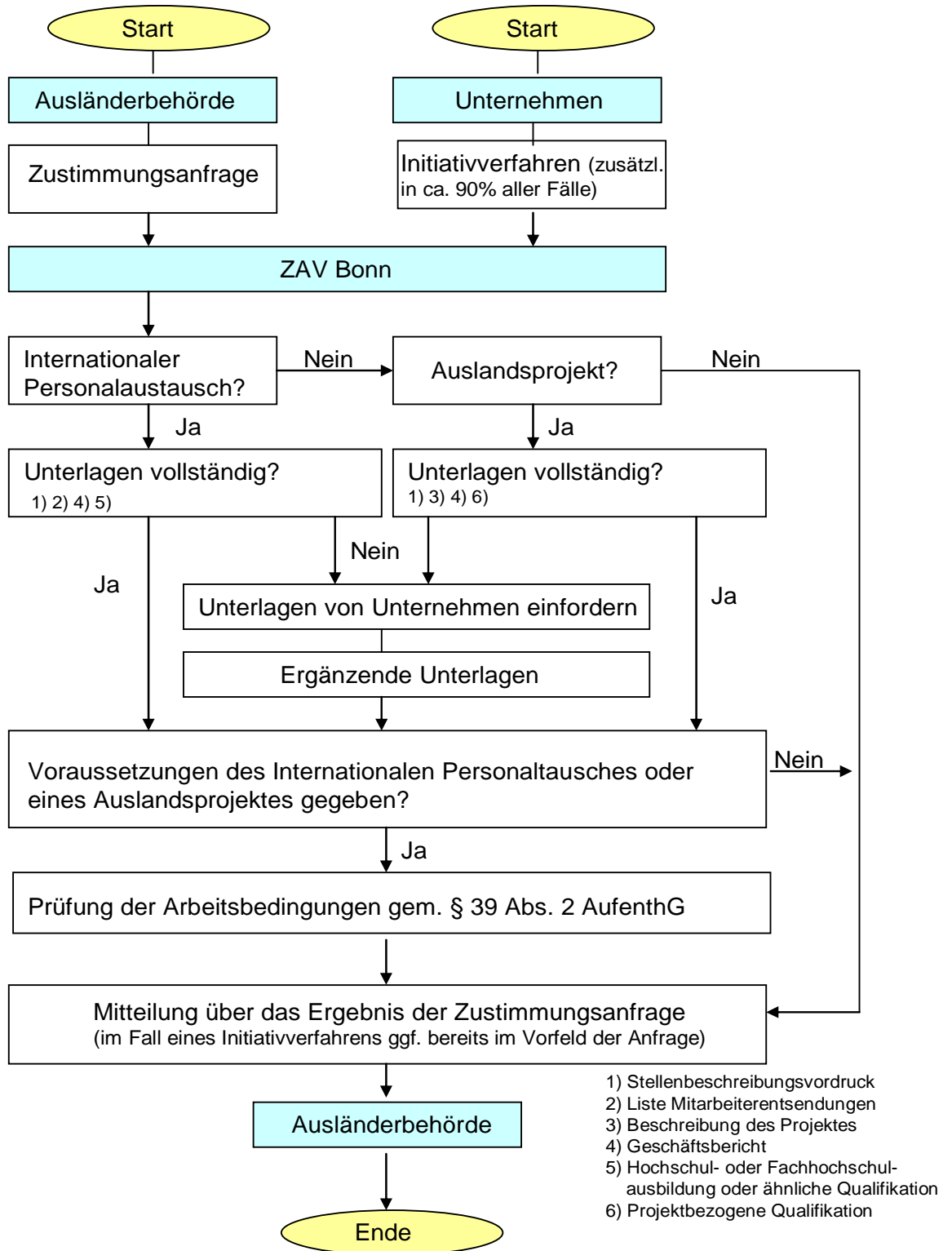
Prozess der Vorgangsbearbeitung im Bereich internationaler Personalaustausch und Auslandsprojekte

Die Besonderheit dieser Fallgruppen besteht darin, dass es sich um Beschäftigungsverhältnisse innerhalb eines international tätigen Unternehmensverbundes handelt. Die Zustimmung kann in einem privilegierten Verfahren ohne Vorrangprüfung erteilt werden, wenn

- für den internationalen Personalaustausch gemäß § 31 Nr. 1 BeschV die Mitarbeiter als qualifizierte Fachkräfte, die eine Hochschul- oder Fachhochschulausbildung oder eine vergleichbare Qualifikation besitzen, innerhalb eines international tätigen Unternehmens oder Konzerns in Deutschland tätig werden sollen,
- gemäß § 31 Nr. 2 BeschV eine Tätigkeit im inländischen Unternehmensteil der im Ausland beschäftigten Fachkraft zur Vorbereitung eines Auslandsprojektes unabdingbar erforderlich ist, der Mitarbeiter bei der Durchführung des Projektes im Ausland tätig wird und über eine mit deutschen Facharbeitern vergleichbare Qualifikation und darüber hinaus über besondere, vor allem unternehmensspezifische Spezialkenntnisse verfügt.

Internationaler Personalaustausch / Auslandsprojekte

Rechtsgrundlagen: §§ 18, 39, 42 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) i. V. m. § 31 der Beschäftigungsverordnung



1. Phase: Eingang der Zustimmungsanfragen

In weniger als 10 % der Fälle wird die Zustimmungsanfrage ausschließlich auf dem herkömmlichen Weg durch die Ausländerbehörde übermittelt. Dabei wird zumeist das Visa-Online-Verfahren über das Registerportal verwendet. Der Großteil (ca. 90 %) der Anfragen wird von den Unternehmen zusätzlich direkt per Vorab- bzw. Initiativanfrage an das ZAV-Team gerichtet. Die Übermittlung der Unterlagen erfolgt dabei zu 85 % per E-Mail oder Fax, zu 14 % per Post und zu 1 % durch persönliche Übergabe.

2. Phase: Bearbeitung der Zustimmungsanfragen

1. Schritt - Prüfung der Unterlagen

Folgende Unterlagen sind für die Vorgangsbearbeitung erforderlich:

- Formblatt Stellenbeschreibung
- Liste namentlicher Mitarbeiterentsendungen
- Qualifikationsnachweise
- Aktueller Geschäftsbericht/Übersicht Unternehmensverbund
- Ausführliche Projektbeschreibung (bei Auslandsprojekten)
- ggf. Vollmacht (z. B. bei Einschaltung einer Relocation-Firma).

Trotz ausführlicher Hinweise zu den erforderlichen Dokumenten und Formerfordernissen im Internetangebot der ZAV werden hemmende Wartezeiten fast ausschließlich durch unvollständige Unterlagen bzw. fehlende Angaben verursacht. In ungefähr 35 bis 40 % der Fälle kommt es zu Nachforderungen bei den Unternehmen. In der Regel handelt es sich dabei um Firmen, die zum ersten Mal auf dem Gebiet des internationalen Personalaustausches bzw. der Auslandsprojekte tätig sind und noch keine Routine besitzen. Die Wartezeit bis zum Eingang der fehlenden Unterlagen liegt durchschnittlich bei vier Tagen.

Die ZAV empfiehlt, für Drittstaatsangehörige das ausgefüllte Formblatt zur Stellenbeschreibung in Kopie parallel auch der Auslandsvertretung und der zuständigen Ausländerbehörde zuzuleiten. Diese Empfehlung soll der allgemeinen Verfahrenserleichterung und der Transparenz dienen.

2. Schritt: Materielle Rechtsprüfung

a) beim Internationalen Personalaustausch

Geprüft werden bei Zustimmungsanfragen zum internationalen Personalaustausch nach § 31 Nr. 1 BeschV

- die internationale Struktur des Unternehmens

- die Anzahl der Entsendungen aus Deutschland in ausländische Unternehmensteile
- die Qualifikation (Hoch- bzw. Fachhochschulabschluss)
- adäquate Entlohnung.

Die **internationale Struktur des Unternehmens** wird anhand von Geschäftsberichten, Handelsregisterauszügen und Internetrecherchen festgestellt. Diese Unterlagen werden in „Firmenordnern“ vorgehalten und jährlich bzw. anlassbezogen aktualisiert. Die Aufbewahrung der Firmenordner erfolgt im Team.

Der internationale Personalaustausch soll im Verhältnis 1 : 1 erfolgen, d. h. die Anzahl der Entsendungen ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Deutschland soll der Anzahl der entsprechen Entsendungen aus Deutschland entsprechen. Als Nachweis darüber, wie viele deutsche Mitarbeiter im Jahr vor der Zustimmungsanfrage in ausländische Unternehmensteile entsandt wurden, werden von den Unternehmen sogenannte Entsendungslisten eingereicht. Diese werden mindestens einmal jährlich bzw. anlassbezogen dem ZAV-Team zur Kontrolle vorgelegt.

Als Qualifikationsnachweis wird die Vorlage des erworbenen Diploms verlangt. Beglaubigte Kopien der Diplomurkunden sind ausreichend.

Um dem Erfordernis einer adäquaten Entlohnung gerecht zu werden, wurde ein Mindestgehalt von derzeit 3.000 Euro im Monat festgelegt. Dieser Betrag orientiert sich am Einstiegsgehalt deutscher Ingenieure nach dem Studium. In sehr seltenen Fällen können Ausnahmen begründet werden. Die Akzeptanz ist bei allen Unternehmen, zu denen ein regelmäßiger Kontakt besteht, gegeben. Bei Neukunden besteht teilweise ein erhöhter Erklärungsbedarf. Eine Vorrangprüfung sowie die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch den örtlichen Arbeitgeber-Service ist nicht erforderlich, was das Verfahren maßgeblich beschleunigt.

b) bei Auslandsprojekten nach § 31 Nr. 2 BeschV

Bei Zustimmungsanfragen für Auslandsprojekte nach § 31 Nr. 2 BeschV werden

- der Status des Bewerbers als Spezialist bzw. Mitarbeiter des ausländischen Arbeitgebers und
- der Inhalt des Projektes

einer Prüfung unterzogen.

Bei Zustimmungsanfragen für Auslandsprojekte in Deutschland wird anhand der teilweise sehr ausführlichen Projektunterlagen geprüft, ob die Projektvorbereitung tatsächlich in Deutschland stattfindet und die Realisierung auch im Ausland geplant ist. Es muss erkennbar sein, dass das Projekt der Produktentwicklung dient und dass es

sich bei dem ausländischen Mitarbeiter um einen für das Projekt unverzichtbaren Spezialisten handelt.

Eine Zustimmung kann bis maximal sechs Monate im Voraus erteilt werden. Die maximale Entsendungsdauer von 36 bzw. 48 Monaten nach Deutschland kann durchgehend oder mit Unterbrechungen erfolgen. Bei Unterbrechungen muss allerdings eine Wartezeit im Herkunftsland eingehalten werden, die halb so hoch ist wie die bereits zuvor abgeleistete Beschäftigungszeit im Unternehmen in Deutschland. Wenn also nach Inanspruchnahme von 36 Monaten eine Wartezeit von 18 Monaten im Ausland verstrichen ist, besteht wieder der volle Anspruch in Höhe von 36 Monaten für einen Aufenthalt in Deutschland.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Sofern sich der Einreisetermin verschiebt, verzögert sich der Ausreisetermin entsprechend. Um einen nochmaligen Kontakt zum Zweck der erneuten Festsetzung des Ausreisetermins zu sparen, ist dieser Hinweis bereits auf dem Zustimmungsschreiben der ZAV enthalten.

In Fällen, die in ihrer Komplexität deutlich abweichen wird versucht, durch Rücksprache mit der zuständigen Ausländerbehörde bzw. mit dem betroffenen Unternehmen eine Lösung zu finden. Rechtliche Fragen werden an den Justiziar im Hause weitergeleitet. Eine Inanspruchnahme der Zentrale in Nürnberg erfolgt sehr selten.

Die gesamten Bearbeitungsunterlagen verbleiben bei der ZAV und werden archiviert. Eine spätere Einsichtnahme ist z. B. bei Verlängerungen wichtig. In diesen Fällen muss überprüft werden, dass der Verdienst im Vergleich zur letzten Entsendung nicht geringer angesetzt wird.

Die durchschnittliche Bearbeitungszeit von Eingabe der Anfrage bis zur Stellungnahme beträgt drei bis vier Tage.

3. Phase: Ergebnisübermittlung

Die Prüfergebnisse werden ausschließlich per Fax an die Ausländerbehörden übermittelt. Das ZAV-Team arbeitet dafür mit einer internen Datenbank, in die alle verfügbaren Kontaktdaten der Unternehmen und Ausländerbehörden eingepflegt und regelmäßig aktualisiert werden. Diese Adressdatenbank wird benötigt, weil im Gegensatz zum herkömmlichen Verfahren die benötigten Unterlagen überwiegend durch Unternehmen bzw. deren Vertreter eingereicht werden und die verantwortlichen Sachbearbeiter in den Ausländerbehörden teilweise nicht bekannt sind und aufwändig recherchiert werden müssen.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Bei neu zu recherchierenden Ansprechpartnern in den Ausländerbehörden zeigen sich insbesondere zwei Probleme – einerseits die schwierige telefonische Erreichbarkeit und andererseits die fehlende Transparenz der Zuständigkeiten, z. B. bei den Internetauftritten der Ausländerbehörden. Es kommt teilweise zu Verzögerungen in der Ergebniszustellung, weil eine zügige und korrekte Weiterleitung der eingehenden Telefaxe innerhalb der betroffenen Ausländerbehörde nicht gewährleistet ist. Das hat zur Folge, dass es seitens der Unternehmen zu vermehrten Sachstandsanfragen und seitens der Ausländerbehörde zur Nachforderung von Zweit- oder Drittschriften kommt.

In allen Fällen, in denen die vom Unternehmen eingereichten Unterlagen komplett und die Ansprechpartner der Ausländerbehörde bekannt bzw. leicht ermittelbar sind, ist es möglich, das Ergebnis der Zustimmungsanfrage der Ausländerbehörde bereits zur Verfügung zu stellen, bevor der Formblattantrag mit den Anlagen eingeht.

Die Übermittlung des Ergebnisses an die Unternehmen erfolgt parallel und normalerweise ebenfalls per Fax. Es gibt jedoch auch Ausnahmeregelungen.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Eine Relocation-Firma vergibt bspw. für jeden Fall eine Verschlüsselungsnummer. Die Unterrichtung kann dann zeitsparend per E-Mail mit dem Wortlaut: „Für die Schlüsselnummer XXXXXXXX wurde die Zustimmung erteilt.“ erfolgen.

Die Begründung von Ablehnungen gegenüber den Ausländerbehörden erfolgt auf unterschiedliche Weise. Manche Ausländerbehörden fordern schriftliche Ablehnungsbegründungen. Andere Ausländerbehörden verlangen nur eine telefonische Information und fertigen sich über das Telefonat einen Gesprächsvermerk an.

Beim Vorliegen aller entscheidungsrelevanten Informationen dauert die Bearbeitung von Standardanträgen bis zu etwa 30 Minuten. Mitunter sind umfangreiche Recherchen bei Auslandsprojekten erforderlich, weil komplexe Projektberichte durchgearbeitet werden müssen. Bei Neukunden kann die Beratung mehr Zeit in Anspruch nehmen. Der Anteil der Neukunden liegt aber unter 10 %.

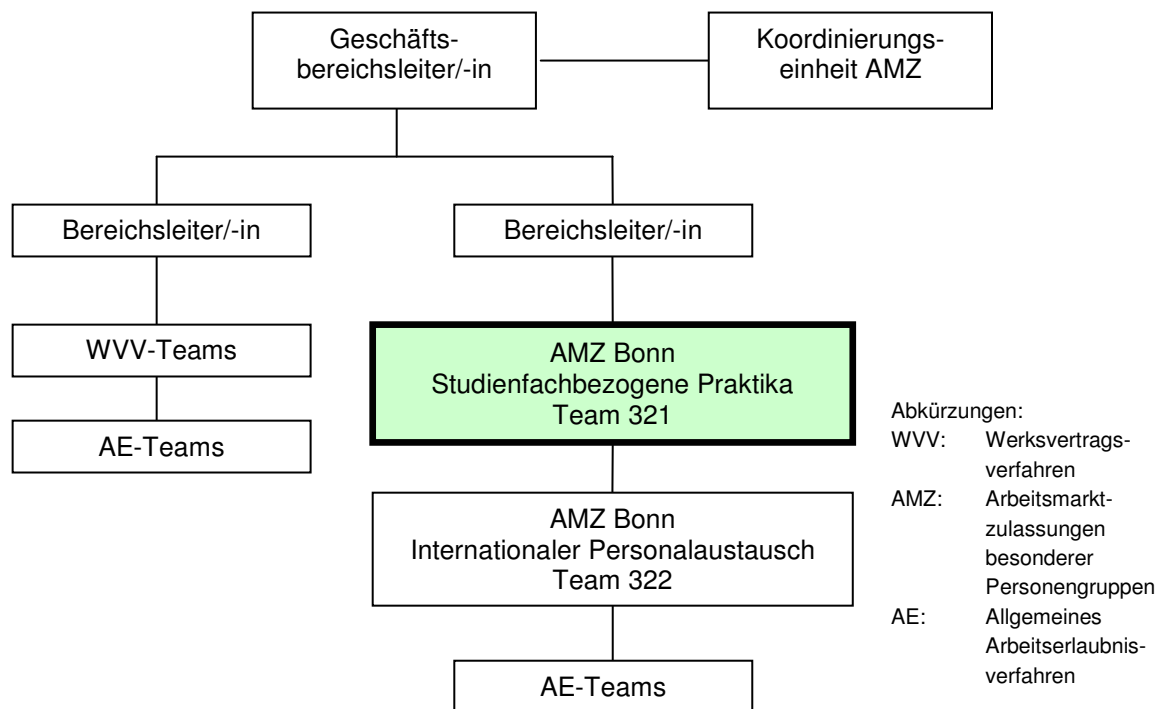
Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Die Zeitersparnis des privilegierten Verfahrens liegt darin, dass sofort nach Vorlage der benötigten Unterlagen durch das Unternehmen mit der Vorgangsbearbeitung im ZAV-Team begonnen werden kann. Die Wartezeit auf den Eingang der offiziellen Zustimmungsanfrage seitens der Ausländerbehörde entfällt. Nach § 31 Nr. 1 BeschV ist außerdem keine Arbeitsmarktvorrangprüfung und somit keine Beteiligung des AG-S erforderlich. Die Entscheidung der ZAV wird der Ausländerbehörde im Regelfall so zeitnah übermittelt, dass sie dort noch vor dem Eingang des Formblattantrages vorliegt. Der Aufenthaltstitel kann unverzüglich erteilt werden.

Team Studienfachbezogene Praktika

Das AMZ-Team 321 ist zuständig für die bundesweite Durchführung von Sonderverfahren für Gastarbeitnehmer, „Ferienjobber“, Hotelfachschüler und studienfachbezogene Praktikanten.

Abbildung 6.5.10: AMZ-Team Studienfachbezogene Praktika in der Organisationsstruktur der ZAV



Mitarbeiterstruktur und Organisation

Das AMZ-Team insgesamt setzt sich aus der Teamleitung und sieben Fachkräften im gehobenen Dienst sowie acht Fachassistentinnen und –assistenten zusammen, die jdem mittleren Dienst angehören. Eine Fachkraft und sieben Fachassistentinnen und

–assistenten sind in Teilzeit beschäftigt. Eine Spezialisierung nach besonderen Personengruppen gibt es nicht.

Für das Projekt bedeutsam ist die Fallgruppe „Studienfachbezogene Praktikanten“ nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 BeschV. Es handelt sich hierbei um ausländische Studierende, die während der gesamten Zeit des Praktikums in Deutschland an einer ausländischen Fachhochschule oder Universität immatrikuliert sein müssen und deren Fachstudium einen unmittelbaren Bezug zum Praktikum benötigt. Das Praktikum soll grundsätzlich der praktischen Fortbildung der Studierenden dienen.

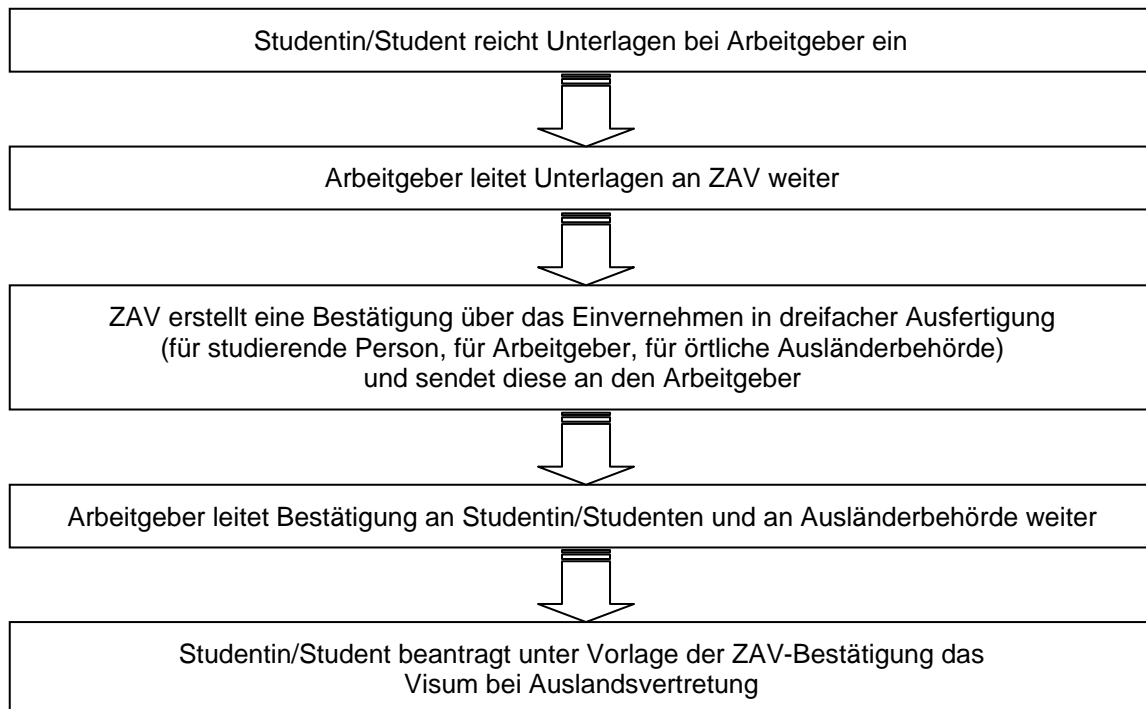
Rahmenbedingungen

Das Einvernehmen wurde im Jahr 2010 nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 BeschV für 6.635 Fälle erteilt, weiterhin für 842 Verlängerungen oder Betriebswechsel.

Ablehnungen erfolgten in 176 Fällen. Gründe für Ablehnungen waren z. B. die Überschreitung der maximal gestatteten Beschäftigungsdauer von zwölf Monaten oder der fehlende Status als Studierender bis zum Ende der Praktikumszeit. Weiterhin gab es Anfragen für Studierende, die an einer deutschen Hochschule immatrikuliert waren und Fälle, in denen eine Zulassung aufgrund eines anderen Tatbestandes erteilt werden musste, z. B. Ferienbeschäftigung.

Die Landwirtschaft, der medizinische Bereich, Sozialwesen, Maschinenbau, Fahrzeugbau, Hotelwesen, Informationstechnik und die Automobilzulieferer waren 2010 Wirtschaftszweige mit der höchsten Anzahl ausländischer Studierender im Kontext studienfachbezogener Praktika. Die Schwerpunkte bei den Studienfächern lagen analog im Bereich Agrarwissenschaften, Medizin, Maschinenbau, Informatik und Elektrotechnik. Die meisten Studierenden kamen aus Brasilien, Russland, Indien und den USA.

Abbildung 6.5.11: Prozess der Vorgangsbearbeitung gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 BeschV



1. Phase: Eingang der Zustimmungsanfragen

Die Dokumente gehen ausschließlich auf dem Postweg ein, da es sich bei der Immatrikulationsbescheinigung und ggf. der Vollmacht des Arbeitgebers um Originale handeln muss. Die Möglichkeit der Überbringung per Kurier wird nur in Ausnahmefällen genutzt.

2. Phase: Bearbeitung der Zustimmungsanfragen

1. Schritt: Prüfung der Unterlagen

Bei den vom Arbeitgeber einzureichenden Unterlagen handelt es sich um folgende:

- Erfassungsbogen
- Praktikumsplan (vom Arbeitgeber gestempelt und unterschrieben)
- Original-Immatrikulationsbescheinigung
- Passkopie
- ggf. Bürgschaft/Verpflichtungserklärung (evtl. zum Nachweis der Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlich)
- ggf. Vollmacht des Arbeitgebers (bei Einreichung über Dritte wie z. B. Relocation-Firmen).

Im Internetangebot der ZAV wird für Arbeitgeber ein Merkblatt mit zahlreichen Informationen zu studienfachbezogenen Praktika zur Verfügung gestellt. Neben Hinweisen zu Zuständigkeiten und Bearbeitungsdauer bei der ZAV wird besonders detailliert auf die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen eingegangen. Dennoch sind in 50 % der Fälle die eingereichten Unterlagen oder Angaben unvollständig. Die Art der Übermittlung entspricht in ca. 10 % der Fälle nicht dem vorgeschriebenen Modus (z. B. Eingang per Fax oder E-Mail). Die ggf. erforderliche Nachforderung fehlender Unterlagen bei den Unternehmen erfolgt mittels Formblatt per Post oder telefonisch.

2. Schritt: Materielle Rechtsprüfung

Das AMZ-Team prüft anhand der eingereichten Dokumente die erforderlichen Tatbestandsmerkmale. So sollen aus dem detaillierten Praktikumsplan bspw. der Zusammenhang zwischen dem Studienfach und dem angestrebten Praktikum ersichtlich sein. Weiterhin muss der Plan Stempel und Unterschrift des Arbeitgebers tragen. Es wird außerdem geprüft, ob es sich bei der Immatrikulationsbescheinigung um ein Original handelt und die geforderten Informationen insgesamt vollständig sind. Aus den Unterlagen muss eindeutig hervorgehen, dass die/der Studierende während der gesamten Praktikumsdauer an einer ausländischen Hochschule eingeschrieben ist. Eine Identitätsprüfung erfolgt anhand einer Pass- oder Ausweiskopie.

Die Sicherung des Lebensunterhaltes der Studierenden lässt sich das ZAV-Team durch die Bescheinigung des Entgeltes auf dem Erfassungsbogen bzw. ergänzend durch die Vorlage einer Bürgschaft oder einer Verpflichtungserklärung nachweisen.

Informationen über das Unternehmen werden entweder über die vom Unternehmen bekanntgegebene Firmen-Homepage oder durch eingereichte Unterlagen des Unternehmens gewonnen. Sofern der Antrag über Dritte, z. B. eine Anwaltskanzlei oder ein Relocation-Unternehmen, gestellt wird, muss eine Vollmacht im Original vorgelegt werden.

Die Datenerfassung erfolgt in einer speziellen „Praktikanten“-Datenbank. Nach der Eingabe aller erforderlichen Daten wird die Einvernehmenserklärung automatisch erstellt, was von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des ZAV-Teams als sehr komfortabel empfunden wird.

Die reine Bearbeitungszeit liegt pro Vorgang bei ungefähr 30 Minuten. Bei der Vorlage englischsprachiger Unterlagen, die grundsätzlich akzeptiert werden, kann die Erledigung etwas mehr Zeit beanspruchen.

Die Bearbeitung der Anträge erfolgt nach der Reihenfolge des Eingangs. Die Bearbeitungsdauer, die bei durchschnittlich fünf Tagen liegt, hängt maßgeblich davon ab, wie viele Anträge zeitgleich bei der ZAV eingehen. Wartezeiten, z. B. aufgrund fehlender Unterlagen, sind hierbei nicht berücksichtigt.

3. Phase: Ergebnisübermittlung

Nach Beendigung des Prüfungsvorganges wird die Bestätigung über das Einvernehmen vom ZAV-Team in dreifacher gesiegelter und unterschriebener Ausfertigung per Post an den Arbeitgeber versandt.

Vorteile und in der Praxis:

Bei dem Verfahren zur Erteilung des Einvernehmens handelt sich um ein privilegiertes Bearbeitungsverfahren, in dem der Arbeitgeber die erforderlichen Unterlagen des Studierenden direkt bei der ZAV einreicht, so dass unmittelbar mit der Bearbeitung begonnen werden kann. Nach Prüfung erstellt die ZAV eine Bestätigung über das Einvernehmen und übersendet diese ebenfalls auf dem direkten Weg an den Arbeitgeber. Dieser reicht die Bestätigung sofort an den Studierenden und die zuständige Ausländerbehörde weiter, so dass der visumspflichtige Studierende das Visum bei der Auslandsvertretung bereits unter Vorlage der Bestätigung der ZAV beantragen kann und der Ausländerbehörde beim persönlichen Erscheinen des Studierenden die Bestätigung der ZAV ebenfalls schon vorliegt.

Damit ist zum einen der Beschäftigungsbeginn für den Arbeitgeber hinreichend planbar, zum anderen verkürzt sich auch das Prüfverfahren der Visastellen bzw. der Ausländerbehörden.

6.5.3 Lokaler Arbeitgeber-Service

Die örtlichen Arbeitgeber-Service sind innerhalb des Visumverfahrens von Fach- und Führungskräften für die Durchführung der Arbeitsmarktprüfungen immer zu beteiligen.

Ihnen obliegt

- die Einschätzung der Angemessenheit von Arbeitsbedingungen in einem bestimmten regionalen Zuständigkeitsbereich,
- die Beurteilung der Auswirkungen eines zusätzlichen Angebotes ausländischer Arbeitskräfte auf die Region unter Berücksichtigung bevorzogter Bewerber (Vorrangprüfung).

Eine Beteiligung des lokalen Arbeitgeber-Service zur Prüfung der Arbeitsbedingungen erfolgt in allen Fällen.

Auf die Vorrangprüfung kann in bestimmten Fällen verzichtet werden, bspw. bei

- Hochqualifizierten
- Absolventen einer deutschen Hochschule für eine Tätigkeit in dieser Fachrichtung oder
- Fach- und Führungskräfte mit Hochschulabschluss im „Intra-Company-Transfer“.

Die Aufgaben haben sich durch die interne Neuorganisation der Bundesagentur für Arbeit in wesentlichen Teilen nicht verändert. Neu ist aber, dass die Beteiligung der Arbeitgeber-Service seit dem 1. Mai 2011 ausschließlich im Online-Verfahren unter der IT-Anwendung „ZuwG“ erfolgt. Das bisher verwendete Formular „Arbeitsmarktrechtliche Stellungnahme im Zustimmungsverfahren nach dem AufenthG – Prüfvermerk“ ist nun in der Online-Version als Eingabe-maske verfügbar.

Durchführungshinweise liegen den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in Form der ZuwG-Arbeitshilfe „Bearbeitung von Vorgängen im Arbeitserlaubnisverfahren durch den Arbeitgeber-Service“ vor.

1. Phase: Eingang des Prüfauftrages

Der im Online-Verfahren durch das zuständige AE-Team übermittelte Prüfauftrag ist für jede berechnigte Mitarbeiterin bzw. jeden berechtigten Mitarbeiter sofort sichtbar. Es können stets alle Vorgänge einer Dienststelle zum Stand der Bearbeitung eingesehen werden. Die Anlagen zu den Zustimmungsanfragen werden sowohl über die IT-Anwendung ZuwG als auch per E-Mail, Fax oder Post übersandt. Zur Verkürzung des Verfahrens wird der Übermittlung auf elektronischem Weg der Vorzug gegeben.

2. Phase: Bearbeitung des Prüfauftrages

1. Schritt: Prüfung der Unterlagen

Die Arbeitsmarktprüfung erfolgt anhand einer Checkliste. Im ersten Schritt werden die Stellenbeschreibungen des Arbeitgebers hinsichtlich ihrer Aussagekraft, Vollständigkeit und Plausibilität überprüft. Gegebenenfalls werden fehlende Informationen vom Arbeitgeber nachgefordert.

2. Schritt: Prüfung der Arbeitsmarktbedingungen

a) Vorrangprüfungen

Mit der Vorrangprüfung sollen nachteilige Auswirkungen auf den inländischen Arbeitsmarkt durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer verhindert werden. Diese Auswirkungen lassen sich anhand bestimmter Kriterien feststellen, so bspw.

über das Verhältnis Arbeitsuchende zu offenen Stellen für bestimmte Berufe oder Wirtschaftszweige.

Weiterhin muss gewährleistet werden, dass für einen konkreten Arbeitsplatz kein bevorrechtigter Arbeitnehmer zur Verfügung steht.

Bevorrechtigte Arbeitnehmer sind

- Deutsche
- Staatsangehörige aus EU- bzw. EWR-Raum
- Schweizer Bürger
- Ausländische Arbeitnehmer mit einer Arbeitsberechtigung
- Ausländer mit einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG
- Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis, die eine Arbeitsaufnahme bereits zulässt.

Sofern eine Vorrangprüfung durchzuführen ist, ist ein Vermittlungsauftrag des Arbeitgebers erforderlich. Bei dem Vermittlungsauftrag handelt es sich um die Zustimmung zur Veröffentlichung des Stellenangebots. Ob dieser Auftrag bereits vorliegt, geht aus der Stellenbeschreibung hervor. Wenn dies nicht der Fall ist, wird normalerweise telefonisch das Einverständnis des Arbeitgebers zur Eingabe und Veröffentlichung des Stellenangebotes eingeholt. In Ausnahmefällen kann der Arbeitgeber den Vermittlungsauftrag ablehnen. Hierfür muss allerdings eine nachvollziehbare Begründung, z. B. besondere Fach- oder Sprachkenntnisse, vorliegen.

Bei Zustimmung des Arbeitgebers zur Veröffentlichung des Stellenangebotes wird für die zu besetzende Stelle ein Anforderungsprofil erstellt. Dieses gibt Auskunft über die geforderte Qualifikation, inhaltliche Voraussetzungen (Kenntnisse bestimmter Programmiersprachen, Sprachkenntnisse), verlangte Zertifizierungen sowie weitere erforderliche Kenntnisse und Fertigkeiten. Es können aber auch weitere Angaben wie bspw. zu Arbeitszeitmodellen enthalten sein. Im anschließenden Suchlauf im Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem VerBIS wird geprüft, ob örtlich, bundesweit und ggf. europaweit bevorrechtigte Arbeitnehmer zur Verfügung stehen, die den Anforderungen entsprechen. Die Dauer der Veröffentlichung des Stellenangebotes orientiert sich am jeweiligen Anforderungsprofil, wobei die Vermittlungsdauer drei Wochen nicht überschreiten sollte. Eine Mindestveröffentlichungszeit ist hierbei nicht vorgesehen. Stehen für die ausgeschriebene Stelle geeignete Bewerber zur Verfügung, werden sie dem Arbeitgeber vorgeschlagen. Nur wenn objektiv und sachlich gerechtfertigte Gründe vorliegen, kann der Arbeitgeber die bevorrechtigten Bewerber ablehnen und die Zustimmung für die Einstellung eines bestimmten Ausländers erhalten.

Alternativ zur oben beschriebenen Vorrangprüfung in VerBIS kann anhand von Positivlisten direkt festgestellt werden, ob ein Mangel an Bewerbern für die im Antrag an-

gegebene Beschäftigung besteht. In diesem Fall kann die Vorrangprüfung entfallen und direkt anhand der Listen entschieden werden. Bei der Erstellung dieser Listen sind arbeitgeber- sowie arbeitnehmerorientierte Vermittler einbezogen. Die Festlegungen erfolgen auf der Führungsebene in Abstimmung mit der Geschäftsleitung. Nicht alle Arbeitgeber-Servicestellen machen von der Möglichkeit der Erstellung und Nutzung dieser Listen Gebrauch.

Vorteile und Hemmnisse in der Praxis:

Das Verfahren kann dadurch flexibilisiert und vereinfacht werden, dass die Arbeitgeber-Servicestellen bestimmte Berufsgruppen oder Wirtschaftszweige, bei denen ein Mangel an Bewerbern besteht, in Positivlisten aufnehmen (§ 39 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG). Auf diese Weise wird die Vorrangprüfung praktisch vorweggenommen und es müssen keine Einzelfallprüfungen durchgeführt werden. Dies führt zu einer Beschleunigung des Verfahrens.

b) Prüfung der Beschäftigungsbedingungen

Eine Prüfung der Beschäftigungsbedingungen wird in allen Fällen - also unabhängig vom Erfordernis einer Vorrangprüfung - durchgeführt. Die arbeitsvertraglichen Bedingungen für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen sich an den ortsüblichen Beschäftigungsbedingungen vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer orientieren. Die Arbeitgeber sind verpflichtet, dem Arbeitgeber-Service Auskunft über das Arbeitsentgelt, die Arbeitszeiten und die sonstigen vereinbarten Arbeitsbedingungen zu erteilen.

Nicht bei allen Vorgängen liegen von Anfang an Erkenntnisse darüber vor, welche Arbeitsbedingungen als angemessen zu betrachten sind. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter führen in diesen Fällen umfangreiche und zeitaufwändige Internetrecherchen durch, um Beurteilungsgrundlagen zu schaffen.

Sofern die vorgesehenen Konditionen nicht den tariflichen bzw. ortsüblichen Gegebenheiten entsprechen, nimmt der Arbeitgeber-Service Kontakt zum Arbeitgeber bzw. dessen Bevollmächtigten auf, um ihm Gelegenheit zu geben, die Arbeitsbedingungen an die Erfordernisse anzupassen. Sollte kein Einvernehmen mit dem Arbeitgeber hergestellt werden, kann die Zustimmung nicht erteilt werden.

Zum Nachweis der Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen können die vom Arbeitgeber nachgebesserten Arbeitsverträge zur Prüfung angefordert werden. Als Beleg, dass die geforderten Beschäftigungsbedingungen tatsächlich eingehalten wurden, kann sechs Monate nach Beschäftigungsbeginn nochmals die Vorlage von Gehaltsabrechnungen verlangt werden.

3. Phase: Ergebnisübermittlung

Die Ergebnisse der Arbeitsmarktprüfungen werden in die vorgesehenen Masken der IT-Anwendung eingetragen. Ein Freitextfeld ermöglicht Hinweise auf Besonderheiten. Beim Abschließen des Vorganges wird die Stellungnahme automatisch an den zuständigen AE-Stützpunkt weitergeleitet. Unterlagen, die eigenständig vom Arbeitgeber-Service zur Prüfung der Arbeitsmarktbedingungen angefordert wurden, werden dem AE-Team zur Vervollständigung der Akte zur Verfügung gestellt. Bei negativen Stellungnahmen muss eine Dokumentation in der IT-Anwendung erfolgen.

Arbeitgeber-Servicestelle Frankfurt am Main

Mitarbeiterstruktur und Organisation

Der Arbeitgeber-Service Frankfurt am Main ist im Kundenzentrum Frankfurt/Ost integriert. Insgesamt sind im Arbeitgeber-Service Frankfurt 70 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in fünf Teams eingesetzt. Für die Arbeitsmarktprüfungen sind zwei Vollzeitkräfte verantwortlich. Bei deren Abwesenheit stehen zwei weitere Kolleginnen und Kollegen als Vertreter zur Verfügung.

1. Phase: Eingang des Prüfauftrages

Die Beteiligung erfolgt ausschließlich im Online-Verfahren über die IT-Anwendung ZuWG.

2. Phase: Bearbeitung des Prüfauftrages

Der reine Bearbeitungsprozess der Vorrangprüfung umfasst je nach Komplexität zehn Minuten bis eine Stunde inkl. der vorzunehmenden Dokumentation der Recherchen und Ergebnisse. Die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen nimmt schätzungsweise zehn Minuten bis eine Stunde in Anspruch.

Die Vorrangprüfung und die Prüfung der Arbeitsbedingungen werden parallel durchgeführt, so dass Wartezeiten durch eine sequenzielle Prüfreihefolge vermieden werden können.

3. Phase: Ergebnisübermittlung

Die Übermittlung der Stellungnahme erfolgt seit dem 1. Mai 2011 ausschließlich im Online-Verfahren.

Die Gesamtdauer der Arbeitsmarktprüfung wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Arbeitgeber-Service auf durchschnittlich sieben bis 14 Tage geschätzt.

7 Entwicklung eines optimierten Referenzprozesses

Während der leitfadengestützten Interviews mit den Projektbeteiligten konnten viele Hinweise aufgenommen werden, die zur Entwicklung eines verbesserten Prozesses bei der Visumbeantragung und -bearbeitung beitragen können. Im vorangegangenen Kapitel wurde bereits dargestellt,

- wo die beteiligten Akteure eigene Verbesserungen umsetzen,
- welche Vorgehensweisen sich in der Praxis als vorteilhaft erweisen,
- wo regelmäßig Hemmnisse wahrgenommen werden,
- wo der Wunsch nach Verbesserungen besteht.

Die Erwartungen an ein „Optimum“ werden dabei von unterschiedlichen Zielvorstellungen der verschiedenen Akteure geprägt. Nicht allein die Verkürzung der Bearbeitungsdauer und die damit verbundene Beschleunigung des Prozesses können einen optimierten Einreiseprozess auszeichnen. Die Unternehmen kritisierten die unterschiedlichen Vorgehensweisen von Behörden oder einzelnen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern, so dass auch Klarheit, Transparenz und Einheitlichkeit im Vorgehen als wünschenswerte Ziele genannt wurden. Bei vielen Beteiligten wurden die Schnittstellen dort besonders positiv beurteilt, wo eine langjährige Zusammenarbeit mit festen Ansprechpartnern bestand. Der Einsatz von Online-Verfahren zur Reduktion von Schnittstellen wurde im Allgemeinen als positiv beschrieben, aber nicht als „Allheilmittel“ gesehen. Auffällig sind insbesondere die Schnittstellen, bei denen bereits eine Online-Übermittlung besteht, Dokumente aber parallel in Papierform transportiert werden müssen.

Auch Aspekte, die über die rein „technische“ Bearbeitung der Anträge hinausgehen, wurden angesprochen, so zum Beispiel der Wunsch nach einer stärkeren Serviceorientierung der Behörden, auch oder gerade gegenüber anderen Behörden. Aus Sicht der Unternehmen, die das Verfahren für ihre einreisenden Fach- und Führungskräfte begleiten, kann neben einem schnellen und unkomplizierten Verfahren auch die Ausweitung der „Willkommenskultur“ als Optimierung des Prozesses verstanden werden.

Eine quantitative Auswertung der Befragung zur Wichtigkeit verschiedener Zielvorstellungen wird im anschließenden Kapitel 8 gegeben. Dort (und im Anhang) werden auch die Ergebnisse der Priorisierung, einzelne konkrete Vorschläge bei den befragten Unternehmen und Ausländerbehörden dargestellt.

Im vorliegenden Kapitel werden Ansatzpunkte für eine Optimierung des Gesamtprozesses aus den Befragungen aufgezeigt. Dabei wird zunächst mit Bezug auf den maximalen Referenzprozess der Frage nachgegangen, wie unter den jetzt beste-

henden rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen Verbesserungen vorgenommen werden können. Der Leitgedanke dabei ist die konsequente Umsetzung bzw. Ausweitung der positiven Praxisbeispiele und weitestgehende Vermeidung bekannter Hemmnisse. Die in Kapitel 6 „gelernten“ Erkenntnisse der Praxis werden also auf den in Kapitel 5 dargestellten Prozess übertragen:

7.1 Optimierter Prozess unter den bestehenden Rahmenbedingungen

Termin zu Antragstellung in der Auslandsvertretung

Erste Voraussetzung für die Einreichung eines Visumantrags ist ein Termin bei der deutschen Auslandsvertretung. Teilweise müssen die Antragstellerin oder der Antragsteller lange Wartezeiten bis zu einem freien Termin hinnehmen. Einige Auslandsvertretungen bieten eine unkomplizierte Terminvergabe per Telefon oder über ein Online-System an.

Die Wartezeiten für Fach- und Führungskräfte können reduziert werden, wenn für diese spezielle Fallgruppe mehr Terminplätze („Slots“) in den Visastellen zur Verfügung gestellt werden als für andere Antragsteller.

Antragstellung, Einreichen der Unterlagen

Die Antragstellung erfolgt immer persönlich. Teilweise ist im Vorfeld nicht klar, welche Dokumente zum Termin mitzubringen sind, insbesondere da die Anforderungen von Auslandsvertretung zu Auslandsvertretung unterschiedlich sein können. Aus Unternehmenssicht ist eine Vereinheitlichung der einzureichenden Unterlagen wünschenswert. Sie ist aber nur bedingt möglich, da landesspezifische Besonderheiten berücksichtigt werden sollen. Um sicher zu stellen, dass bei der Antragstellung alle Dokumente vorhanden sind, bieten die meisten Auslandsvertretungen sehr ausführliche Merkblätter im Internet an und die Möglichkeit sich vorher zu informieren.

Eine reibungslose Antragstellung kann dann gewährleistet werden, wenn sich die Antragstellenden im Vorfeld ausreichend informieren können, die einzureichenden Papiere von der Auslandsvertretung umfassend und verbindlich festgelegt werden und die Antragsteller die erforderlichen Dokumente vollständig vorlegen.

Teilweise wird das Einreichen bestimmter Dokumente im Original (mit anschließender Rückgabe) als Hemmnis empfunden. Dies ist in einigen Fällen nötig, damit sich die Auslandsvertretung von ihrer Echtheit und inhaltlichen Richtigkeit überzeugen kann.

Eingabe des Antrags in die Visum-Software und Übermittlung

Die Daten der Antragstellerin bzw. des Antragstellers werden in die Visum-Software eingepflegt und zusammen mit einigen weiteren Daten zum Antrag an das Bundes-

verwaltungsamt übermittelt. Die Angaben sind ausreichend für die dort vorgenommenen Registerabfragen. Wird jedoch eine Vorankündigung zur Beteiligung der Ausländerbehörde erstellt, sind die Angaben aus Sicht der Ausländerbehörde häufig nicht aussagekräftig genug. Zudem gibt es nur ein kleines Freitextfeld, in das Zusatzinformationen eingetragen werden können.

Wichtige Informationen, die mit der Vorankündigung übermittelt werden sollten, sind:

- Ansprechpartner beim zukünftigen Arbeitgeber
- Liegt eine Vollmacht für den Arbeitgeber oder einen Relocation-Service zur Begleitung des Visumverfahrens vor?
- Ist der Antrag Teil einer Gruppe oder eines Teams, das zusammen einreisen soll?
- Exakte Angaben zum beabsichtigten Wohnort

Die Angabe eines Ansprechpartners im Unternehmen oder in der Forschungseinrichtung, die die Fach- oder Führungskraft aufnehmen möchte, bietet allen Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit bei Unklarheiten Rücksprache zu halten.

Da der Arbeitnehmer als formeller Antragsteller gilt und dem Arbeitgeber keine Auskünfte erteilt werden dürfen, ist Rücksprache nur in Verbindung mit einer entsprechenden Vollmacht rechtlich möglich. Liegt die Vollmacht auch elektronisch vor, ist sie für alle bearbeitenden Behörden sichtbar.

Die Angabe, dass es sich um eine gemeinsame Antragstellungen handelt, soll verhindern, dass die Vorgänge in der (später) bearbeitenden Ausländerbehörde getrennt werden, da bspw. eine Bearbeitung nach Anfangsbuchstaben der Familiennamen erfolgt. Eine Trennung der Anträge kann dazu führen, dass die Visa zu verschiedenen Zeitpunkten erteilt werden. Wenn der Arbeitgeber die Fach- oder Führungskräfte gemeinsam einsetzen möchte, ist eine Trennung nicht wünschenswert.

Die Angabe des Wohnortes muss mit besonderer Sorgfalt erfolgen, weil danach die zuständige Ausländerbehörde bestimmt wird. Ist die Adresse des Arbeitgebers angegeben, obwohl aus den Unterlagen ein anderer beabsichtigter Wohnort hervorgeht, so wird der Antrag u. U. zuerst der Ausländerbehörde am Sitz des Unternehmens zugeleitet. Diese gibt den Vorgang dann erst beim Eingang der Unterlagen an die eigentlich zuständige Ausländerbehörde weiter. Damit entstehen vermeidbare Verzögerungen im Verfahren.

Die Übermittlung der Papierunterlagen (Formblattantrag und Nachweise) erfolgt per Kurier und ist damit sehr viel langsamer als eine elektronische Übermittlung. Eine bereits praktizierte Alternative ist, dass die Unternehmen der Ausländerbehörde vor Ort Unterlagen einreichen. Einige Ausländerbehörden warten mit dem Beginn der Antragsbearbeitung dennoch bis der Formblattantrag im Original eingeht, um sicher zu stellen, dass alle Angaben vorliegen. In diesem Zusammenhang wurde von eini-

gen Ausländerbehörden eine Aufwertung der Vorankündigung gewünscht. Es sollten einige Angaben aus dem Formblattantrag enthalten sein.

Vorankündigung durch das Bundesverwaltungsamt

Aus den Angaben, die dem Bundesverwaltungsamt von der Auslandsvertretung übermittelt werden, wird die Vorankündigung für die Ausländerbehörde erstellt. Es ist sicher zu stellen, dass die Vorankündigung an die tatsächlich zuständige Behörde geschickt wird (siehe oben). Wenn ein Ansprechpartner beim Arbeitgeber bekannt ist, kann bei Unklarheiten nachgefragt werden, um Fehlleitungen zu vermeiden.

Über die Online-Schnittstelle im Registerportal können die Vorankündigungen elektronisch verschickt werden.

Es gibt noch einige wenige Ausländerbehörden, die nicht an das Online-System angeschlossen sind. Wenn die Vorankündigung per Fax verschickt werden muss entsteht ein Medienbruch.

Beteiligung der Ausländerbehörde

In den Gesprächen mit den Ausländerbehörden gaben diese fast durchgängig an, ihre Beteiligung im Visumverfahren bei Fach- und Führungskräften sei verzichtbar, wenn keine Ausländerakte aus Voraufenthalten in Deutschland vorhanden ist.

Nach dem bestehenden Verfahren sollen die Ausländerbehörden die inländische Sichtweise in das Visumverfahren einbringen. Dies ist aber nur möglich, wenn auf eine bestehende Ausländerakte zugegriffen werden kann. Eine solche liegt nur vor, wenn bereits ein Voraufenthalt in Deutschland stattgefunden hat. Dann muss die Ausländerakte von der Ausländerbehörde des vorherigen Wohnortes an die Ausländerbehörde des voraussichtlichen zukünftigen Wohnortes übersendet werden. Obwohl dies bei Fach- und Führungskräften selten der Fall ist, wurde von erheblichen Verzögerungen bis zum Eingang einer angeforderten Ausländerakte berichtet. Der zügige Versand angeforderter Ausländerakten ist eine Voraussetzung, damit andere Ausländerbehörden ihre Anträge zeitnah bearbeiten können.

Bei Eingang der Vorankündigung weiß die Ausländerbehörde, dass sie in einem Visumverfahren beteiligt werden soll. Es vergeht jedoch ungenutzte Zeit, wenn auf den Eingang des Formblattantrages und der Nachweisdokumente gewartet wird.

Reicht der Arbeitgeber die entsprechenden Dokumente bei der Ausländerbehörde ein und sind ausreichende Angaben in der Vorankündigung vorhanden, kann die Ausländerbehörde die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit frühzeitig einleiten. Die Ausländerbehörde sollte initiativ vorgehen, wenn sie den Arbeitgeber aus der Vorankündigung erfährt. Dann kann nachgefragt werden, ob noch Interesse an der Einreise der angegebenen Fach-/Führungskraft besteht und um Einreichung der Unterlagen gebeten werden.

Von dieser Möglichkeit sollten Unternehmen und Ausländerbehörden zur Verfahrensbeschleunigung vermehrt Gebrauch machen. Wenn der Ausländerbehörde eine Ansprechpartnerin bzw. ein Ansprechpartner im Unternehmen bekannt ist, können Rückfragen schnell geklärt werden. Umgekehrt vereinfacht es den Unternehmen den Kontakt zur Behörde, wenn auch die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in der Ausländerbehörde transparent sind. Als besonders positives Praxisbeispiel kann hier eine zusammenfassende Bearbeitung mehrerer Visumverfahren für ein Unternehmen bei einer Sachbearbeiterin oder einem Sachbearbeiter genannt werden.

Es kommt vor, dass die Ausländerbehörde Rücksprache mit der Auslandsvertretung nehmen möchte. In diesem Fall fehlt gelegentlich ein konkreter Ansprechpartner oder eine E-Mail-Adresse in der Auslandsvertretung. Daher wurde von den Ausländerbehörden der Wunsch nach einer Liste mit Ansprechpartnern geäußert oder nach einem verwaltungsinternen Weg, an die Auslandsvertretung heranzutreten.

Da in den Ausländerbehörden viele andere Vorgänge bearbeitet werden, kann es dazu kommen, dass eine Zustimmungsanfrage zu einem Visumantrag zunächst liegen bleibt und damit das Verfahren verlängert wird. Um dies zu vermeiden gibt es in der Praxis folgende Ansätze:

Priorisierung:

Anträge und Vorgänge bestimmter Fallgruppen – wie Fach- und Führungskräfte – werden prioritär bearbeitet, also vorgezogen.

Liegen einer Sachbearbeiterin oder einem Sachbearbeiter bspw. noch fünf Anträge auf Verlängerung eines Aufenthaltstitels für Studierende zur Bearbeitung vor und geht dann eine Zustimmungsanfrage im Visumverfahren einer Fachkraft ein, so würde letztere „außer der Reihe“ umgehend bearbeitet.

Dies kann allerdings dazu führen, dass zusammen eingereichte Anträge getrennt werden, z. B. wenn eine Fach-/Führungskraft und deren Familienangehörige gemeinsam Visumanträge zur Einreise stellen. In diesem Falle würden die Anträge der Familienangehörigen mit niedrigerer Priorität behandelt und demnach evtl. später entschieden.

Spezialisierung:

Eine weitere Möglichkeit, das Verfahren für Fach- und Führungskräfte zu beschleunigen, ist die Einrichtung von Sondersachbearbeitungsbereichen, VIP-Schaltern, Großkundenservices o. ä..

Dabei werden bestimmte Vorgänge aus dem Bereich Arbeitsmigration einem eigens dafür spezialisierten Kreis von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugeführt. Es werden also eigene Kapazitäten für diese Fallgruppen bereitgestellt. Daraus ergeben sich die Vorteile fester Ansprechpartner für die Unternehmen und die Möglichkeit der Routinebildung und Ansammlung von Expertenwissen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden.

Die aufwändigste Tätigkeit in der Ausländerbehörde ist nach Angaben der Befragten die Einleitung der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit. Wird diese online eingeleitet, müssen die Ausländerbehörden Daten aus den Papierdokumenten erfassen und evtl. Nachweise scannen.

Die Übermittlung der Nachweise führt wegen einer Beschränkung der Dateigröße auf 500 kB pro Dokument immer wieder zu Schwierigkeiten in den Ausländerbehörden. Durch Scannen mit geringerer Auflösung kann die Dateigröße reduziert werden, die Lesbarkeit der elektronischen Dokumente geht dabei aber u. U. zurück. Die Nachweise können zwar auf beliebig viele PDF-Dateien aufgeteilt werden, dennoch wird dann häufig das Faxgerät bevorzugt.

Eine Ausweitung der Nutzung des Online-Verfahrens zur Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit wäre wünschenswert – dazu müsste den Ausländerbehörden die Möglichkeit der unbegrenzten Übersendung von Anlagen in einer Informationskampagne transparent gemacht werden.

Wenn die Ausländerbehörden die Online-Schnittstelle nutzen wollen müssen sie die Überführung der Anfrage auf ein elektronisch lesbares Medium vornehmen, damit in der Bundesagentur für Arbeit kein Medienbruch entsteht. Die Einrichtung einer Möglichkeit für die Unternehmen, Dokumente wie Stellenbeschreibungen und Arbeitsverträge elektronisch einzureichen, könnte hier zu einer Verbesserung führen.

Bei der Einleitung der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit sollten nur die Dokumente weitergereicht werden, die auch für die Prüfungen bei der Bundesagentur für Arbeit erforderlich sind. Wenn Zweifel über die Art der Dokumente oder Unklarheit über die anzugebende Rechtsnorm bestehen, sollte eine unkomplizierte Rücksprache möglich sein. Auch hier sind feste und erreichbare Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner gewünscht.

Wird die Zustimmungsanfrage von der Ausländerbehörde versehentlich einer falschen Stelle innerhalb der Bundesagentur für Arbeit zugeleitet, trägt eine zügige

Weiterleitung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit statt einer Rücksendung an die Ausländerbehörde zur Beschleunigung des Verfahrens bei.

Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit

In der Bundesagentur für Arbeit wurde zum 1. Mai 2011 eine Verfahrensumstellung mit der Zentralisierung in sechs Teams der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung durchgeführt. Daher können für diesen Bereich zunächst nur allgemeine Aussagen auf Grundlage des alten Verfahrens gemacht werden.

Die einzureichenden Dokumente – insbesondere Arbeitsverträge, Stellenbeschreibungen, aber auch Praktikumspläne oder Projektbeschreibungen etc. – liegen in den Unternehmen in der Regel englischsprachig vor. Zur Einreichung bei der Bundesagentur für Arbeit müssen sie grundsätzlich übersetzt werden. Viele Unternehmen arbeiten daher bereits mit zweisprachigen Vorlagen. Gerade im Bereich Arbeitsvertrag wurde angeregt, Teil-Übersetzungen von für die Arbeitsverwaltung relevanten Teilen zuzulassen.

Die Beteiligung der lokalen Arbeitgeber-Servicestellen erfolgt immer online, ohne lange Übermittlungszeiten.

Die Nutzung von Positivlisten für bekannte Mangelberufe statt der Ausschreibung der Stelle im Rahmen der Vorrangprüfung kann als weiteres positives Praxisbeispiel genannt werden.

Rücklauf der Zustimmungen

Sofern die jeweiligen Zustimmungsanfragen online gestellt sind, erfolgt auch die Stellungnahme und Erteilung der Zustimmung online und kann so zügig an die Auslandsvertretung übermittelt werden.

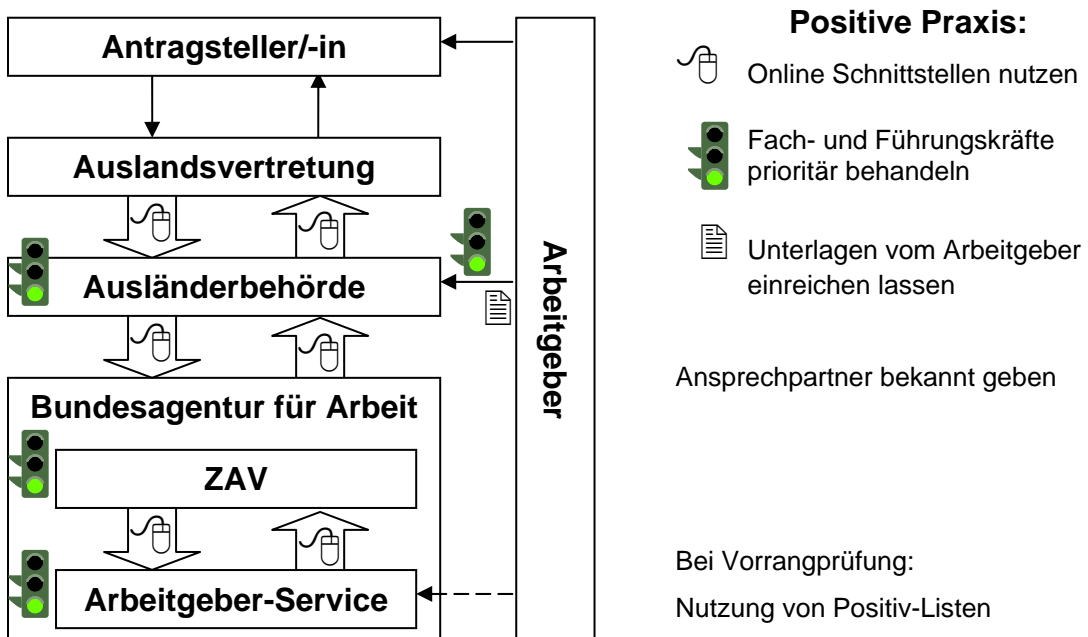
Neben den Verbesserungsmaßnahmen, die sich direkt am Prozess orientieren, kann als übergreifendes positives Praxisbeispiel die Bildung von Netzwerken und Arbeitskreisen genannt werden. Dabei sind sowohl die „horizontale“ wie auch die „vertikale“ Vernetzung wichtig. Als horizontale Vernetzung kann der Austausch zwischen gleichen oder ähnlichen Einheiten verstanden werden, so zum Beispiel von Ausländerbehörden untereinander. Besonders positiv mit Blick auf den Prozess wurde aber der vertikale Austausch beschrieben. Arbeitskreise, bei denen möglichst viele Prozessbeteiligte zusammenkommen, können die Zusammenarbeit fördern und helfen, Hemmnisse zu vermeiden.

Bei gegebener Rechtslage kann die Umsetzung folgender positiver Praxisbeispiele zu einer Optimierung des Prozesses beitragen:

- Verbesserung der Kommunikationsstrukturen durch feste und erreichbare Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner
- Konsequente Nutzung der vorhandenen Online-Schnittstellen
- Aussagekräftige Vorankündigungen durch Eingabe relevanter Informationen in das Freitextfeld bei der Antragserfassung
- Einreichen der Unterlagen vom Arbeitgeber in Deutschland direkt an die zuständige Ausländerbehörde
- Prioritäre Behandlung von Fach- und Führungskräften in den Ausländerbehörden und in der Arbeitsverwaltung oder Schaffung von Sondersachbearbeitungsbereichen
- Nutzung von Positivlisten bei Fach- und Führungskräften statt Vorrangprüfung

Diese Maßnahmen wirken sich auf die Liege-, Übermittlungs- und Wartezeiten aus. Durch die prioritäre Behandlung der Anträge soll eine Reduktion der Liegezeiten erreicht werden. Die aussagekräftige Vorankündigung soll der Ausländerbehörde zusammen mit den vom Unternehmen eingereichten Unterlagen die frühzeitige Einleitung der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit ermöglichen. Damit entfällt die Übermittlungszeit der Unterlagen aus dem Ausland. Die Vorrangprüfung führt zu langen Wartezeiten, wenn die Stelle ausgeschrieben wird. Beim Einsatz von Positivlisten kann umgehend eine Entscheidung getroffen werden, wenn die Antrag stellende Person zur Ausübung eines Berufes einreisen soll, für den ein Mangel an Bewerbern bekannt ist.

Abbildung 7.1.1: Optimierter maximaler Referenzprozess unter den bestehenden Rahmenbedingungen



7.2 Optimierung durch Ausweitung privilegierter Fallgruppen

Die Komplexität des Visumverfahrens hängt in hohem Maße mit der Anzahl der durchzuführenden Beteiligungen in der Verwaltung zusammen. Auch bei Nutzung von Online-Schnittstellen und bevorzugter Behandlung von Fach-/Führungskräften in allen teilnehmenden Behörden steigt die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Warte- und Liegezeiten.

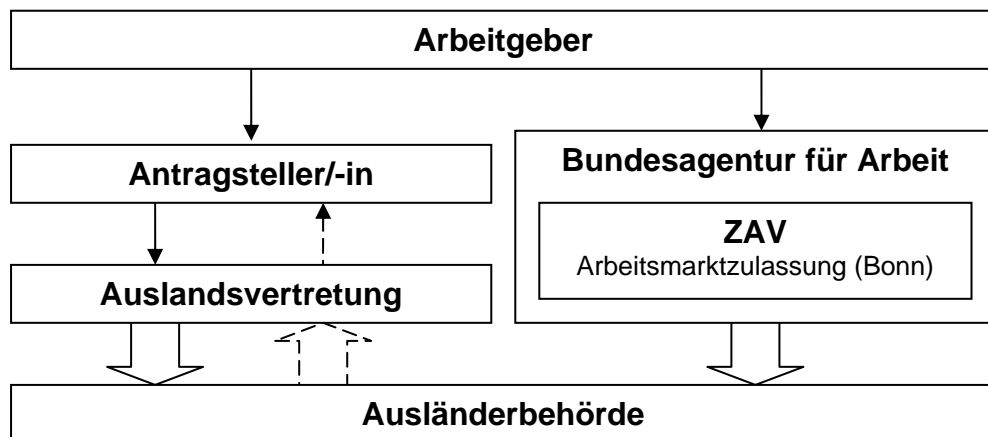
Als positive Beispiele Warte- und Liegezeiten zu vermeiden sind zu nennen:

- Vermeidung von Beteiligungen
- Parallele Bearbeitung in der Verwaltung

Es gibt bereits viele Fallgruppen, bei denen nicht alle Beteiligungen wie im maximalen Referenzprozess durchgeführt werden müssen. So ist es bereits jetzt für privilegierte Gruppen rechtlich möglich, ein Visum in einer verkürzten Prozessvariante zu erhalten: ohne Vorrangprüfung, ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit und/oder ohne Beteiligung der Ausländerbehörde. Je mehr Arbeitsschritte und Beteiligungen entfallen, desto schneller verläuft das Verfahren (siehe Kapitel 5). Mit Blick auf den Prozess ist es ideal, wenn Antragstellung, Bearbeitung und Entscheidung in einer Behörde liegen, bspw. in der Auslandsvertretung. Für wissenschaftliches Personal von Hochschulen und öffentlich finanzierten Forschungseinrichtungen ist dies bereits jetzt nach § 34 AufenthV i. V. m. § 5 BeschV möglich. Durch Rechtsänderung könnten weitere Fallgruppen dieser oder anderen verkürzten Prozessvarianten zugeführt werden.

Unternehmen und Ausländerbehörden bewerteten das Verfahren beim internationalen Personalaustausch häufig positiv. Zum einen kann dies auf die bundesweit zentrale Zuständigkeit spezialisierter Arbeitseinheiten in der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung zurückgeführt werden. Zum anderen liegt der Vorteil dieses Verfahrens in der parallelen Bearbeitung des Vorgangs. Während die Auslandsvertretung den Visumantrag annimmt, prüft und die Beteiligung der Ausländerbehörde einleitet, wird die Arbeitsmarktzulassung in der ZAV geprüft und das Ergebnis an die Ausländerbehörde übermittelt. Durch diese parallele Bearbeitung in zwei Behörden kann Zeit eingespart werden. Die beiden „Bearbeitungsstränge“ treffen in der Ausländerbehörde zusammen, die dann ihre Zustimmung erteilen kann (Abbildung 7.3.1, die Zustimmung ist dort gestrichelt dargestellt).

Abbildung 7.2.1: Parallele Bearbeitung in der Verwaltung beim internationalen Personalaustausch – veränderte Darstellung gegenüber Abbildung 5.6.3



Im Rahmen des „One-Stop-Government“ ist derzeit vorgesehen, dass die Ausländerbehörde als Ansprechpartner bei Fragen zu Aufenthaltstiteln auftritt, auch wenn es um Titel mit Beschäftigungserlaubnis geht. Dies gilt aber vornehmlich für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland, für die die Ausländerbehörde als zentrale Anlaufstelle gelten soll. Die Unternehmen bewerteten die Möglichkeit, sich im Visumverfahren beim internationalen Personalaustausch und bei Auslandsprojekten direkt an die Arbeitsverwaltung zu wenden, als sinnvoll. Eine Ausweitung dieser Vorgehensweise könnte zu einer Beschleunigung und Vereinfachung des Visumverfahrens beitragen.

7.3 Weiter gehende Verfahrensoptimierung

Die im Folgenden beschriebenen Optimierungsschritte bedeuten die größten Eingriffe in die bestehenden Verfahren. Zu einzelnen Vorschlägen und deren Bewertung wird auf das folgende Kapitel und die vollständige Auswertung im Anhang verwiesen.

In den Gesprächen im Rahmen des Projektes wurden zwei Verbesserungsvorschläge immer wieder aufgegriffen:

1. Die elektronische Übermittlung der in der Auslandsvertretung eingereichten Papierdokumente an die Ausländerbehörde
2. Der Verzicht auf die Beteiligung der Ausländerbehörden im Visumverfahren

Mit der elektronischen Vorankündigung wird die Ausländerbehörde über die Antragstellung informiert, erhält aber nicht die benötigten Papiere, um den Vorgang zu bearbeiten. Diese gehen erst deutlich später ein. Es liegt daher nahe, die gesamte Antragstellung in einem elektronischen „Paket“ zu verschicken.

Das Registerportal des Bundesverwaltungsamtes bietet bereits jetzt die Möglichkeit, Zustimmungsanfragen zu senden und diese zu beantworten. Die dazu gehörenden

Anlagen und Dokumente laufen außerhalb des Systems sozusagen „nebenher“. Für die Beteiligung der Agentur für Arbeit können Anlagen eingescannt und dem Vorgang hinzugefügt werden. Diese Unterlagen wurden aber zuvor in Papierform aus dem Ausland zur Ausländerbehörde in Deutschland geschickt. Auch dies könnte umgangen werden, wenn die Dokumente bereits im Ausland gescannt würden. Um Medienbrüche zu vermeiden und die vorzunehmenden Scanvorgänge zu minimieren, könnte den Antragstellenden u. U. auch bereits bei der Beantragung eines Visums eine elektronische Einreichung von Dokumenten angeboten werden, wo keine Originale erforderlich sind.

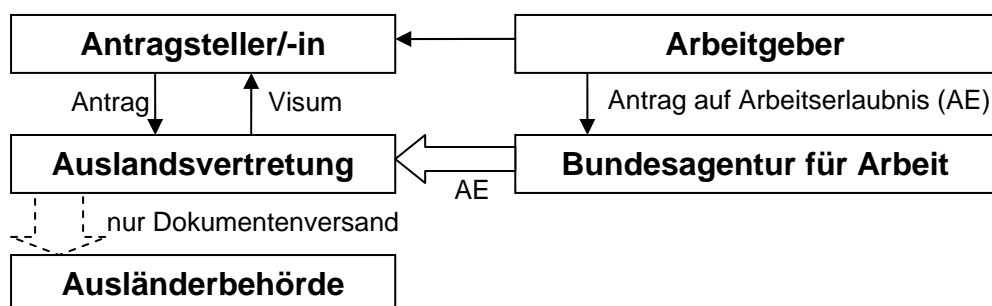
Obwohl erste Ausländerbehörden in Deutschland bereits auf elektronische Aktenführung umgestellt haben, standen viele Ausländerbehörden in den Befragungen dem skeptisch gegenüber. Da die Akten teilweise sehr umfangreich sind, wurden Papierakten als angenehmer in der Handhabung gesehen. Eine komfortable Handhabung und Einbindung der elektronischen Akten in die bereits genutzten IT-Fachanwendungen wurden als Voraussetzung für die Nutzung gesehen. Der Hauptvorteil elektronischer Dokumente wird also derzeit allein in der beschleunigten Übermittlung gesehen.

Bei der elektronischen Meldung des Visumantrags an das Bundesverwaltungsamt wird dort durch die Abfrage des Ausländerzentralregisters festgestellt, ob die antragstellende Person bereits in Deutschland gemeldet war. Ist dies nicht der Fall, liegen in der Regel keine Erkenntnisse zur Person in Deutschland vor. Für diese Fälle wurde hinterfragt, ob eine Beteiligung der Ausländerbehörde im Visumverfahren notwendig ist. Darüber hinaus muss der Ausländer nach der Einreise in der Regel innerhalb von drei Monaten sowieso bei der Ausländerbehörde vorstellig werden. Zu diesem Zeitpunkt wäre dann auch die räumliche Zuständigkeit zweifelsfrei geklärt. Ein in diesem Zusammenhang optimiertes Verfahren könnte in den Grundzügen wie folgt angelegt sein:

- Der zukünftige Arbeitgeber beantragt bei der Arbeitsverwaltung eine Arbeitserlaubnis für die ausländische Fach-/Führungskraft.
- Das Vorliegen der Arbeitserlaubnis wird der Auslandsvertretung bekannt oder zugänglich gemacht. Dabei sind verschiedene Verfahren denkbar: Entweder über den Arbeitgeber, den Arbeitnehmer oder direkt an die Auslandsvertretung. Eine (zusätzliche) elektronische Hinterlegung der Arbeitserlaubnis würde eine normalerweise durchzuführende nachträgliche Erfassung durch die Auslandsvertretung vorwegnehmen.
- Die Fach-/Führungskraft stellt wie bisher ihren Visumantrag in der Auslandsvertretung und legt die Arbeitserlaubnis vor bzw. verweist auf diese.

- Die Auslandsvertretung führt keine weiteren Beteiligungsschritte durch sondern entscheidet allein über den Antrag.
- Wie bisher werden die eingereichten Dokumente in Papierform nach Deutschland geschickt und über das Bundesverwaltungsamt der zuständigen Ausländerbehörde zur Vervollständigung der Akten zugeleitet. Während dieser Zeit kann der Fach-/ Führungskraft das Visum schon erteilt werden.
- Innerhalb von drei Monaten nach der Einreise beantragt die Fach-/Führungskraft wie bisher den Aufenthaltstitel in der Ausländerbehörde. Bis zu diesem Zeitpunkt sind die Papierakten in der Ausländerbehörde eingegangen und eine Bearbeitung kann erfolgen.

Abbildung 7.3.1: Alternatives Verfahren als Optimierungsvorschlag



Obwohl das hier vorgeschlagene Verfahren in seinem kompletten Ablauf „neu“ ist, sind die Ansätze dafür in bestehenden Prozessvarianten bereits gegeben. Am nächsten kommt das Verfahren dem der Praktikanten in Austauschprogrammen mit einer beabsichtigten Aufenthaltsdauer von unter neun Monaten. Das Herantreten der Arbeitgeber an die Arbeitsverwaltung ist ebenfalls im internationalen Personalaus-tausch und bei Auslandsprojekten bereits üblich. Das Erteilen einer Zustimmung, die der Auslandsvertretung beim Visumantrag vorgelegt wird, entspricht der Vorgehensweise bei der Vorabzustimmung.

8 Verbesserungsvorschläge

8.1 Verbesserungsvorschläge und Verantwortungsträger

Im Rahmen der persönlichen Interviews wurden bei den Projektbeteiligten über hundert Verbesserungsvorschläge zur Optimierung des Visumverfahrens bei der Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten genannt. Davon wurden jedoch einige Verbesserungsvorschläge mehrfach genannt und manche der Vorschläge unterscheiden sich lediglich marginal voneinander. Deshalb konnten die über hundert Verbesserungsvorschläge in 35 Anregungen zur Vereinfachung des Visumverfahrens zusammengefasst werden.

Diese 35 konkreten Vorschläge sind in Tabelle 8.1.1 mit dem Wortlaut aufgeführt, der im standardisierten Fragebogen zur Priorisierung der Vorschläge (siehe Abschnitt 8.2) verwendet wurde. Zusätzlich wurden den Vorschlägen die jeweiligen Verantwortungsträger zugeordnet. Die Tabelle zeigt die Einschätzungen der Landesinnenministerien Hessen und Sachsen.

Tabelle 8.1.1: Verbesserungsvorschläge und Verantwortungsträger

Vorschlag	Umsetzung liegt in der Verantwortung von
1) Der zukünftige Arbeitgeber sollte bei der Arbeitsverwaltung eine Arbeitserlaubnis ("Greencard") für die Fach- und Führungskraft beantragen können. Mit dieser „Greencard“ könnte der Ausländer ein Visum im Ausland beantragen (ohne Beteiligung der Ausländerbehörden).	Bund und Länder durch Änderung Aufenthaltsgesetz und Aufenthaltsverordnung und Beschäftigungsverordnung
2) Die Ausländerbehörden sollten im Visumverfahren nur dann beteiligt werden, wenn eine "Vorgeschichte" des Ausländers in Deutschland vorliegt. Die notwendigen Prüfungen könnten ansonsten ausschließlich in der Auslandsvertretung und der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt werden.	Bund und Länder durch Änderung Aufenthaltsverordnung
3) Es sollte die Möglichkeit eines Eilverfahrens für die Einreise von Fach- und Führungskräften geben. Dafür könnten entsprechend höhere Gebühren erhoben werden.	Bund und Länder durch Änderung Aufenthaltsverordnung und evtl. Aufenthaltsgesetz
4) Großfirmen, die regelmäßig Drittstaatler einstellen, sollten eine Zertifizierung durchlaufen können (beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder der Bundesagentur für Arbeit). Das Visum für Fachkräfte, die bei einem so zertifizierten Unternehmen eingestellt werden, sollte von der Auslandsvertretung ohne Beteiligung inländischer Stellen erteilt werden. In Missbrauchsfällen verliert das Unternehmen seine Zertifizierung.	Bund und Länder durch Änderung der Aufenthaltsverordnung sowie entsprechender Regelung durch die Arbeitsverwaltung

Tabelle 8.1.1 (Fortsetzung): Verbesserungsvorschläge und Verantwortungsträger

Vorschlag	Umsetzung liegt in der Verantwortung von
5) Es sollte die Möglichkeit geben, den Bearbeitungsstand eines Visumantrags online abzurufen - ähnlich wie bei einer Paketverfolgung.	Auswärtiges Amt unter Einbindung Ausländerbehörden und Bundesverwaltungsamt
6) Die Aktenführung sollte in allen Ausländerbehörden auf elektronische Akten umgestellt werden, damit eine problemlose und schnelle elektronische Übermittlung ohne Medienbrüche ermöglicht wird.	Ausländerbehörden
7) Die bei der Auslandsvertretung eingereichten Unterlagen sollten eingescannt werden und mit der Vorankündigung elektronisch verschickt werden.	Auswärtiges Amt unter Einbindung der Ausländerbehörden
8) Es sollte standardisierte Online-Formulare geben, mit denen die Unternehmen Angaben und Dokumente übermitteln können.	Ausländerbehörden mit Auswärtigen Amt/obersten Landesbehörden
9) Die Behörden sollten Eingangsbestätigungen beim Eingang von Dokumenten verschicken.	Ausländerbehörden/Auswärtiges Amt
10) Es sollten verbindliche Angaben gemacht werden, in welcher Zeit die Prüfung des Visumantrags abgeschlossen wird.	Auswärtiges Amt Einbindung Ausländerbehörden, Bundesagentur für Arbeit
11) Die Vorgehensweisen der Ausländerbehörden sollten vereinheitlicht werden - insbesondere bei Vorabzustimmungen.	Bund und Länder durch Ergänzung der Verwaltungsvorschriften
12) Es sollte definiert werden, welche Textpassagen in langen Dokumenten (z. B. Arbeitsverträgen) zu übersetzen sind. Dann müsste nicht das ganze Dokument übersetzt werden.	Bund/Länder und Ausländerbehörden unter Beteiligung der Arbeitsverwaltung
13) Es sollten beim Visumantrag für Fach- und Führungskräfte von allen Auslandsvertretungen die gleichen Dokumente verlangt werden.	Auswärtiges Amt
14) Es sollte ein gemeinsames und einheitliches Antragsformular für alle beteiligten Behörden(Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden, Arbeitsagenturen) geben.	Bund und Länder durch Ergänzung der Verwaltungsvorschriften unter Einbindung der Ausländerbehörden und der Arbeitsverwaltung
15) Vorabzustimmungen sollten auch online abgewickelt werden können.	Auswärtiges Amt/Bundesverwaltungsamt unter Einbindung der Ausländerbehörden

Tabelle 8.1.1(Fortsetzung): Verbesserungsvorschläge und Verantwortungsträger

Vorschlag	Umsetzung liegt in der Verantwortung von
16) Unternehmen sollten für Fach- und Führungskräfte eine Vorabzustimmung zur Beschäftigung beim zuständigen ZAV-Team erwirken können. Diese könnte dann an die Ausländerbehörde gegeben werden. Das Vorgehen, wie es jetzt bereits beim Intra-Company-Transfer existiert, sollte also ausgeweitet werden.	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
17) Es sollte ein Informationsportal für Unternehmen eingerichtet werden.	Bund/Länder/Ausländerbehörden
18) Es sollten allgemeine Fallgruppenregelungen geschaffen werden. Bekannte "Mangelberufe" sollten keine Vorrangprüfung durchlaufen müssen.	Bundesministerium für Arbeit und Soziales durch Änderung Beschäftigungsverordnung bzw. durch eine entsprechende Weisung an die Bundesagentur für Arbeit
19) Es sollten Schulungen für die Personaler in Unternehmen angeboten werden, die ausländische Kräfte beschäftigen möchten.	Bundesagentur für Arbeit in Zusammenarbeit mit den obersten Landesbehörden
20) Die Bearbeitung sollte in der Bundesagentur für Arbeit an einer Stelle erfolgen ohne dass intern weitere Unterbeteiligungen erfolgen.	Bundesagentur für Arbeit
21) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Behörden sollten mehr für das Thema "Willkommenskultur" sensibilisiert werden.	Oberste Landesbehörden/ Auswärtiges Amt/Bundesagentur für Arbeit/Ausländerbehörden
22) Ein Zweckwechsel von Aufenthaltstiteln sollte in bestimmten Fällen vereinfacht werden. Wer z. B. mit einem Schengen-Visum einreist und erfolgreich ein Bewerbungsgespräch absolviert, sollte nicht unbedingt ausreisen und wieder einreisen müssen, um seine Arbeit hier aufnehmen zu können.	Bund und Länder durch Änderung evtl. Aufenthaltsgesetz, Aufenthaltsverordnung oder Verwaltungsvorschriften
23) Es sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass auch Studierende aus Drittländern, die noch vor dem Abschluss stehen, eine Arbeitserlaubnis für eine unbefristete oder befristete Arbeitsstelle in Deutschland erhalten können.	Bund und Länder durch Änderung Aufenthaltsgesetz evtl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales durch Änderung Beschäftigungsverordnung
24) Im Falle der Einreise zur Erwerbstätigkeit sollte die Zuständigkeit der zu beteiligenden Ausländerbehörde vom Sitz des Arbeitgebers abhängen, da der zukünftige Wohnort häufig noch nicht gesichert ist. Die Unternehmen hätten nur noch eine Ausländerbehörde als Ansprechpartner.	Bund und Länder durch Änderung Aufenthaltsverordnung und ggf. Landesvorschriften
25) Es sollte eine bundesweit zentrale Servicestelle für Unternehmen geben, die zur Einreise von Fach- und Führungskräften informiert.	Bund (Bundesagentur für Arbeit)

Tabelle 8.1.1(Fortsetzung): Verbesserungsvorschläge und Verantwortungsträger

Vorschlag	Umsetzung liegt in der Verantwortung von
26) Für den Bereich Einreise von Fach- und Führungskräften sollte es jeweils feste Ansprechpartner in den Behörden (Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden, Arbeitsverwaltung) geben.	Ausländerbehörden/Auswärtiges Amt/ Bundesagentur für Arbeit
27) Es sollte eine bundesweit zentrale Stelle geben, bei der Fragen und Probleme mit den <i>Auslandsvertretungen</i> geklärt werden können.	Auswärtiges Amt
28) Es sollte eine bundesweit zentrale Stelle geben, bei der Fragen und Probleme mit den <i>Ausländerbehörden</i> geklärt werden können.	Bund/Oberste Landesbehörden mit Ausländerbehörden
29) Die Nebenbestimmungen, die im Visum eingetragen werden, sollten – wie bei der Aufenthaltserlaubnis – auf 20 Möglichkeiten plus Freitext beschränkt werden.	Auswärtiges Amt
30) Es sollte eine bundeseinheitliche IT-Fachanwendung für das Ausländerrecht geben.	Bund (Bundesagentur für Arbeit Auswärtiges Amt und Bundesverwaltungsamt) Oberste Landesbehörden mit Ausländerbehörden
31) Bei der Online-Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit durch die Ausländerbehörde sollten größere und mehr Anhänge geschickt werden können.	Bundesagentur für Arbeit
32) Das Visa Handbuch der Auslandsvertretungen sollte auch den Ausländerbehörden zugänglich sein.	Auswärtiges Amt
33) Die Ausländerbehörden sollten prinzipiell die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit online starten.	Ausländerbehörden mit Bundesagentur für Arbeit
34) Die Vorankündigung sollte alle entscheidungsrelevanten Angaben enthalten. Vor allem sollte die Auslandsvertretung auch bestätigen, dass ihr die Dokumente im Original vorgelegen haben und der Antragsteller sich ausgewiesen hat.	Auswärtiges Amt
35) Eine Liste der E-Mail-Adressen der zuständigen Rechts- und Konsularreferate in den Auslandsvertretungen sollte im BVA-Onlineportal abrufbar sein.	Auswärtiges Amt mit Bundesverwaltungsamt

8.2 Priorisierung der Vorschläge

Im Rahmen einer standardisierten schriftlichen Befragung von Unternehmen und Ausländerbehörden wurden mit Hilfe von vier Fragen die Zielsetzungen, die im Zusammenhang mit der Einreise von Fach- und Führungskräften wichtig sein könnten, sowie die Bewertung und Priorisierung spezifischer Verbesserungsvorschläge abgefragt (siehe Abschnitt 4.2). Im Folgenden werden die Erkenntnisse aus der Befragung vorgestellt.

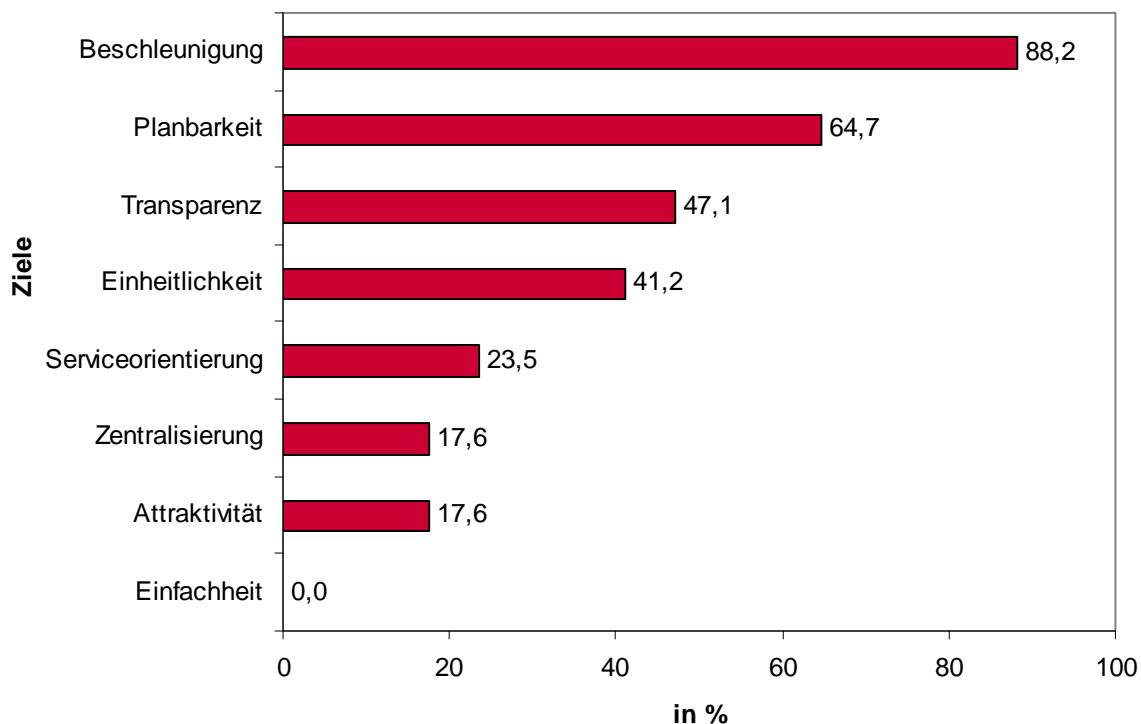
8.2.1 Zielsetzungen bei der Verbesserung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften

Bei der ersten Frage sollten die Befragten acht allgemeine Zielsetzungen, die in den Leitfadenterviews wiederholt in Zusammenhang mit der Verbesserung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften genannt wurden, nach ihrer Wichtigkeit sortieren.

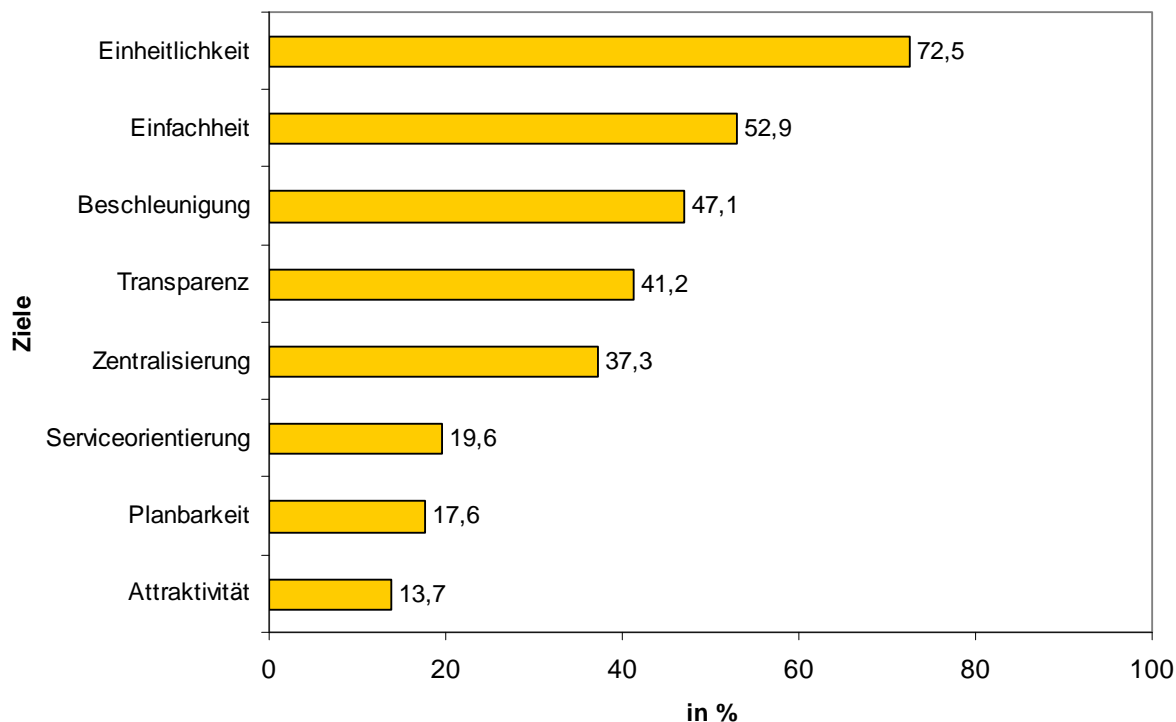
Zu den Zielen im Kontext der Einreiseoptimierung gehören die Schaffung von Einfachheit, Einheitlichkeit, Zentralisierung, Beschleunigung, Planbarkeit, Transparenz, Serviceorientierung und Attraktivität. Dabei ist unter Einfachheit die bessere Lesbarkeit von Rechtsgrundlagen zu verstehen, was im Ergebnis zu einer klareren Struktur und weniger Querverweisen führen soll. Mit dem Ziel der Einheitlichkeit ist die Schaffung von bundesweit gleichen Vorgehensweisen der Behörden in der Praxis und bei der Nutzung von Ermessensspielräumen gemeint. Die Zentralisierung soll zu einer zentralen Bearbeitung von Visumanträgen von Fach- und Führungskräften sowie zentralen Ansprechpartnern führen. Während die Beschleunigung auf eine Verkürzung der Bruttobearbeitungszeit von der Beantragung des Visums bis zur Einreise abzielt, ist unter Planbarkeit die Schaffung von festen Fristen und verbindlichen Angaben zur Dauer des Visumverfahrens zu verstehen. Das Ziel der Transparenz beinhaltet die Erkennbarkeit des Ablaufs und die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen von allen am Visumverfahren Beteiligten und das Ziel der Serviceorientierung das Selbstverständnis der Behörden als Dienstleister zur Unterstützung der Einreise qualifizierter Fach- und Führungskräfte. Attraktivität bezieht sich auf den Standort Deutschland und könnte z. B. durch einen erleichterten Familiennachzug oder privilegierte Aufenthaltstitel erhöht werden.

Um die Wichtigkeit zu priorisieren sollte dem wichtigsten Ziel der erste Rang, dem zweitwichtigsten Ziel der zweite Rang usw. zugewiesen werden. In Abbildung 8.2.1 ist die Häufigkeit der Vergabe der Ränge eins bis drei je Ziel bei den befragten Unternehmen in Prozent dargestellt. Dabei zeigt sich, dass die Unternehmen die Ränge eins bis drei, die Ausdruck einer relativ hohen Priorität sind, insbesondere für die Ziele „Beschleunigung“ (88,2 %) und „Planbarkeit“ (64,7 %) vergeben haben.

Abbildung 8.2.1: Häufigkeit der Vergabe der Ränge 1 bis 3 je Ziel bei den befragten Unternehmen in %



Die befragten Ausländerbehörden unterscheiden sich bei der Priorisierung der Zielsetzungen von den Unternehmen. So werden die Ränge eins bis drei vor allem für die Ziele Einheitlichkeit (72,5 %) und Einfachheit (52,9 %) vergeben (siehe Abbildung 8.2.2). Im Vergleich dazu weisen 41,2 % der befragten Firmen dem Ziel der Einheitlichkeit und keines von den 17 befragten Unternehmen dem Ziel der Einfachheit die Ränge eins bis drei zu. Zudem unterscheiden sich die Rangzuweisungen der Ausländerbehörden von denen der Unternehmen bei den Zielen Beschleunigung und Planbarkeit. Während die Verfolgung dieser beiden Ziele für relativ viele der befragten Unternehmen sehr wichtig ist (88,2 % bzw. 64,7 %), sind es bei den Ausländerbehörden deutlich weniger (47,1 % und 17,6 %). Dagegen werden die Ziele „Transparenz“ (Unternehmen: 47,1 %; Ausländerbehörde: 41,2 %), „Serviceorientierung“ (23,5 %; 19,6 %) und „Attraktivität“ (17,6 %; 13,7 %) ähnlich häufig von den Firmen und Ausländerbehörden genannt.

Abbildung 8.2.2: Häufigkeit der Vergabe der Ränge 1 bis 3 je Ziel bei den befragten Ausländerbehörden in %

Für die befragten Unternehmen bedeutet eine Verbesserung des Verfahrens der Einreise von Fach- und Führungskräften insbesondere eine Optimierung des Zeitmanagements. Unsicherheiten hinsichtlich der Dauer des Visumverfahrens stellen für Firmen ein Wirtschaftshemmnis dar (siehe Abschnitt 6.4). Deshalb ist das Ziel, die Planbarkeit des Visumverfahrens zu verbessern, feste Fristen und verbindliche Angaben zur Verfahrensdauer zu schaffen, für relativ viele der befragten Unternehmen von sehr hoher Priorität. Als Ergebnis der geführten Leitfadeninterviews mit den Firmen ist auch die hohe Wichtigkeit der Beschleunigung des Visumverfahrens plausibel. Unternehmen sind unter ständigem Zeitdruck und dem Druck des Wettbewerbs ausgesetzt. Eine zeitnahe Einreise von ausländischen Fach- und Führungskräften ermöglicht es, zeitlich flexibel auf potenzielle personelle Engpässe reagieren zu können.

Auch die von den Ausländerbehörden priorisierten Ziele der Schaffung von Einheitlichkeit und Einfachheit beim Visumverfahren von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten erscheinen vor dem Hintergrund der geführten Interviews verständlich. Visumanträge von Fach- und Führungskräften gehören nicht zum Kerngeschäft von Ausländerbehörden. Im Kerngeschäft werden vor allem Anträge im Kontext der Aufenthaltstitel von Ausländern, die sich bereits in Deutschland befinden, bearbeitet. Da sich aus diesem Grund in den Ausländerbehörden keine Routine im Umgang mit Visumanträgen von Fach- und Führungskräften einstellen kann, ist der Wunsch nach Vereinfachung und Vereinheitlichung des relativ komplexen Verfahrens (siehe Kapi-

tel 5) verständlich. Ermessensspielräume werden als belastend empfunden; Standardisierungen, Vereinheitlichungen und Zentralisierungen werden als hilfreich bewertet.

Es sei angemerkt, dass Ausländerbehörden, in deren Zuständigkeitsbereich sich mehrere international tätige Konzerne befinden, auch einen routinierteren Umgang mit Visumanträgen von Fach- und Führungskräften entwickeln als Behörden, bei denen dies nicht der Fall ist. Darüber hinaus kann anhand der erhobenen Daten aufgezeigt werden, dass etwa 90 % der befragten Ausländerbehörden dem Ziel der Einheitlichkeit die Ränge eins bis drei zuweisen während dies nur bei etwa 60 % der Ausländerbehörden mit einem Zuständigkeitsbereich von weniger als 200.000 Einwohnern der Fall ist. Auch bei der Priorisierung des Ziels der Beschleunigung des Visumverfahrens unterscheiden sich die Antworten der befragten Ausländerbehörden nach der Anzahl der Einwohnerzahl des Zuständigkeitsbereichs der Behörde. Während etwa 30 % der Ausländerbehörden in Orten mit weniger als 200.000 Einwohnern dem Ziel der Beschleunigung die Ränge eins bis drei zuweisen, sind es bei denen mit einer Einwohnerzahl von 200.000 und mehr rund 65 %.

8.2.2 Einschätzung der Wichtigkeit spezifischer Verbesserungsvorschläge

Mit der zweiten Frage des standardisierten Fragebogens wurden die Befragten gebeten, diese 35 Verbesserungsvorschläge mit Hilfe einer vierstufigen Skala von „sehr wichtig“ bis „gar nicht wichtig“ zu bewerten. Darüber hinaus konnte angegeben werden, dass der jeweilige Vorschlag nicht umgesetzt werden sollte oder nicht beurteilt werden kann²⁸.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die durchschnittliche Zustimmungsrates²⁹ zu den im Fragebogen vorgestellten Verbesserungsvorschlägen sowohl bei den Unternehmen mit 75,7 % als auch bei den Ausländerbehörden mit 57,3 % relativ hoch ist.

Insbesondere die Vorschläge 13 „Es sollten beim Visumantrag für Fach- und Führungskräfte von allen Auslandsvertretungen die gleichen Dokumente verlangt werden.“ und 16 „Unternehmen sollten für Fach- und Führungskräfte eine Vorabzustimmung zur Beschäftigung beim zuständigen ZAV-Team erwirken können. Diese könnte dann an die Ausländerbehörde gegeben werden. Das Vorgehen, wie es jetzt bereits beim Intra-Company-Transfer existiert, sollte also ausgeweitet werden.“ werden

²⁸ Eine Übersicht der Häufigkeitsverteilung der Antwortkategorien „sehr wichtig“, „wichtig“, „weniger wichtig“ und „gar nicht wichtig“ sowie „Dieser Vorschlag sollte nicht umgesetzt werden“ zu den jeweiligen Verbesserungsvorschlägen befindet sich im Anhang. Die Antwortkategorie „Kann ich nicht beurteilen“ bleibt in dieser Darstellung unberücksichtigt.

²⁹ Die durchschnittliche Zustimmungsrates gibt an, wie häufig im Durchschnitt über alle Verbesserungsvorschläge die Kategorien „sehr wichtig“ oder „wichtig“ vergeben wurden.

von allen 17 befragten Unternehmen zumindest als „wichtig“ bewertet. Von den befragten 52 Ausländerbehörden beurteilen z. B. rund 90 % die Verbesserungsvorschläge 7 „Die bei der Auslandsvertretung eingereichten Unterlagen sollten eingescannt werden und mit der Vorankündigung elektronisch verschickt werden.“, 13 „Es sollten beim Visumantrag für Fach- und Führungskräfte von allen Auslandsvertretungen die gleichen Dokumente verlangt werden.“³⁰ und 31 „Bei der Online-Beteiligung der BA durch die Ausländerbehörde sollten größere und mehr Anhänge geschickt werden können.“³¹ als „sehr wichtig“ oder „wichtig“.

Auch wenn die durchschnittliche Zustimmungsrates relativ hoch ist, können Verbesserungsvorschläge identifiziert werden, die aus Sicht einiger Ausländerbehörden und Unternehmen nicht umgesetzt werden sollten. So sind z. B. vergleichsweise viele befragte Ausländerbehörden der Auffassung, dass die folgenden drei Verbesserungsvorschläge nicht umgesetzt werden sollten:

(10) „Es sollten verbindliche Angaben gemacht werden, in welcher Zeit die Prüfung des Visumantrags abgeschlossen wird“ (56,0 %),

(22) „Ein Zweckwechsel von Aufenthaltstiteln sollte in bestimmten Fällen vereinfacht werden. Wer z. B. mit einem Schengen-Visum einreist und erfolgreich ein Bewerbungsgespräch absolviert, sollte nicht unbedingt ausreisen und wieder einreisen müssen, um seine Arbeit hier aufnehmen zu können“ (56,9 %), sowie

(28) „Es sollte eine bundesweit zentrale Stelle geben, bei der Fragen und Probleme mit den Ausländerbehörden geklärt werden können“ (39,6 %).

Im Gegensatz dazu werden diese drei Verbesserungsvorschläge von den befragten Firmen ausschließlich mit den Antwortmöglichkeiten „sehr wichtig“ bis „weniger wichtig“ bewertet. Lediglich bei dem Verbesserungsvorschlag 22 geben zwei Unternehmen an, dass sie dies nicht beurteilen können. Insgesamt finden rund 53 % der befragten Firmen, dass die Umsetzung der Vorschläge 10 und 22 „sehr wichtig“ sei; beim Verbesserungsvorschlag 28 sind es etwa 30 %.

In der dritten Frage des Fragbogens hatten die Befragten ergänzend die Möglichkeit weitere Verbesserungsvorschläge, die nicht bei der zweiten Frage zur Beurteilung zur Auswahl standen, in ein offenes Textfeld einzutragen. Hier nannte ein Unternehmen den Vorschlag einer „Genehmigungsfiktion bei der Vorrangprüfung: „Nach einer Frist von vier Wochen gilt die Genehmigung automatisch als erteilt, wenn die Behörde in diesem Zeitraum ihre Entscheidung nicht zugestellt hat“. Zudem gab eine Aus-

³⁰ Die Umsetzung dieses Vorschlags könnte evtl. auch Nachteile haben, wenn die Anzahl der geforderten Unterlagen in manchen Ländern erhöht würde. Vgl. dazu. Abschnitt 6.1.

³¹ Es besteht faktisch allerdings jetzt schon keine Limitierung der Anlagen – siehe Abschnitt 6.5.2.

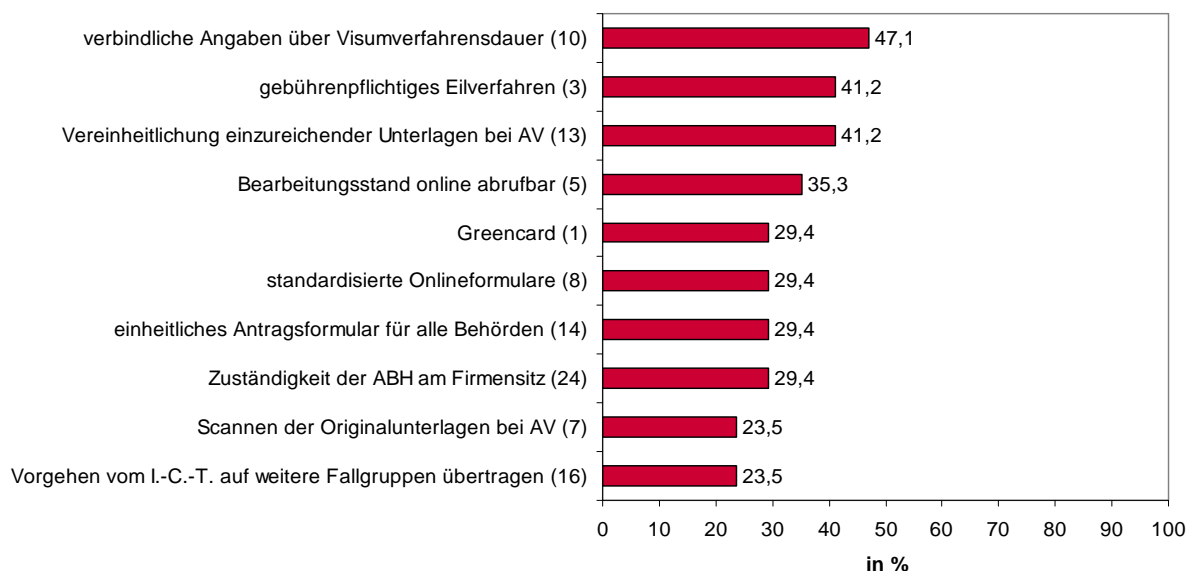
länderbehörde folgenden Verbesserungsvorschlag an: „Für die Ausländerbehörden wäre es wünschenswert, einen direkten Ansprechpartner (mit Kontaktdaten) bei den zuständigen Auslandsvertretungen zu haben“. Weitere zusätzlich genannte Verbesserungsvorschläge sind im Anhang aufgeführt.

8.2.3 Die „Top Ten“ der am häufigsten genannten kurzfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge

Bei der vierten Frage des standardisierten Fragebogens zur Beurteilung von Verbesserungsvorschlägen sollten die Befragten aus der für die Frage 2 aufgeführten Liste von 35 Verbesserungsvorschlägen jeweils fünf auswählen, die kurzfristig bzw. langfristig umgesetzt werden sollten. Im Folgenden werden zunächst die am häufigsten genannten kurzfristig zu realisierenden Vorschläge beschrieben. Im Anschluss daran folgt die Auswertung der am häufigsten genannten langfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge.

Abbildung 8.2.3 stellt die Top Ten Verbesserungsvorschläge dar, von denen sich die befragten Unternehmen eine kurzfristige Umsetzung wünschen. 47,1 % der Firmen wünschen eine zeitnahe Realisierung des Vorschlags „Es sollten verbindliche Angaben gemacht werden, in welcher Zeit die Prüfung des Visumantrags abgeschlossen wird (10)“; weitere 41,2 % nennen den Verbesserungsvorschlag 3, der die Einführung eines gebührenpflichtigen Eilverfahrens beinhaltet.

Abbildung 8.2.3: Die Top Ten der aus Sicht der befragten Unternehmen kurzfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge



Die beiden am häufigsten genannten Verbesserungsvorschläge 10 und 3 bringen die von den Unternehmen stark priorisierten Ziele der Beschleunigung (88,2 %) und der Planbarkeit (64,7 %) zum Ausdruck (siehe oben). So zielt der Vorschlag der Einfüh-

zung eines gebührenpflichtigen Eilverfahrens (3) auf die Möglichkeit der Beschleunigung des Visumverfahrens für Fach- und Führungskräfte ab. Die Schaffung von verbindlichen Angaben über die Dauer des Visumverfahrens kommt dem Ziel der Planbarkeit entgegen.

Werden den Top Ten der kurzfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge der Unternehmen die Ausländerbehörden vergleichend gegenüber gestellt (siehe Abbildung 8.2.4), zeigt sich, dass die folgenden Verbesserungsvorschläge deutlich häufiger von Unternehmen als von den Ausländerbehörden genannt werden:

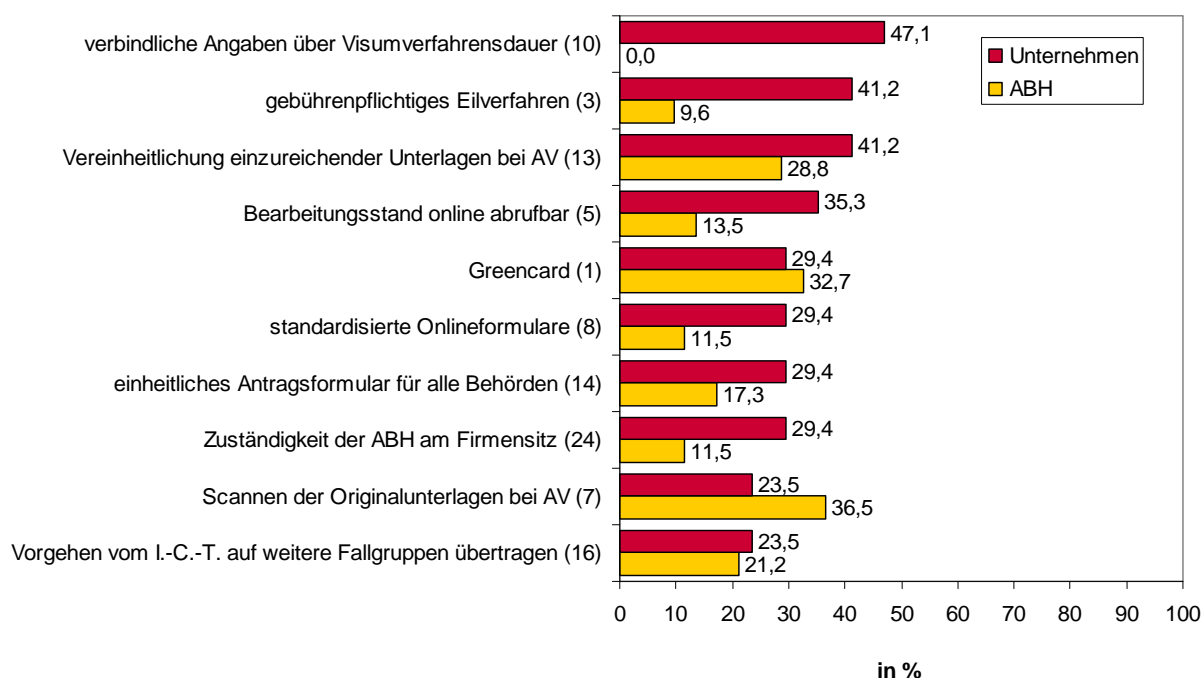
(10) „Es sollten verbindliche Angaben gemacht werden, in welcher Zeit die Prüfung des Visumantrags abgeschlossen wird“,

(3) „Es sollte die Möglichkeit eines Eilverfahrens für die Einreise von Fach- und Führungskräften geben. Dafür könnten entsprechend höhere Gebühren erhoben werden.“

(5) „Es sollte die Möglichkeit geben, den Bearbeitungsstand eines Visumantrags online abzurufen – ähnlich wie bei einer Paketverfolgung“.

Während sich 47,1 % der Firmen die kurzfristige Umsetzung des Vorschlags 10 wünschen, wurde diese Verbesserungsmöglichkeit von keiner der befragten Ausländerbehörden zu den fünf zeitnah zu realisierenden Vorschlägen gezählt. Bei den Verbesserungsvorschlägen 3 und 5 sind es 41,2 % bzw. 35,3 % der Unternehmen und 9,6 % bzw. 13,5 % der Ausländerbehörden.

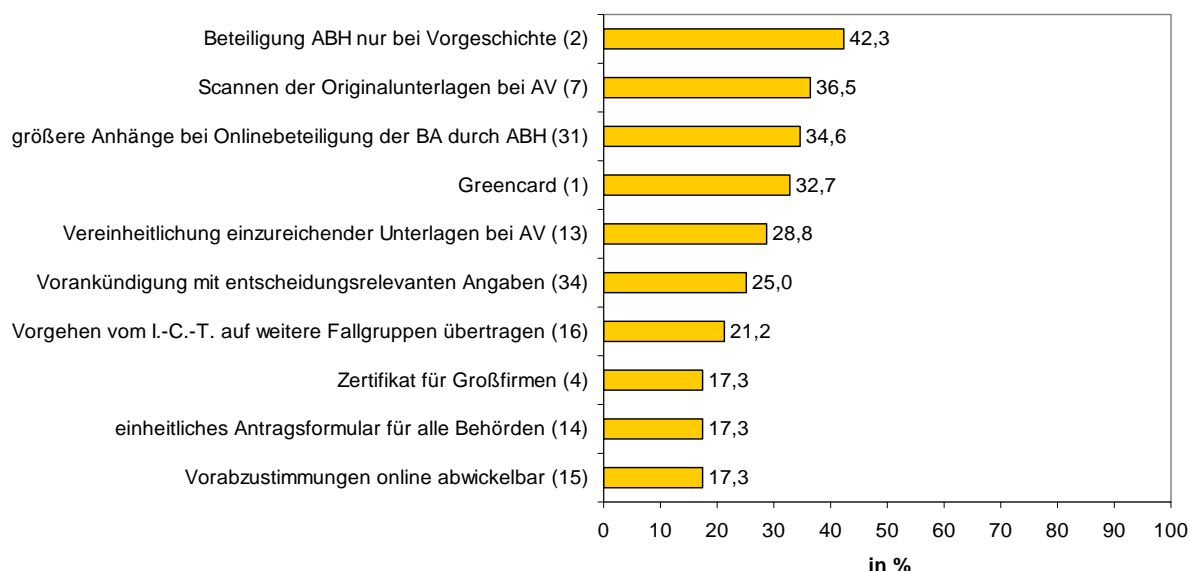
Abbildung 8.2.4: Die Top Ten der aus Sicht der befragten Unternehmen kurzfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge im Vergleich zu den Ausländerbehörden



In Abbildung 8.2.5 sind die Top Ten der aus Sicht der befragten Ausländerbehörden kurzfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge dargestellt. Dabei zeigt sich, dass bei den Ausländerbehörden Vorschläge von besonderer Wichtigkeit sind, die unmittelbar den Arbeitsablauf in der Verwaltung betreffen. Dazu gehören folgende Verbesserungsvorschläge: „Die Ausländerbehörden sollten im Visumverfahren nur dann beteiligt werden, wenn eine „Vorgeschichte“ des Ausländers in Deutschland vorliegt. Die notwendigen Prüfungen könnten ansonsten ausschließlich in der Auslandsvertretung und der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt werden (2)“ mit 42,3 %, „Die bei der Auslandsvertretung eingereichten Unterlagen sollten eingescannt werden und mit der Vorankündigung elektronisch verschickt werden (7)“ mit 36,5 % und „Bei der Online-Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit durch die Ausländerbehörde sollten größere und mehr Anhänge geschickt werden können (31)“ mit 34,6 %.

Des Weiteren werden von den Ausländerbehörden insbesondere Verbesserungsvorschläge präferiert, die auch dem Ziel der Vereinheitlichung dienen (siehe oben). So wünschen sich 28,8 % der befragten Ausländerbehörden eine zeitnahe Vereinheitlichung der beim Visumantrag von den Fach- und Führungskräften bei den Auslandsvertretungen einzureichenden Unterlagen (13) und 17,3 % wünschen sich die Schaffung eines gemeinsamen und einheitlichen Antragformular für alle beteiligten Behörden (14).

Abbildung 8.2.5: Die Top Ten der aus Sicht der befragten Ausländerbehörden kurzfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge

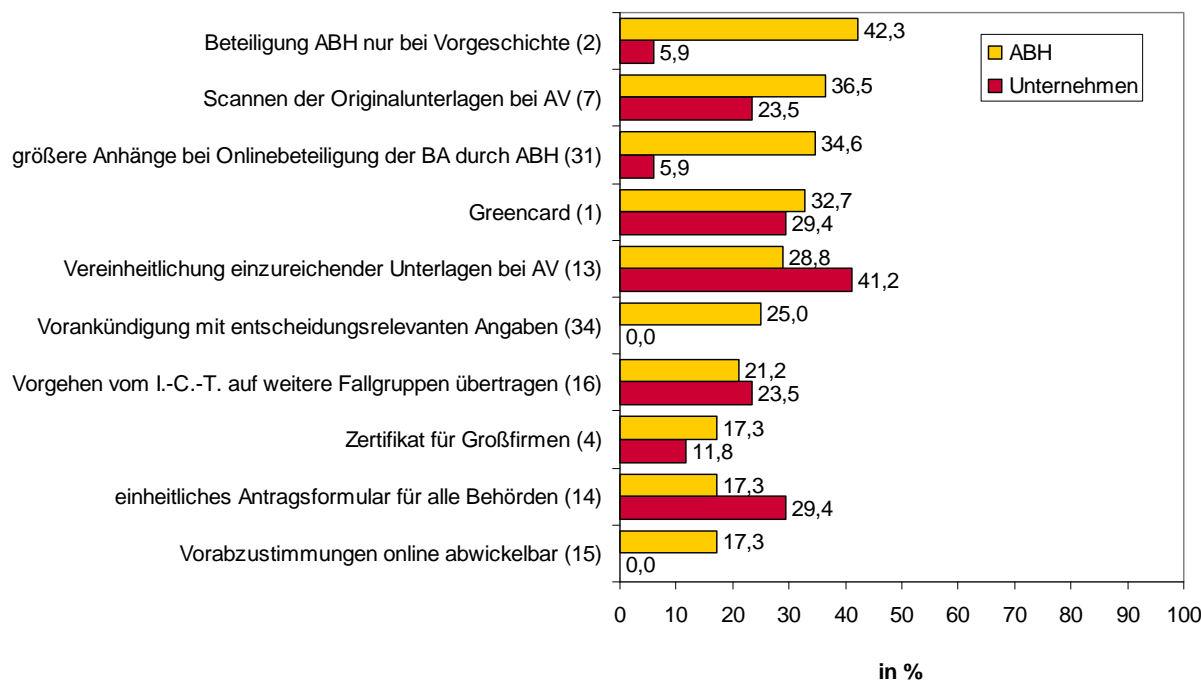


Werden die Antworten der Unternehmen vergleichend zu den Top Ten der Ausländerbehörden hinzugezogen (siehe Abbildung 8.2.6), zeigen sich vor allem Unterschiede bei der Häufigkeit der Nennung der Verbesserungsvorschläge 2, 31, 34 und

15. Sind 42 % der befragten Ausländerbehörden der Auffassung, dass sie nur bei einer „Vorgeschichte“ des ausländischen Antragstellers beteiligt werden sollten (2), so sind es bei den Unternehmen mit 6 % rund 36 Prozentpunkte weniger. Wünschen sich 34,6 % der Ausländerbehörden, dass bereits kurzfristig größere und mehrere Anhänge bei der Online-Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit verschickt werden können (31), so sind es bei den Unternehmen mit 5,9 % deutlich weniger. Die Vorschläge 34 „Die Vorankündigung sollte alle entscheidungsrelevanten Angaben enthalten. Vor allem sollte die Auslandsvertretung auch bestätigen, dass ihr die Dokumente im Original vorgelegen haben und der Antragsteller sich ausgewiesen hat.“ und 15 „Vorabzustimmungen sollten auch online abgewickelt werden können.“ werden von keinem der befragten Unternehmen zu den fünf kurzfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschlägen gezählt; bei den Ausländerbehörden sind es 25 % bzw. 17,3 %.

Diese vier Vorschläge, bei denen sich die Häufigkeit der Nennung zwischen Unternehmen und Ausländerbehörden stark voneinander unterscheiden, betreffen unmittelbar den Ablauf in der Arbeitsverwaltung. Die Vermutung ist naheliegend, dass die Umsetzung dieser Verbesserungsvorschläge für die Ausländerbehörden deutlich dringlicher erscheint als für die Unternehmen, weil sie davon unmittelbar in ihren Arbeitsabläufen profitieren würden.

Abbildung 8.2.6: Die Top Ten der aus Sicht der befragten Ausländerbehörden kurzfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge im Vergleich zu den Unternehmen



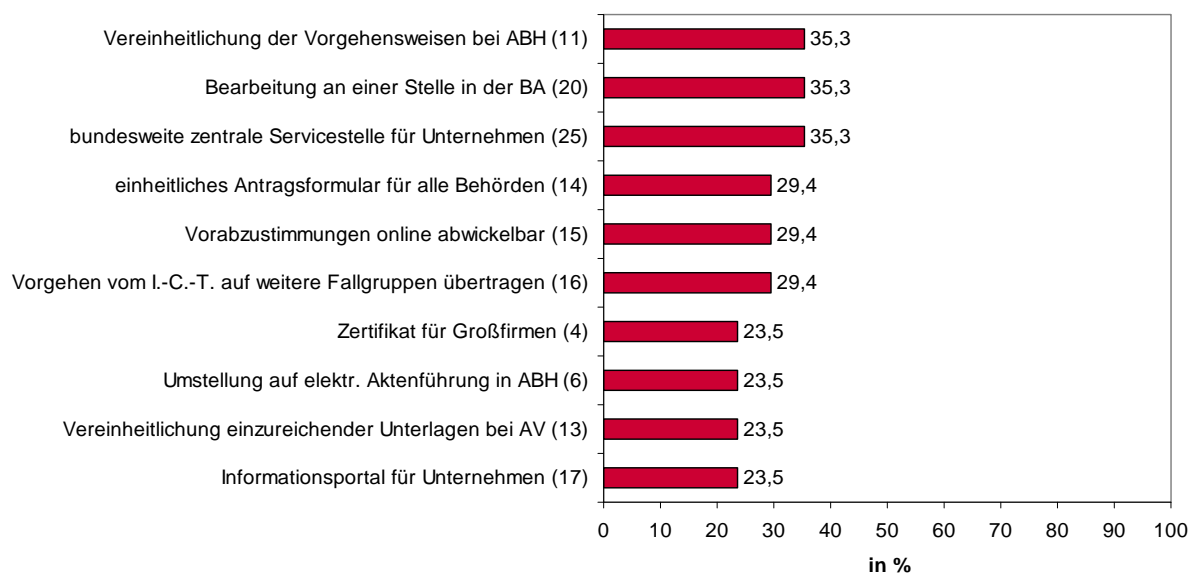
Trotz der Differenzen zwischen den Unternehmen und den Ausländerbehörden bei den Top Ten der kurzfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge können auch Gemeinsamkeiten festgestellt werden. So gehören die Vorschläge 1 „Der zukünftige Arbeitgeber sollte bei der Arbeitsverwaltung eine Arbeitserlaubnis („Greencard“) für die Fach- und Führungskraft beantragen können. Mit dieser „Greencard“ könnte der Ausländer ein Visum im Ausland beantragen (ohne Beteiligung der Ausländerbehörden).“, 7 „Die bei der Auslandsvertretung eingereichten Unterlagen sollten eingescannt werden und mit der Vorankündigung elektronisch verschickt werden.“, 13 „Es sollten beim Visumantrag für Fach- und Führungskräfte von allen Auslandsvertretungen die gleichen Dokumente verlangt werden.“, 14 „Es sollte ein gemeinsames und einheitliches Antragsformular für alle beteiligten Behörden geben.“ und 16 „Unternehmen sollten für Fach- und Führungskräfte eine Vorabzustimmung zur Beschäftigung beim zuständigen ZAV-Team erwirken können. Diese könnte dann an die Ausländerbehörde gegeben werden. Das Vorgehen, wie es jetzt bereits beim Intra-Company-Transfer existiert, sollte also ausgeweitet werden.“ sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Ausländerbehörden zu den zehn am häufigsten genannten Verbesserungsvorschlägen, die bereits kurzfristig umgesetzt werden sollen.

8.2.4 Die „Top Ten“ der am häufigsten genannten langfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge

In Abbildung 8.2.7 werden die Top Ten der aus Sicht der befragten Firmen langfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge aufgezeigt. Rund 35 % der Unternehmen wünschen sich langfristig die Umsetzung folgender Verbesserungsvorschläge: „Die Vorgehensweisen der Ausländerbehörden sollten vereinheitlicht werden - insbesondere bei Vorabzustimmungen. (11)“, „Die Bearbeitung sollte in der Bundesagentur für Arbeit an einer Stelle erfolgen, ohne dass intern weitere Unterbeteiligungen erfolgen. (20)“ und „Es sollte eine bundesweit zentrale Servicestelle für Unternehmen geben, die zur Einreise von Fach- und Führungskräften informiert. (25)“. Die Nennung dieser Vorschläge zeigt, dass für die Unternehmen langfristig auch die Ziele der Einheitlichkeit und der Zentralisierung (siehe oben) in den Fokus des Interesses rücken. So wünschen sich die Unternehmen im Kontext der Zielsetzung der Schaffung von Einheitlichkeit neben der Vereinheitlichung der Vorgehensweisen in den Ausländerbehörden auch ein gemeinsames und einheitliche Antragsformular (14) für alle am Prozess des Visumverfahrens beteiligten Behörden (29,0 %) sowie die Vereinheitlichung der von den Antragsstellerinnen und Antragstellern einzureichenden Unterlagen (13) bei den Auslandsvertretungen (24,0 %). Der Wunsch nach Zentralisierung beinhaltet insbesondere die Bearbeitung von Visumanträgen innerhalb *einer* Stelle in der Bundesagentur für Arbeit (20) sowie die Schaffung einer bundesweit zentralen Service- und Informationsstelle für die Unternehmen im Zusammenhang mit der Einreise von ausländischen Fach- und Führungskräften (25). Während also bei den Unternehmen

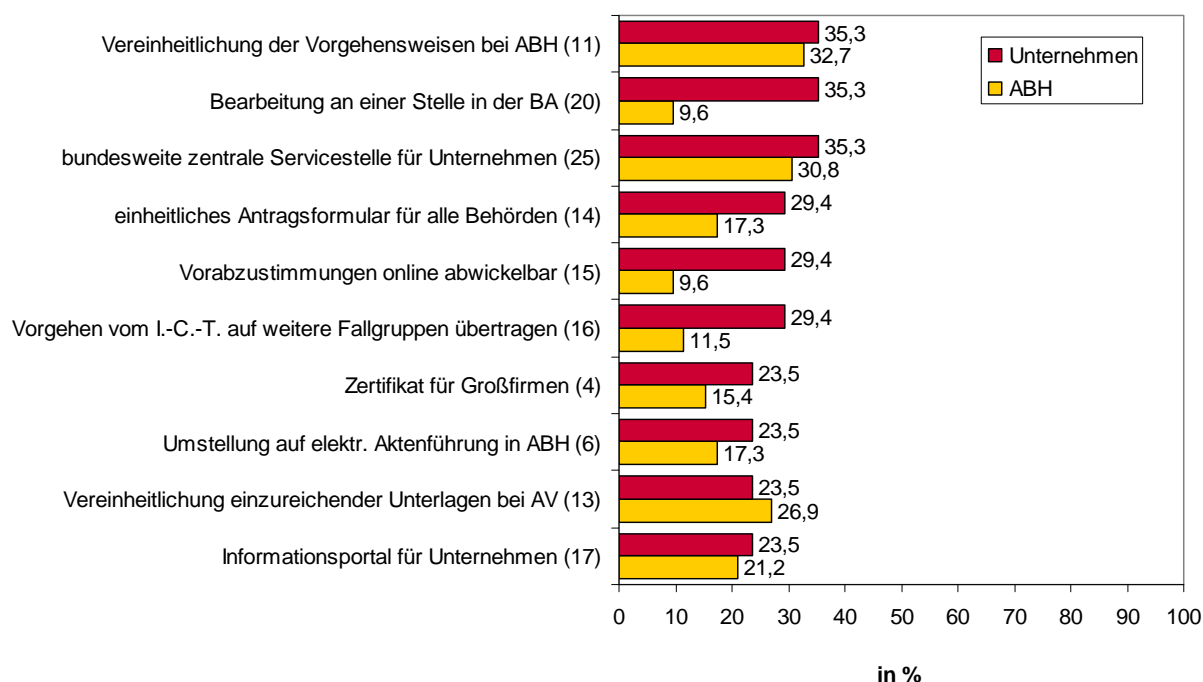
kurzfristig umzusetzende Verbesserungsvorschläge im Fokus des Interesses stehen, die in Zusammenhang mit der Erreichung der Ziele Beschleunigung und Planbarkeit stehen, wünschen sie sich *langfristig* die Umsetzung von Vorschlägen, die mit den Zielen der Vereinheitlichung und der Zentralisierung einhergehen.

Abbildung 8.2.7: Die Top Ten der aus Sicht der befragten Unternehmen langfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge



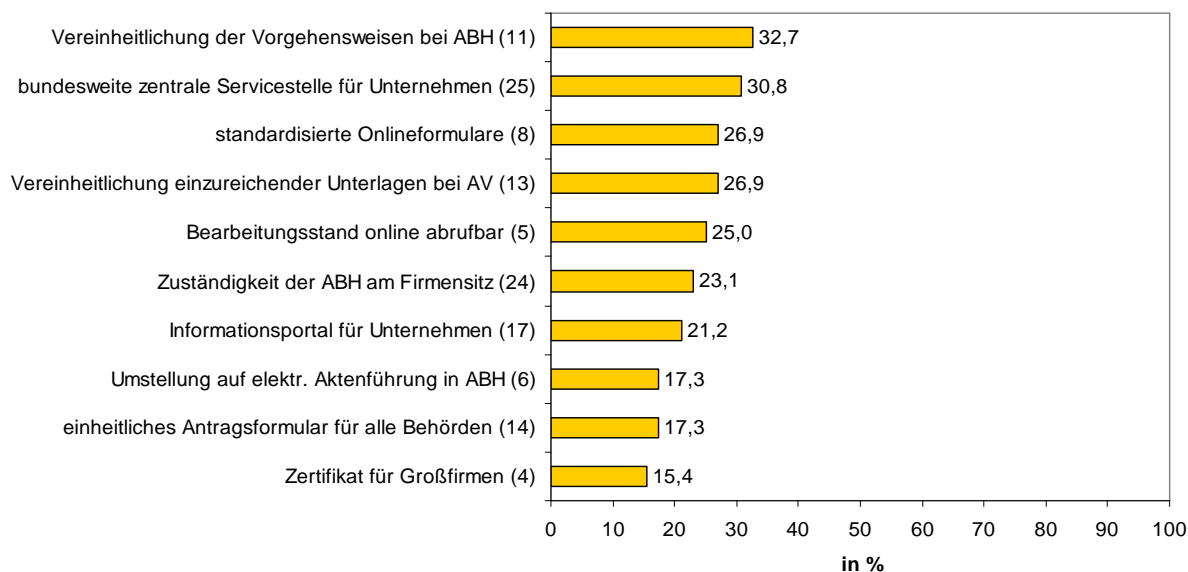
Werden zu den Top Ten der aus Sicht der befragten Unternehmen langfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge die Antworten der Ausländerbehörden vergleichend mit herangezogen (siehe Abbildung 8.2.8), zeigen sich bei den Verbesserungsvorschlägen 20, 15 und 16 vergleichsweise hohe Differenzen. Nennen rund 35 % der Unternehmen den Vorschlag „Die Bearbeitung sollte in der Bundesagentur für Arbeit an einer Stelle erfolgen ohne dass intern weitere Unterbeteiligungen erfolgen. (20)“, so sind es bei den Ausländerbehörden nur etwa 10 %. Wünschen sich jeweils 29,4 % der befragten Firmen, dass Vorabzustimmungen langfristig auch online abgewickelt werden sollten (15) und dass das Vorgehen vom Intra-Company-Transfer auch auf weitere Fallgruppen übertragen werden sollte (16), so sind es bei den Ausländerbehörden 9,6 % bzw. 11,5 %, also auch hier deutlich weniger. Es sei angemerkt, dass die Vorschläge 15 und 16 unter den Top Ten der von den Ausländerbehörden bevorzugten kurzfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge sind.

Abbildung 8.2.8: Die Top Ten der aus Sicht der befragten Unternehmen langfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge im Vergleich zu den Ausländerbehörden



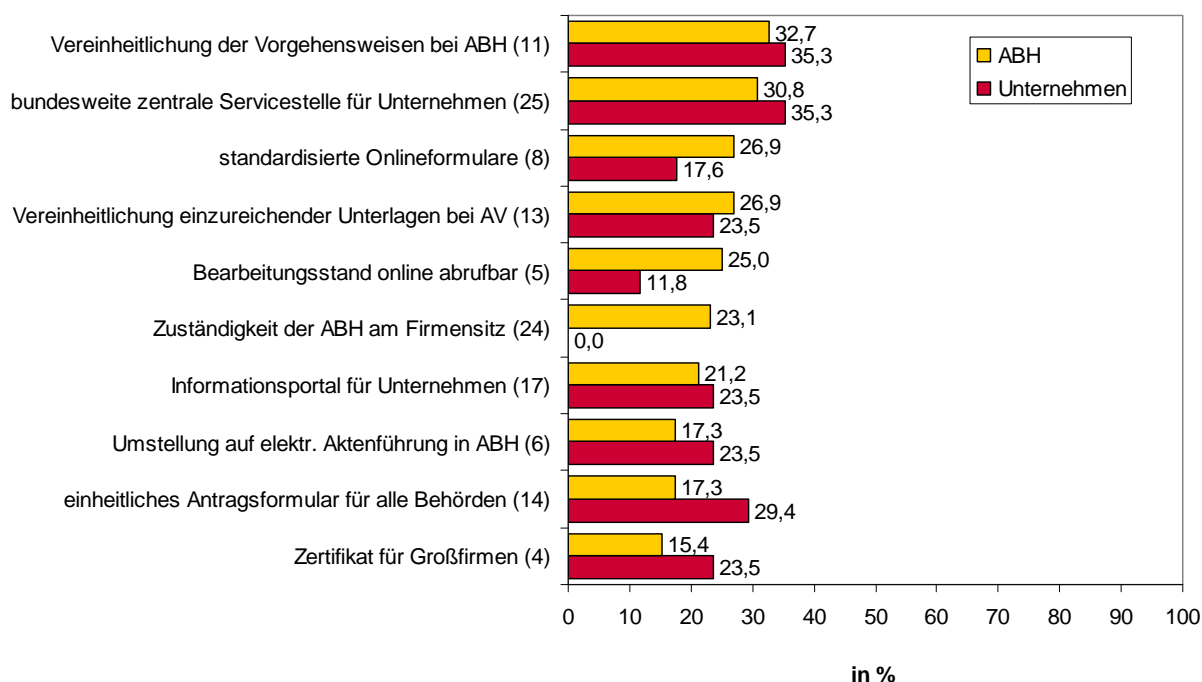
In Abbildung 8.2.9 sind die Top Ten der aus Sicht der befragten Ausländerbehörden langfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge dargestellt. Es wird deutlich, dass das bereits bei den kurzfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschlägen priorisierte Ziel der Vereinheitlichung bei den Ausländerbehörden auch langfristig bestehen bleibt. So streben z. B. 32,7 % die langfristige Umsetzung des Vorschlags „Die Vorgehensweisen der Ausländerbehörden sollten vereinheitlicht werden - insbesondere bei Vorabzustimmungen. (11)“ an. Auch präferieren 26,9 % der befragten Ausländerbehörden eine langfristige Vereinheitlichung der beim Visumantrag von den Fach- und Führungskräften bei den Auslandsvertretungen einzureichenden Unterlagen (13) und 17,3 % wünschen sich langfristig die Schaffung eines gemeinsamen und einheitlichen Antragsformulars für alle beteiligten Behörden (14). Es sei darauf hingewiesen, dass die Vorschläge 13 und 14 bei den Ausländerbehörden sowohl zu den Top der kurzfristig als auch der langfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge gehören.

Abbildung 8.2.9: Die Top Ten der aus Sicht der befragten Ausländerbehörden langfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge



Werden die Antworten der Unternehmen vergleichend zu den Top Ten der der Ausländerbehörden hinzugezogen (siehe Abbildung 8.2.10), zeigen sich vor allem Unterschiede bei der Häufigkeit der Nennung der Verbesserungsvorschläge 5 und 24. Sind 25 % der befragten Ausländerbehörden der Auffassung, dass es die Möglichkeit geben sollte, den Bearbeitungsstand eines Visumantrags online abzurufen (5), so sind es bei den Unternehmen 11,8 %. Der Vorschlag 24 „Im Falle der Einreise zur Erwerbstätigkeit sollte die Zuständigkeit der zu beteiligenden Ausländerbehörde vom Sitz des Arbeitgebers abhängen, da der zukünftige Wohnort häufig noch nicht gesichert ist. Die Unternehmen hätten nur noch eine Ausländerbehörde als Ansprechpartner.“ wird von keinem der befragten Unternehmen zu den fünf langfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge gezählt; bei den Ausländerbehörden sind es 23,1 %. Dies heißt jedoch nicht, dass die Verbesserungsvorschläge 5 und 24 für die Unternehmen von geringerer Relevanz sind als für die Ausländerbehörden. Im Gegenteil. Diese beiden Vorschläge befinden sich bei den Unternehmen bereits unter den Top Ten der kurzfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge.

Abbildung 8.2.10: Die Top Ten der aus Sicht der befragten Ausländerbehörden langfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge im Vergleich zu den Unternehmen



Werden die Top Ten der langfristig umzusetzenden Verbesserungsvorschläge der Unternehmen mit denen der Ausländerbehörden verglichen, wird deutlich, dass sich die beiden Akteure hinsichtlich ihrer Vorstellungen, wie langfristig der Prozess des Visumverfahrens für Fach- und Führungskräfte optimiert werden kann, lediglich marginal voneinander unterscheiden. So befinden sich die Verbesserungsvorschläge 4 „Großfirmen, die regelmäßig Drittstaatler einstellen, sollten eine Zertifizierung durchlaufen können (beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder der Bundesagentur für Arbeit). Das Visum für Fachkräfte, die bei einem so zertifizierten Unternehmen eingestellt werden, sollte von der Auslandsvertretung ohne Beteiligung inländischer Stellen erteilt werden. In Missbrauchsfällen verliert das Unternehmen seine Zertifizierung.“, 6 „Die Aktenführung sollte in allen Ausländerbehörden auf elektronische Akten umgestellt werden, damit eine problemlose und schnelle elektronische Übermittlung ohne Medienbrüche ermöglicht wird.“, 11 „Vorgehensweisen der Ausländerbehörden sollten vereinheitlicht werden - insbesondere bei Vorabzustimmungen.“, 13 „Es sollten beim Visumantrag für Fach- und Führungskräfte von allen Auslandsvertretungen die gleichen Dokumente verlangt werden.“, 14 „Es sollte ein gemeinsames und einheitliches Antragsformular für alle beteiligten Behörden geben.“, 17 „Es sollte ein Informationsportal für Unternehmen eingerichtet werden.“ und 25 „Es sollte eine bundesweit zentrale Servicestelle für Unternehmen geben, die zur Einreise von Fach- und Führungskräften informiert.“ sowohl unter den zehn am häufigsten genannten Vorschlägen der Unternehmen als auch der Ausländerbehörden. Zudem kann festgehalten werden, dass sich beide Akteure langfristig die Umsetzung von

Verbesserungsvorschlägen wünschen, die mit dem Ziel der Vereinheitlichung einhergehen (siehe insbesondere die Vorschläge 11, 13 und 14).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass für die Unternehmen die Optimierung des Visumverfahrens für Fach- und Führungskräfte aus Drittländern vor allem eine Verbesserung des Zeitmanagements im Sinne einer Beschleunigung und verbesserter Planbarkeit des Verfahrens, hingegen für die Ausländerbehörden insbesondere eine Vereinfachung und Vereinheitlichung ihres Arbeitsablaufs bedeutet. Die Unterschiede bei der Priorisierung der Ziele Transparenz, Serviceorientierung und Attraktivität durch die Vergabe der Ränge eins bis drei im Kontext der ersten Frage des standardisierten Fragebogen sind zwischen Unternehmen und Ausländerbehörden marginal.

Des Weiteren können konkrete Verbesserungsvorschläge identifiziert werden, die sowohl für die Unternehmen als auch für die Ausländerbehörden zur Optimierung der Einreise von Fach- und Führungskräften beitragen. Fünf von 35 Verbesserungsvorschläge gehören sowohl zu den Top Ten der kurzfristig umzusetzenden Vorschläge der Unternehmen als auch der Ausländerbehörden; bei den langfristig zu realisierenden Vorschläge sind es sogar sieben von 35 Verbesserungsvorschlägen.

Die folgende Tabelle zeigt diese Vorschläge, die sowohl von den Ausländerbehörden als auch von den Unternehmen als besonders wichtig eingestuft wurden.

Tabelle 8.2.1: Vorschläge, die sowohl bei den Ausländerbehörden als auch bei den Unternehmen in die Top Ten mit Wunsch zur Umsetzung fallen, mit Verantwortungsträgern (siehe Abschnitt 8.1)

Vorschlag	Umsetzung liegt in der Verantwortung von
1) Der zukünftige Arbeitgeber sollte bei der Arbeitsverwaltung eine Arbeitserlaubnis ("Greencard") für die Fach- und Führungskraft beantragen können. Mit dieser „Greencard“ könnte der Ausländer ein Visum im Ausland beantragen (ohne Beteiligung der Ausländerbehörden).	Bund und Länder durch Änderung Aufenthaltsgesetz und Aufenthaltsverordnung und Beschäftigungsverordnung
4) Großfirmen, die regelmäßig Drittstaatler einstellen, sollten eine Zertifizierung durchlaufen können (beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder der Bundesagentur für Arbeit). Das Visum für Fachkräfte, die bei einem so zertifizierten Unternehmen eingestellt werden, sollte von der Auslandsvertretung ohne Beteiligung inländischer Stellen erteilt werden. In Missbrauchsfällen verliert das Unternehmen seine Zertifizierung.	Bund und Länder durch Änderung der Aufenthaltsverordnung sowie entsprechender Regelung durch die Arbeitsverwaltung

Tabelle 8.2.1 (Fortsetzung): Vorschläge, die sowohl bei den Ausländerbehörden als auch bei den Unternehmen in die Top Ten mit Wunsch zur Umsetzung fallen

Vorschlag	Umsetzung liegt in der Verantwortung von
6) Die Aktenführung sollte in allen Ausländerbehörden auf elektronische Akten umgestellt werden, damit eine problemlose und schnelle elektronische Übermittlung ohne Medienbrüche ermöglicht wird.	Ausländerbehörden
7) Die bei der Auslandsvertretung eingereichten Unterlagen sollten eingescannt werden und mit der Vorankündigung elektronisch verschickt werden.	Auswärtiges Amt unter Einbindung der Ausländerbehörden
11) Die Vorgehensweisen der Ausländerbehörden sollten vereinheitlicht werden - insbesondere bei Vorabzustimmungen.	Bund und Länder durch Ergänzung der Verwaltungsvorschriften
13) Es sollten beim Visumantrag für Fach- und Führungskräfte von allen Auslandsvertretungen die gleichen Dokumente verlangt werden.	Auswärtiges Amt
14) Es sollte ein gemeinsames und einheitliches Antragsformular für alle beteiligten Behörden (Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden, Arbeitsagenturen) geben.	Bund und Länder durch Ergänzung der Verwaltungsvorschriften unter Einbindung der Ausländerbehörden und der Arbeitsverwaltung
16) Unternehmen sollten für Fach- und Führungskräfte eine Vorabzustimmung zur Beschäftigung beim zuständigen ZAV-Team erwirken können. Diese könnte dann an die Ausländerbehörde gegeben werden. Das Vorgehen, wie es jetzt bereits beim Intra-Company-Transfer existiert, sollte also ausgeweitet werden.	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
17) Es sollte ein Informationsportal für Unternehmen eingerichtet werden.	Bund/Länder/Ausländerbehörden
25) Es sollte eine bundesweit zentrale Servicestelle für Unternehmen geben, die zur Einreise von Fach- und Führungskräften informiert.	Bund (Bundesagentur für Arbeit)

9 Schlussfolgerungen

Für das Projekt „Einreiseoptimierung“ haben drei Bundesländer, acht Ausländerbehörden, acht Unternehmen, eine Forschungseinrichtung sowie das Auswärtige Amt, das Bundesverwaltungsamt und die Bundesagentur für Arbeit zusammen mit dem Nationalen Normenkontrollrat den Prozess der Beantragung und Bearbeitung eines Visums zur Arbeitsaufnahme (D-Visum) analysiert. Die Untersuchung wurde vom Statistischen Bundesamt durchgeführt. Dabei haben sich aus den Befragungen der Unternehmensvertreterinnen und -vertreter sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden zahlreiche gute Praxisbeispiele und Vorschläge für Vereinfachungen ergeben.

Das Projekt hat sich dadurch ausgezeichnet, dass der gesamte Prozess der Erteilung eines D-Visums – von der Antragstellung in der Auslandsvertretung bis hin zur Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit – in verschiedenen Fallgestaltungen (ohne Vorrangprüfung, ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit, ohne Beteiligung der Ausländerbehörde) betrachtet wurde und alle an diesem Prozess beteiligten Akteure (Ausländerbehörden, Bundesagentur für Arbeit, Auswärtiges Amt und Bundesverwaltungsamt) einbezogen wurden. Aufgrund dieser ganzheitlichen Betrachtungsweise war es möglich, das vorhandene Expertenwissen bestmöglich zu nutzen und die Erfahrungen der unterschiedlichen Behörden zusammenzubringen. So konnten

- Transparenz über den Vollzugsprozess und seine Dauer hergestellt werden,
- gute Praxisbeispiele in den einzelnen Behörden identifiziert werden, die das Verfahren beschleunigen,
- Anhaltspunkte gewonnen werden, die zu einer systematischen Optimierung des Verfahrens insgesamt genutzt werden können,
- die Vollzugserfahrungen mit den bundesrechtlichen Vorgaben rückgekoppelt werden, wodurch Hinweise zur Vereinfachung des Bundesrechts gewonnen werden konnten,
- die Unternehmensperspektive einbezogen werden, woraus sich weitere Vorschläge zur Verfahrensbeschleunigung ergaben,
- die Vereinfachungsvorschläge von einer Vielzahl weiterer Behörden und Unternehmen bewertet werden, wodurch eine Priorisierung der Vorschläge möglich wurde und
- die Projektergebnisse genutzt werden, um einen anschließenden Dialog über die Umsetzung konkreter Vereinfachungsmaßnahmen einzuleiten.

Die Analyse des Verfahrens zur Erteilung eines D-Visums hat gezeigt, dass die Erteilung durchschnittlich sechs Wochen dauert - häufig auch erheblich länger -, obwohl

die tatsächliche Bearbeitungszeit im Regelfall bei etwa zweieinhalb bis viereinhalb Stunden liegt. Ursächlich für die Gesamtdauer sind vor allem die Vielzahl der zu beteiligenden Stellen und die eingeschränkte elektronische Übermittlung von Daten von der Auslandsvertretung an die Ausländerbehörde (paralleler Postweg). Dies führt zu erheblichen Übermittlungs-, Liege-, und Wartezeiten.

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen deutlich, dass insbesondere für zukünftige Arbeitgeber die Beschleunigung des Verfahrens das mit Abstand wichtigste Ziel ist. Für die Ausländerbehörden steht vor allem die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung im Vordergrund. Zu beiden Zielsetzungen wurden bereits vorhandene gute Praxisbeispiele identifiziert und weitere Verbesserungsvorschläge genannt. Es zeigt sich:

- 1. Die Umsetzung guter Praxisbeispiele kann das Verfahren zur Erteilung eines D-Visums bereits unter den bestehenden Rahmenbedingungen beschleunigen und vereinheitlichen.** Viele Behörden und Unternehmen nutzen bereits ihren Handlungsspielraum, um die Verfahrensdauer zu verkürzen. Als nützlich haben sich dabei z. B. erwiesen: eigenständige Nutzung verfügbarer Informationen durch Antragstellende und deutsche Arbeitgeber im Vorfeld, Einreichen vollständiger Antragsunterlagen, feste Terminfenster in der Auslandsvertretung, feste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner auf Behörden- und Unternehmensseite, konsequente Nutzung der vorhandenen IT-Struktur, aussagekräftige Vorankündigungen, paralleles Einreichen der Unterlagen durch den Arbeitgeber an die zuständige Ausländerbehörde, frühzeitige Einleitung der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit durch die Ausländerbehörde (parallele Bearbeitung), Schaffung von Sondersachbearbeitungsbereichen (sogenannter VIP-Schalter), Nutzung von Positivlisten statt Vorrangprüfung.
- 2. Das Verfahren könnte erheblich beschleunigt und vereinheitlicht werden, wenn die elektronischen Übermittlungsverfahren soweit ausgebaut werden, dass auf eine parallele Papierübermittlung verzichtet werden kann.** Durch eine vollständig elektronische Übermittlung der Unterlagen von der Auslandsvertretung zur Ausländerbehörde könnte das Verfahren bis zu zwei Wochen verkürzt werden. Erste Ausländerbehörden haben auf die elektronische Akte umgestellt und wären insoweit zu einer medienbruchfreien Bearbeitung in der Lage. Eine wirkliche Beschleunigung kann jedoch nur eintreten, wenn alle am Prozess Beteiligten die Unterlagen elektronisch verarbeiten und übermitteln.
- 3. Für bestimmte Berufsgruppen sieht das geltende Recht bereits zügigere Verfahren vor (z. B. Verzicht auf Vorrangprüfung). Diese könnten auf andere Berufsgruppen erweitert werden.** Die Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit ist der zeitintensivste Arbeitsschritt in dem gesamten Vi-

sumsverfahren. So können Verfahren, bei denen keine Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit stattfinden muss (z. B. Fachkraft mit inländischem Hochschulabschluss, internationaler Personalaustausch), bis zu drei Wochen schneller abgeschlossen werden.

4. **Es könnte auf die Beteiligung der Ausländerbehörden verzichtet werden.** Der Verzicht auf die Beteiligung der Ausländerbehörden könnte allein durch den Wegfall von „Liegezeiten“ zu einer Zeitersparnis von mindestens einer Woche führen. Dieser Vorschlag wurde von über 60 % der Ausländerbehörden als wichtig bis sehr wichtig eingestuft. Damit stellt er auch in der Gesamtschau den wichtigsten Vorschlag aus Sicht der Ausländerbehörden dar. Dabei gehen die Ausländerbehörden davon aus, dass ein Verzicht ohne Qualitätsverlust in der Sache möglich ist.
5. **Eine stärkere Anlehnung des Verfahrens an das Verfahren zum internationalen Personalaustausch könnte die Bearbeitungszeit um mindestens zwei Wochen verkürzen.** In Anlehnung an das Verfahren zum internationalen Personalaustausch könnte sich der zukünftige Arbeitgeber unmittelbar an die Bundesagentur für Arbeit (ZAV) wenden. Diese entscheidet über die Arbeitserlaubnis und leitet sie direkt an die Auslandsvertretung weiter. Wahlweise legt die antragstellende ausländische Fachkraft die Erlaubnis – die ihr zuvor vom Arbeitgeber übermittelt wurde – der Auslandsvertretung vor. Die Auslandsvertretung könnte dann vor Ort, also ohne Beteiligung der Ausländerbehörde, über den Antrag entscheiden.

Das Projekt hat aber auch gezeigt, dass für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und deutsche Arbeitgeber neben der Beschleunigung von Verfahren die gelebte „Willkommenskultur“ der Behörden gleichermaßen wichtig ist. So zählt für die Arbeitgeber die Angabe über Verfahrensdauer (ggf. online abrufbar) sowie ggf. gebührenpflichtige Eilverfahren und die Schaffung einer bundesweiten Servicestelle mit zu den wichtigsten Verbesserungsvorschlägen. Viele Behörden haben bereits Ansätze zur Förderung der Willkommenskultur entwickelt (z. B. VIP-Schalter, Internetauftritte, Priorisierung in der Bearbeitung).

Das Projekt hat zudem ergeben, dass es mehrere Vorschläge gibt, die sowohl nach Einschätzung der Arbeitgeber als auch nach Einschätzung der Ausländerbehörden zu den besonders wichtigen TOP 10 gehören. Dabei handelt es sich sowohl um Vorschläge, die bereits nach geltender Rechtslage umgesetzt werden können (z. B. Umstellung auf elektronische Aktenführung, einheitliches Vorgehen der Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen), als auch um Vorschläge, für die es einer Rechtsänderung bedarf (z. B. Verfahren vom internationalen Personalaustausch auf andere Fallgruppen übertragen, Einführen eines Greencardsystems, Zertifikat für Großfirmen). Dies zeigt, dass Behörden und Unternehmen gleicherma-

ßen an einer zügigen und serviceorientierten Bearbeitung der Aufenthaltstitel interessiert sind.

Die Umsetzung der Praxisbeispiele und Verbesserungsvorschläge ist für den Erfolg des Projekts maßgebend. Für den Erfolg des Projektes ist schlussendlich maßgebend, dass die einzelnen Verantwortungsträger (Bund, Länder, Ausländerbehörden) die sie betreffenden Praxisbeispiele und Vereinfachungsvorschläge eigenverantwortlich umsetzen. Erste Hinweise auf eine koordinierte Weiterverfolgung der Umsetzung der Vorschläge haben sich bei den Projektbesprechungen bereits ergeben.

Insgesamt haben mit diesem Projekt alle Beteiligten gezeigt, dass es möglich ist, sich gemeinsam aktiv in die Anstrengungen zum Bürokratieabbau einzubringen. Damit dient dieses Projekt auch als Vorbild für weitere Kooperationen, mit denen die Erfahrungen und Maßnahmen von Bund, Ländern und Vollzugsbehörden sinnvoll zu einer gemeinsamen Aktion Bürokratieabbau zusammengeführt werden, um so eine wirkungsvolle Entlastung bei den Betroffenen auszulösen.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABH	Ausländerbehörde(n)
ADVIS®	AusländerDaten-, Verwaltungs- und InformationsSystem, IT-Fachanwendung für Ausländerbehörden der Kommunix GmbH
AE	Allgemeine Arbeitserlaubnis
AG-S	Arbeitgeber-Service der lokalen Agenturen für Arbeit, es handelt sich um Einrichtungen der lokalen Agenturen für Arbeit, die vorrangig für die Vermittlung von Arbeitnehmern und Auszubildenden an Arbeitgeber zuständig sind
AKZESS	Ausländerbehörden-Pilotprojekt in Sachsen „Ausländische Fachkräfte-Zuwanderung effizient und sensibel steuern“
AmCham	American Chamber of Commerce in Germany e.V.
AMZ	Arbeitsmarktzulassung
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AV	Auslandsvertretung
AVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
AWV	Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BKA	Bundeskriminalamt
BVA	Bundesverwaltungsamt
DKFZ	Deutsches Krebsforschungszentrum
DEU-Nummer	eindeutige Identifikationsnummer des Visumantrags (Aktenzeichen)
DOKIS	Online-Dokumenten-Informationssystem zur Erkennung von ge- und verfälschten Dokumenten
D-Visum	Nationales Visum eines Schengen-Staates
HEGAs	Handlungsempfehlungen und Geschäftsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit
I.-C.-T.	Intra-Company-Transfer
ISAD	Informationssystem abhanden gekommene Dokumente
LaDiVA	landeseinheitliches Dialogverfahren für Ausländerbehörden mit Einbürgerung; IT-Fachanwendung für Ausländerbehörden der Datenzentrale Baden-Württemberg
LKA	Landeskriminalamt

MAK	Mitarbeiterkapazitäten
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
REGISAFE	Informations- und Schriftgutmanagementsystem
SIS	Schengener Informationssystem
Stranger	Modulare IT-Fachanwendung der Beister Software GmbH für Ausländer-, Landes-, Ordnungs- und Bürgerämter. Das Modul „Stranger ABH“ richtet sich an Ausländerbehörden.
VerBIS	Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem der Bundesagentur für Arbeit
Visa-Online	Registerportal des Bundesverwaltungsamtes
WVV	Werkvertragsverfahren
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung, eine besondere Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit
ZuwG	IT-Anwendung zur Zulassung ausländischer Arbeitnehmer zum deutschen Arbeitsmarkt
ZVEI	Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V.