

Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens: Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Becker, Eugenie; Graf, Johannes; Heß, Barbara; Huber Matthias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becker, E., Graf, J., Heß, B., & Huber Matthias (2023). *Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens: Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz*. (Forschungsbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 45). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ). <https://doi.org/10.48570/bamf.fz.fb.45.d.2023.feg.1.0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Forschungs
Zentrum
BAMF

Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens

Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Forschungsbericht 45

Eugenie Becker / Johannes Graf / Barbara Heß / Matthias Huber



**Fachkräfte-
einwanderungsgesetz**

Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens

Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Forschungsbericht 45

Eugenie Becker / Johannes Graf / Barbara Heß / Matthias Huber

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2023

Inhaltsübersicht

	Zentrale Erkenntnisse	3
1	Einleitung und Grundlagen	9
2	Quantitative Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration	21
3	Grundlagen und Durchführung der qualitativen Befragungen	47
4	Ergebnisse der Befragung in Ausländerbehörden	53
5	Ergebnisse der Befragung der Auslandsvertretungen	90
6	Synthese und Handlungsfelder	110
7	Fazit	122
	Anhang: Leitfäden für die Interviewdurchführung	125
	Verzeichnisse	135
	Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl	143

Zentrale Erkenntnisse

Ziel der vorliegenden Studie ist es, einen Überblick über die Entwicklung der Fachkräfteeinwanderung seit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG) am 1. März 2020 zu geben und zu ermitteln, wie die neuen Regelungen angewendet wurden, welche Herausforderungen noch bestehen und ob das FEG die Fachkräfteeinwanderung nach Deutschland attraktiver gemacht hat. Hierfür wurden Daten aus der Visastatistik und dem Ausländerzentralregister (AZR) ausgewertet. Zudem wurden von Juni bis November 2021 bundesweit leitfadengestützte Interviews in 27 kommunalen Ausländerbehörden (ABHen) bzw. zentralen ABHen, die in einigen Bundesländern für die Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens eingerichtet wurden, durchgeführt. Eine zweite qualitative Befragung erfolgte zwischen Dezember 2021 und Februar 2022 in neun ausgewählten deutschen Auslandsvertretungen (AVen).

Die Studie bezieht sich ausschließlich auf den Stand der rechtlichen Regelungen nach Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes bis einschließlich Dezember 2022. Die vom Bundeskabinett im November 2022 beschlossenen Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung und der am 29. März 2023 beschlossene Gesetzesentwurf sowie die Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung waren dementsprechend nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Erkenntnisse zur Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration

- **Die Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland ist 2020 deutlich eingebrochen:** Der Beginn der Umsetzungsphase des FEG war von verschiedenen Einreisebeschränkungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie geprägt, deren Auswirkungen mögliche Effekte des Gesetzes bei Weitem überlagerten. Die Zuwanderung sowohl zu Bildungs- als auch zur Erwerbszwecken ging 2020 gegenüber dem Vorjahr um etwa die Hälfte zurück.
- **Seit 2021 zunehmende Erholung der Neuzuwanderung:** Speziell seit der Lockerung der Einreisebeschränkungen für geimpfte Personen im Juni 2021 stiegen die Zahl der erteilten Visa zu Bildungs- und Erwerbszwecken und damit sukzessive auch die Zuwanderung wieder deutlich an. Bis zum Ende des ersten Halbjahres 2022 wurde in den meisten Bereichen jedoch erst wieder das Niveau erreicht, das vor der COVID-19-Pandemie bestand.
- **(Angehende) akademische Fachkräfte sind nach wie vor die zentrale Zuwanderungsgruppe:** Trotz der durch das FEG eingeführten Erleichterungen für den Zuzug von Personen, die eine Berufsausbildung bzw. eine Bildungsmaßnahme zur Anerkennung ihres ausländischen Berufsabschlusses absolvieren möchten, bilden Studierende nach wie vor die deutliche Mehrheit der Bildungsmigrantinnen und -migranten. Für die Erwerbsmigration stellen akademische Fachkräfte – neben der Zuwanderung im Rahmen der Westbalkanregelung – die zahlenmäßig bedeutendste Gruppe dar. Die Neuzuwanderung von Fachkräften mit Berufsausbildung liegt bisher noch deutlich darunter.
- **Neue Regelungen zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche werden (noch) nicht in größerem Umfang genutzt:** Speziell für die mit dem FEG eingeführten Suchtitel für Auszubildende und Fachkräfte mit Berufsausbildung sind auch seit den Lockerungen der pandemiebedingten Beschränkungen keine wesentlichen Steigerungen erkennbar. Suchtitel spielen überwiegend für bereits in Deutschland aufhältige Personen im Rahmen von Statuswechseln eine Rolle.

- **Länderspezifische Faktoren beeinflussen die quantitative Entwicklung der Erwerbsmigration unabhängig vom FEG:** Die quantitative Entwicklung der Erwerbsmigration nach Einführung des FEG bleibt stark durch spezifische Faktoren in den Herkunftsländern und von Strukturen geprägt, die schon vor den neuen gesetzlichen Regelungen bestanden.
- **Struktur der Bildungs- und Erwerbsmigration hat sich insgesamt wenig verändert:** Die erteilten Visa bzw. Aufenthaltstitel sind in Bezug auf die Art sowie die damit zusammenhängenden Qualifikationen und Berufsgruppen heterogen. Vor allem bezüglich der Fachkräfte in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik gibt es eine hohe Nachfrage. Bei Fachkräften mit Berufsausbildung beschränkt sich ein Großteil der Zuwanderung auf den Pflege- und Gesundheitsbereich, da hier die Voraussetzungen für eine (teilweise) Anerkennung der Qualifikation häufig gegeben sind und diese Anträge teilweise durch Vermittlungsabsprachen unterstützt werden. Diese weitestgehende Beschränkung auf den Gesundheitsbereich lässt sich unter anderem auf fehlende formale Berufsausbildungssysteme in vielen Herkunftsländern und fehlende Kenntnisse über die Möglichkeiten des deutschen betrieblichen Berufsausbildungssystems zurückführen.
- **Zusammenarbeit der Behörden durch mehr Austausch optimieren:** Die Zusammenarbeit, insbesondere im neuen beschleunigten Fachkräfteverfahren, zwischen den zentralen bzw. kommunalen ABHn und den unmittelbar am Verfahren beteiligten weiteren Akteuren (Bundesagentur für Arbeit (BA), AVen sowie ggf. die Anerkennungsstellen) musste sich anfangs noch einspielen. Es zeigt sich, dass Verfahren schneller bearbeitet werden können, wenn konkrete Ansprechpersonen untereinander bekannt sind und zur Klärung von Rückfragen unmittelbar kontaktiert werden können. Zur Optimierung der Arbeitsweise wünschen sich die Befragten einen stärkeren, auch bundesländerübergreifenden Erfahrungsaustausch zwischen kommunalen und zentralen ABHn sowie mit den anderen beteiligten Akteuren.
- **Unzureichende Digitalisierung der Behörden behindert schnelle Bearbeitung:** Eine positive Entwicklung wird in der digitalen Übermittlung der Vorabzustimmungen im AZR zwischen ABHn und AVen für Anträge im beschleunigten Fachkräfteverfahren gesehen. Der begrenzte Datenumfang für anzuhängende Antragsunterlagen im AZR und die geringe Upload-Geschwindigkeit beim Hochladen der Dateien erschweren aber derzeit noch eine effiziente und schnelle Sachbearbeitung in den ABHn. Vergleichbare Probleme treten auch bei der digitalen Schnittstelle zur BA für das Einholen der Zustimmung auf. Ein weiterer Verzögerungsgrund ist das postalische Versenden von Papierakten zwischen den zuständigen ABHn im Inland sowie von Anträgen und Vollmachten zwischen ABHn und AVen. Eine Digitalisierung der Unterlagen und eine Überführung in E-Akten existierte in den meisten Behörden noch nicht. Insbesondere für das Anerkennungsverfahren nicht-akademischer bzw. reglementierter Berufsqualifikationen müssen umfassende Mengen an (Original-)Dokumenten seitens der ABHn bzw. der Antragstellenden an die zuständigen Anerkennungsstellen postalisch versandt werden.

Erkenntnisse zu den Verwaltungsverfahren

- **Neuregelungen erfordern neues Personal, zentrale ABHn sind wirksame Entlastung:** Die Neuausrichtung im FEG, das beschleunigte Fachkräfteverfahren durch Arbeitgeber in Vollmacht der (angehenden) Fachkraft aus dem Inland heraus beantragen zu können, wird mehrheitlich durch die ABHn befürwortet. Dennoch ergibt sich hieraus die Schwierigkeit, zusätzliches fachkundiges Personal in den Behörden selbst bereitzustellen. In kleinen Behörden mit nur wenigen Zuständigen für das beschleunigte Fachkräfteverfahren bzw. bei Vertretung in Abwesenheit kommt es oft zu Engpässen bei der Erteilung von Vorabzustimmungen zur Erteilung der Aufenthaltstitel. Hier ist auf ausreichende personelle Ausstattung zu achten. Die gebündelte Bearbeitung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens in einer zentralen ABH stellt eine wirksame Entlastung für die kommunalen ABHn (in den entsprechenden Bundesländern) dar und konzentriert Kompetenzen, sodass Verfahren nach einheitlichen Standards schnell abgearbeitet werden konnten.
- **Anerkennungsverfahren dauern in vielen Fällen weiterhin (zu) lange:** Die Meinungen der ABHn, ob das beschleunigte Fachkräfteverfahren zu einer Verkürzung der Anerkennungsverfahren geführt habe, gehen auseinander. Einzelne ABHn bestätigen eine Beschleunigung, sodass innerhalb von zwei Monaten – bei vollständig eingereichten Unterlagen – Anerkennungsbescheide durch die IHK FOSA (*Foreign Skills Approval* der Industrie- und Handelskammern) und die lokalen Handwerks-

kammern (HWKn) ausgestellt werden. In vielen Fällen kommen bei nicht reglementierten Berufsabschlüssen dennoch Bearbeitungszeiträume von bis zu sechs Monaten seitens der zuständigen Anerkennungsstellen zustande. Gründe dafür sind fehlendes Personal in einigen Anerkennungsstellen und Schwierigkeiten der Arbeitgeber bzw. der Fachkraft, notwendige Qualifikationsnachweise zu beschaffen. Bei den reglementierten Berufen, u. a. im Gesundheitsbereich, dauern Anerkennungsverfahren überdurchschnittlich lang, bis zu über einem Jahr. Im Gegensatz dazu sind Verfahren mit Hochschulabschlüssen, die in der anabin-Datenbank abgerufen werden können oder für die eine Zeugnisbewertung bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) erfolgte (i. d. R. innerhalb von zwei bis drei Wochen), vergleichsweise schnell abgearbeitet.

■ **Kaum versuchter Missbrauch der gesetzlichen Regelungen und geringe Missbrauchsmöglichkeiten:**

Aus Sicht der befragten Behördenmitarbeitenden in den ABHen und AVen ist keine erhöhte Gefahr für eine missbräuchliche Nutzung der neuen Regelungen erkennbar. Gelegentlich kommt es im Bereich der ABHen relativ früh zu Wechseln von Aufenthaltstiteln, die aber auch rechtlich vorgesehen sind. Insbesondere Studierende nutzen vermehrt die Möglichkeit, aus einem Studium heraus schon vor dem Abschluss in eine Erwerbstätigkeit oder eine Berufsausbildung zu wechseln. Da diese Personen oftmals bereits einen Bachelor-Abschluss haben oder durch die folgende Ausbildung zukünftig zu Fachkräften gezählt werden können, bleiben sie dem deutschen Arbeitsmarkt damit erhalten. Laut den AVen besteht bei der Überprüfung der Plausibilität noch genug Raum für Rückfragen bzw. Ablehnung von Visumanträgen bei Missbrauchsverdacht, zudem ist die Visumerteilung allgemein mit hohen Hürden verbunden.

- **Das beschleunigte Fachkräfteverfahren erzielt Beschleunigung:** Das beschleunigte Fachkräfteverfahren hat zu einer Arbeitserleichterung in den AVen geführt. Sobald die Vorabzustimmungen der ABHen vorliegen, ist die Bearbeitung der Anträge meist sehr effizient. Die verkürzten Fristen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens können i. d. R. in allen befragten AVen eingehalten werden. Hierfür wurden in den befragten AVen ein neues Terminsystem digital aufgesetzt und entsprechende Personalressourcen geschaffen, um fristgerecht priorisierte Termine anbieten zu können. Lohnenswert ist das beschleunigte Fachkräfteverfahren

in Fällen, bei denen sonst im regulären Verfahren lange Wartezeiten für einen Termin zum Vorsprechen in der AV bestehen, oder auch für Anträge, die eine Zustimmung der BA benötigen, oder bei Gruppenanträgen. In Ausnahmefällen, in denen zweifelhafte Urkunden einer Echtheitsprüfung unterzogen werden, kann sich trotz eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens die Prüfung des Visumantrags in der AV über zwei Monate erstrecken. Insgesamt berichteten aber auch die zentralen und kommunalen ABHen, dass die vorgegebenen Fristen i. d. R. eingehalten werden können.

- **Vor allem akademische Fachkräfte nutzen das beschleunigte Fachkräfteverfahren – auch wenn dies zum Teil (Blaue Karte EU) gar nicht notwendig wäre:** Der Anteil der zuwandernden akademischen Fachkräfte ist bei den meisten Behörden deutlich höher als der der Fachkräfte mit Berufsausbildung. Insbesondere bei der Blauen Karte EU würde jedoch oftmals kein beschleunigtes Fachkräfteverfahren benötigt, da die Verfahren auch ohne dieses sehr schnell ablaufen. Im Bereich der Fachkräfte mit Berufsausbildung besteht laut den Befragten noch Potenzial für eine häufigere Nutzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens.
- **Doppelüberprüfungen unterlaufen das Beschleunigungsziel teilweise:** Bei unterschiedlichen Ansichten zwischen ABHen und AVen in Bezug auf die Echtheit von Nachweisen und die Anerkennungsfähigkeit ausländischer Qualifikationen wurden wiederholt Vorabzustimmungen durch AVen abgelehnt und bereits geprüfte Originaldokumente mussten erneut durch die antragstellende Person vorgelegt werden. Stellenweise haben AVen große Bedenken, ein einjähriges Visum ausschließlich anhand der ABH-Vorabzustimmung auszustellen. Die Mehrfachprüfungen im beschleunigten Fachkräfteverfahren stehen einem substanziellen Wandel hin zu schnelleren und somit attraktiveren Verfahren noch im Wege.

Erkenntnisse zur Bewerbung von Zuwanderungsmöglichkeiten

- **Beratungsangebote und Bewerbung des FEG im Ausland sind ausbaubar:** Die Einführung des FEG wurde laut den befragten AVen von potenziellen Fachkräften im Herkunftsland insgesamt nur wenig wahrgenommen, jedoch gibt es für interessierte Personen ein breites Angebot an Beratung und Informationen. Eine zielgruppenspezifische Bewerbung der Möglichkeiten durch das FEG bzw.

einschlägige Informationsangebote, insbesondere für den Ausbildungsbereich sowie für derzeit noch nicht stark nachgefragte Bereiche, würden weitere bisher ungenutzte Potenziale aktivieren. Seit dem Inkrafttreten des FEG gab es in den befragten AVen keine expliziten Kampagnen, um die neu geschaffenen Zuwanderungsmöglichkeiten in den Herkunftsländern zu bewerben. In einigen AVen besteht der explizite Wunsch danach, eigenständig oder in Kooperation mit externen Akteuren gezielte Aufklärungsarbeit sowie Werbung für den Wirtschaftsstandort Deutschland in den Herkunftsländern zu betreiben.

Erkenntnisse zum Unterstützungs- und Beratungsangebot für Arbeitgeber

- **Arbeitgeber haben unterschiedliche Unterstützungsbedarfe:** Das beschleunigte Fachkräfteverfahren bietet Arbeitgebern eine größere Planungssicherheit sowie eine enge, serviceorientierte Begleitung durch die zuständigen ABHn. Vor allem kleine und mittlere Unternehmen haben starken Beratungsbedarf und wollen zeitnah die persönliche Unterstützung in Anspruch nehmen.

Grundsätzlich zeigt sich eine starke Heterogenität zwischen den Unternehmen hinsichtlich des Informationsstandes, der Hürden und der Bedarfe, abhängig von der jeweiligen Berufsbranche und der mitgebrachten Berufsqualifikation der Fachkraft.

Erkenntnisse zur Förderung der Integration

- **Probleme für Zuwandernde beim Familiennachzug und bei der Behördenreichbarkeit:** Schwierigkeiten und Verzögerungen ergeben sich bei der Beantragung eines Familiennachzugs, wenn die (angehende) Fachkraft gemeinsam mit ihrer Familie nach Deutschland einreisen möchte. Negative Rückmeldungen erhalten ABHn vor allem dahingehend, dass nach der Ankunft der (angehenden) Fachkraft die Kommunikation mit der dann zuständigen kommunalen ABH sehr schwierig ist und sehr lange Wartezeiten für Termine bis zur Aushändigung des entsprechenden elektronischen Aufenthaltstitels (eAT) bestehen. Die Ausstellung des eAT kann nach Beantragung eines Termins bis zu einem halben Jahr dauern. Insbesondere geringe Personalkapazitäten sind die Hauptursache für fehlende Termine in den ABHn.

Inhaltsverzeichnis

	Zentrale Erkenntnisse	3
1	Einleitung und Grundlagen	9
	1.1 Ziel und Aufbau der Studie	9
	1.2 Rechtliche Änderungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz	11
	1.3 Situation und Diskussion seit Einführung des FEG	15
	1.3.1 Einfluss der COVID-19-Pandemie	15
	1.3.2 Anhaltender Fachkräftebedarf	17
	1.3.3 Diskussion weiterer Reformbedarfe	17
	1.3.4 Gesetzgebung und politische Entwicklung	18
2	Quantitative Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration	21
	2.1 Möglichkeiten und Grenzen der Datenquellen	21
	2.2 Visavergabe der deutschen Auslandsvertretungen	24
	2.3 Statistiken auf Basis des Ausländerzentralregisters	30
	2.3.1 Zuwanderung nach Aufenthaltzweck	31
	2.3.2 Ersterteilung von Aufenthaltstiteln	38
	2.3.3 Aufhältige Personen	42
	2.4 Zwischenfazit zur statistischen Entwicklung	45
3	Grundlagen und Durchführung der qualitativen Befragungen	47
	3.1 Auswahl der Akteure für die qualitative Befragung	47
	3.2 Konzeption und Durchführung der Interviews	50
	3.3 Auswertung und Darstellung der qualitativen Daten	51
4	Ergebnisse der Befragung in Ausländerbehörden	53
	4.1 Administrative Umsetzung und Zusammenarbeit im Rahmen des FEG	53
	4.1.1 Allgemeine Umstrukturierung	53
	4.1.2 Einrichtung zentraler Ausländerbehörden	60
	4.1.3 Administrative Zusammenarbeit mit unmittelbar beteiligten Behörden	62
	4.1.4 Zusammenarbeit mit externen Akteuren	67

4.2	Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration	68
4.2.1	Bundesländerspezifische Einflussfaktoren	68
4.2.2	Einschätzungen zur quantitativen Entwicklung und zur Relevanz der COVID-19-Pandemie	70
4.2.3	Berufliche Qualifikationen und erteilte Aufenthaltstitel	74
4.2.4	Wechsel des Aufenthaltszwecks und Einschätzung des Missbrauchsrisikos	77
4.3	Einschätzungen zur Umsetzung des FEG in Bezug auf Zuwandernde und Unternehmen	80
4.3.1	Berichtete Erfahrungen: Zuwandernde	80
4.3.2	Berichtete Erfahrungen: Unternehmen	82
4.4	Zwischenfazit I: Bisherige Erfahrungen aus Sicht der Ausländerbehörden	86
5	Ergebnisse der Befragung der Auslandsvertretungen	90
5.1	Administrative Umsetzung und Zusammenarbeit im Rahmen des FEG	90
5.1.1	Allgemeine Umstrukturierung	90
5.1.2	Administrative Zusammenarbeit mit unmittelbar beteiligten Behörden	93
5.1.3	Zusammenarbeit mit externen Akteuren	95
5.2	Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration	96
5.2.1	Einschätzungen zur quantitativen Entwicklung und zur Relevanz der COVID-19-Pandemie	96
5.2.2	Länderprofile: Struktur der Migration und der erteilten Visa zur Bildungs- und Erwerbsmigration	98
5.2.3	Abgelehnte Anträge und Einschätzung des Missbrauchsrisikos	104
5.3	Einschätzungen zur Umsetzung des FEG in Bezug auf Zuwandernde und Unternehmen	105
5.3.1	Berichtete Erfahrungen: Zuwandernde	105
5.3.2	Berichtete Erfahrungen: Unternehmen	107
5.4	Zwischenfazit II: Bisherige Erfahrungen aus Sicht der Auslandsvertretungen	108
6	Synthese und Handlungsfelder	110
6.1	Optimierung von Verwaltungsverfahren	110
6.2	Gesetzliche Maßnahmen	117
6.3	Klare Strukturen, Werbung um und Beratung für Zuwandernde	118
6.4	Unterstützungs- und Beratungsangebote für Arbeitgeber	119
6.5	Förderung der Integration	120
7	Fazit	122
	Anhang: Leitfäden für die Interviewdurchführung	125
	Abkürzungsverzeichnis	135
	Abbildungsverzeichnis	136
	Tabellenverzeichnis	137
	Literaturverzeichnis	138
	Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl	143

1

Einleitung und Grundlagen

Schon seit vielen Jahren zeigt sich, dass Unternehmen in Deutschland zunehmend unter einem Mangel an Fachkräften leiden. Es gibt in vielen Branchen und Regionen vakante Ausbildungs- und Arbeitsstellen, für die Arbeitgeber keine geeigneten Bewerberinnen und Bewerber (mehr) finden. Dies betrifft sowohl große als auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

Gesucht werden Fachkräfte vor allem im Gesundheitssektor, im IT- und Ingenieur-Bereich sowie im Handwerk. Die Zuwanderung von Fachkräften sowohl aus der EU als auch aus Drittstaaten ist aus Sicht der Bundesregierung eine von mehreren wichtigen Maßnahmen zur Behebung dieses Mangels (BMAS 2011, BMAS 2022a). Vor diesem Hintergrund wurde 2019 das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) beschlossen, welches am 1. März 2020 in Kraft trat und die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten erleichtern soll. Mit diesem Gesetz wurden einerseits die bisherigen Regelungen zur Erwerbsmigration weiterentwickelt und in eine neue Systematik überführt, andererseits kamen neue Regelungen hinzu, die vor allem neue Möglichkeiten für Fachkräfte mit Berufsausbildung und Auszubildende schufen. Eine besonders bedeutsame Maßnahme war dabei die Einführung des „beschleunigten Fachkräfteverfahrens“, welches die Dauer des Verwaltungsverfahrens bis zur Erteilung des Visums stark verkürzen soll. Weitere relevante neue Regelungen betreffen die Aufenthalte zur Berufsausbildung, zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, zur Ausbildungsplatzsuche sowie zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung. Auch die aktuelle Bundesregierung plant rechtliche Änderungen im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration aus Drittstaaten. Diese wurden in einem Eckpunktepapier im November 2022 vorgestellt und im März 2023 in Form eines Gesetzentwurfs bzw. einer

Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung durch das Kabinett beschlossen.

1.1 Ziel und Aufbau der Studie

Ziel des Forschungsprojektes „Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens“ ist es, einen Überblick über die Entwicklung der Fachkräfteeinwanderung seit Inkrafttreten des FEG zu geben und zu ermitteln, inwieweit die neuen Regelungen aus Sicht der kommunalen bzw. zentralen Ausländerbehörden (ABHen) und der Auslandsvertretungen (AVen) positiv zur Fachkräftegewinnung beitragen können und welche Hürden ggf. noch bestehen. Dabei wurden auch Informationen darüber gewonnen, ob die Behörden Rückmeldungen von Zuwandernden und Unternehmern zu den Neuerungen durch das FEG erhalten haben und ob das FEG insgesamt erreichen konnte, dass die Fachkräfteeinwanderung nach Deutschland attraktiver wird. Durch Interviews mit im Verfahren beteiligten Personen¹ wurden somit Erfahrungen aus der Praxis gewonnen, die zeigen, inwiefern die neuen Regelungen in der Anwendung funktionieren und in welchen Bereichen noch Verbesserungspotenzial besteht.

¹ Wir bedanken uns an diese Stelle herzlich bei den engagierten und hilfsbereiten Mitarbeitenden der befragten Behörden, die an unseren Interviews teilgenommen und diese Studie ermöglicht haben.

Der Projektzeitraum erstreckte sich über zwei Jahre vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2022. Die aktuell geplanten rechtlichen Änderungen sind daher nicht Gegenstand dieser Studie. Diese versteht sich als Begleitforschung zum FEG von 2020 und zeigt die Auswirkungen in den ersten anderthalb Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes und die Erfahrungen in seiner administrativen Umsetzung. Nahezu zeitgleich mit der Umsetzung des FEG begann allerdings die COVID-19-Pandemie, was die Wirkung des Gesetzes erheblich beeinflusste. Auch wenn sich die Effekte beider Ereignisse nicht voneinander trennen lassen, können auf Basis von statistischen Auswertungen und von den Behörden berichteten Erfahrungen mit den (neuen) Verwaltungsverfahren erste Erkenntnisse über die Umsetzung und Anwendung der neuen gesetzlichen Regelungen gewonnen werden. Der Fokus liegt in dieser Studie auf den Einschätzungen aus Sicht der ABHen und AVen. Eine Befragung von Unternehmen und Migrantinnen bzw. Migranten war innerhalb der kurzen Projektlaufzeit nicht möglich und kann ergänzend in weiteren Studien erfolgen.

Die vorliegenden Studienergebnisse bauen auf der Analyse von quantitativen Datenquellen sowie zwei qualitativen Befragungen auf, die in den Kapiteln 2, 4 und 5 ausgewertet werden. Zuvor erfolgt in diesem Kapitel zunächst eine einführende Darstellung der durch das Inkrafttreten des FEG entstandenen rechtlichen Änderungen. Anschließend werden die für die Wirkung des FEG relevanten Aspekte der COVID-19-Pandemie sowie die Diskussion um den anhaltenden Fachkräftebedarf, weitere Reformbedarfe und neue Entwicklungen der Gesetzgebung betrachtet, wobei der aktuelle Forschungsstand zum FEG ausgewertet wird.

Im ersten Analysekapitel (Kapitel 2) werden quantitative Ergebnisse aus den Auswertungen der Daten der Visastatistik des Auswärtigen Amtes (AA) und aus dem Ausländerzentralregister (AZR) dargestellt. Beide Datenquellen bieten einen unterschiedlichen Informationsgehalt, unterschiedliche Auswertungsmöglichkeiten und damit eine je unterschiedliche Aussagekraft, die jeweils dargelegt werden. Die Analysen zeigen, inwieweit sich die Migration quantitativ verändert hat, sowohl bezüglich der Aufenthaltstitel zur Bildungs- und Erwerbsmigration, die es bereits vor dem FEG gab, als auch bezüglich der neu geschaffenen Zuwanderungsmöglichkeiten.

Zur Gewinnung qualitativer Informationen wurden leitfadengestützte Interviews durchgeführt. In Kapitel 3 werden zunächst die Grundlagen der Befragun-

gen mit ausgewählten kommunalen ABHen, den zentralen ABHen sowie mit ausgewählten AVen erläutert. In Kapitel 4 werden die Erkenntnisse aus den Expertinnen- und Experteninterviews mit Mitarbeitenden der ABHen dargestellt. Bei den zentralen ABHen handelt es sich um Behörden in mehreren Bundesländern, die dort gebündelt für das beschleunigte Fachkräfteverfahren bzw. die Fachkräfteeinwanderung im Rahmen des FEG zuständig sind. Befragungen fanden in allen zentralen ABHen sowie in ausgewählten kommunalen ABHen statt. Um alle Bundesländer abzudecken und in jedem Bundesland sowohl Personen zu befragen, die für das beschleunigte Fachkräfteverfahren zuständig sind, als auch Personen, die für die Erwerbsmigration allgemein verantwortlich sind, wurden bundesweit 27 Interviews geführt. In den jeweiligen Unterkapiteln werden folgende zentrale Themen dargestellt: administrative Umsetzung und Zusammenarbeit im Rahmen des FEG, Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration und Einschätzungen der befragten Behörden zur Umsetzung des FEG in Bezug auf Zuwandernde und Unternehmen.

In Kapitel 5 folgen die Ergebnisse der Befragung der Mitarbeitenden von verschiedenen AVen. Die Auswahl der AVen richtete sich dabei nach den Hauptherkunftsländern der Erwerbs- und Bildungsmigration nach Deutschland und damit sowohl nach dem Aufkommen an Visaerteilungen als auch nach den mittelfristigen Entwicklungsperspektiven der Erwerbsmigration nach Deutschland (z. B. durch bilaterale Vereinbarungen im Pflegebereich). Gleichzeitig wurde auf eine möglichst hohe geografische Abdeckung geachtet. Insgesamt neun Interviews wurden in Serbien, der Türkei, der Russischen Föderation², Indien (2 AVen), China, Brasilien, Mexiko und den Philippinen

2 Durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine seit dem 24.02.2022 haben sich die Ausreiseregulungen und Faktoren, die eine Migration aus der Russischen Föderation nach Deutschland motivieren, wesentlich verändert. Die Durchführung des Interviews mit Mitarbeitenden der AV in der Russischen Föderation erfolgte bereits Ende des Jahres 2021. Somit können im Rahmen dieser Begleitforschung nur Aussagen zu der vorherigen Ausgangssituation für die Fachkräftemigration getroffen werden. Es gibt Anzeichen dafür, dass seit Kriegsbeginn das Interesse unter russischen Fachkräften an einer Erwerbsmigration nach Deutschland zunimmt. Zur Beschleunigung der Visaverfahren hat die Bundesagentur für Arbeit eine „Globalzustimmung zur Arbeitsmarktzulassung“ erteilt. Die Regelung betrifft in der Russischen Föderation beschäftigte Drittstaatsangehörige, die in internationalen Unternehmen und Konzernen beschäftigt sind, und gilt bis zum 31.12.2022. Ausgeschlossen davon sind Beschäftigte von Unternehmen, die den Firmensitz in der Russischen Föderation haben. Die Zustimmung ist auch für Beschäftigungszeiten nach dem 31.12.2022 gültig, wenn das Visum bis zum Jahresende 2022 beantragt wurde (siehe: <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/content/1533768251545> (21.12.2022)).

durchgeführt. Auch bei dieser Befragung standen die Themen der administrativen Umsetzung und Zusammenarbeit im Rahmen des FEG, der Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration und der Einschätzungen der befragten Behörden in Bezug auf Zuwandernde und Unternehmen im Vordergrund. Allerdings waren die inhaltlichen Schwerpunkte aufgrund der im Vergleich zu den ABHn unterschiedlichen Aufgaben teilweise etwas anders gesetzt.

Das Kapitel 6 beinhaltet eine Darstellung von Handlungsfeldern, in denen konkreter Handlungsbedarf bzw. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Kapitel 7 schließt mit einem Fazit und Ausblick.

1.2 Rechtliche Änderungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Mit der Verabschiedung des FEG durch den Deutschen Bundestag am 7. Juni 2019 wurde die deutsche Zuwanderungspolitik für ausländische Fachkräfte neu ausgerichtet.³ Die Regelungen traten im darauffolgenden Jahr zum 1. März in Kraft. Zwar umfasste das Gesetz nicht die Schaffung eines eigenen Einwanderungsgesetzbuchs, wie es zuvor von einigen Stellen gefordert worden war (s. z. B. SVR 2017), dennoch kam es zu deutlichen Änderungen an den rechtlichen Grundlagen der Zuwanderung, insbesondere im Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und in der Beschäftigungsverordnung (BeschV).

Beschäftigungserlaubnis und Fachkräftedefinition

Neben den im Folgenden beschriebenen Erweiterungen der konkreten Zuwanderungsmöglichkeiten für (angehende) ausländische Fachkräfte aus Drittstaaten umfasste das FEG zwei grundlegende Änderungen in der rechtlichen Einordnung der Erwerbstätigkeit von ausländischen Staatsangehörigen. Zum einen kam es zu einem Paradigmenwandel: Während die Regelungen des AufenthG vor Inkrafttreten des FEG eine Erwerbstätigkeit nur dann vorsahen, wenn der jeweilige Aufenthaltstitel die Personen konkret dazu berechtigte (§ 4 Abs. 3 AufenthG alte Fassung (a. F.); Verbot mit Erlaubnisvorbehalt), erlaubt der neu eingeführte § 4a

Abs. 1 AufenthG jeder ausländischen Person mit einem Aufenthaltstitel den Zugang zur Erwerbstätigkeit, außer es besteht ein gesetzliches Verbot (Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt). Auch wenn dies für die meisten Aufenthaltstitel keine tatsächliche rechtliche Änderung zur Folge hat, zeigt dieser Perspektivwechsel den Grundgedanken einer verstärkten Liberalisierung der Rechtsgrundlagen für ausländische Fachkräfte.

Zum anderen wurde der Begriff der „Fachkraft“ erstmals gesetzlich definiert. Nach § 18 Abs. 3 AufenthG wird zwischen Fachkräften mit Berufsausbildung und solchen mit Hochschulabschluss unterschieden. Beide Gruppen umfassen Personen, welche ihren Abschluss entweder bereits in Deutschland erworben haben oder deren Abschluss als gleichwertig bzw. im Fall der Hochschulausbildung mindestens vergleichbar mit einem inländischen Abschluss eingestuft wurde. Die qualifizierte Berufsausbildung muss außerdem eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren aufweisen (§ 2 Abs. 12a AufenthG).

Gleichzeitig wurde die Möglichkeit zur Aufnahme einer Beschäftigung im Bereich der Ausbildungsberufe erweitert. Vor Inkrafttreten des FEG legte § 6 BeschV fest, dass eine solche Beschäftigung nur dann erfolgen kann, wenn diese der jeweiligen beruflichen Qualifikation „entspricht“. Stattdessen ist nun in § 18a AufenthG geregelt, dass die Qualifikation die Fachkräfte zu der angestrebten Tätigkeit „befähigen“ muss. Dies bedeutet eine breitere Auslegung der nicht-akademischen Qualifikationen, nach der z. B. Personen mit einem Abschluss im Bäckereihandwerk nun auch als Konditorinnen und Konditoren tätig werden können. Dabei soll grundsätzlich auch verstärkt die Einschätzung durch den Arbeitgeber berücksichtigt werden (BMI 2020a: 80).

Der explizite gleichrangige Einschluss von Fachkräften mit Berufsausbildung in die gesetzliche Definition und die Erweiterung der zulässigen Tätigkeiten zeugen von einer strategischen Neuausrichtung der Erwerbsmigration durch das FEG. Vor dessen Inkrafttreten lag der Fokus der deutschen Zuwanderungsregelungen in diesem Bereich primär auf hoch qualifizierten akademischen Fachkräften, z. B. im Rahmen der Forschung oder der Blauen Karte EU.

Einführung neuer Aufenthaltstitel für die Erwerbsmigration

Ausländische Fachkräfte mit Berufsausbildung sind auch die Gruppe, welche von den weiteren Änderungen des FEG am meisten profitiert. Vor dessen In-

³ Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15. August 2019, BGBl. I 2019, 1307.

krafttreten war die Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten mit einer qualifizierten Berufsausbildung im Wesentlichen auf Engpassberufe beschränkt, die seitens der Bundesagentur für Arbeit (BA) in der sog. Positivliste aufgeführt wurden.⁴ Mit dem FEG entfiel diese Begrenzung gänzlich, wodurch anerkannte Fachkräfte mit Berufsausbildung nun in allen Branchen einen Aufenthaltstitel im Rahmen einer Beschäftigung erhalten können, wenn ihnen ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot vorliegt (§ 18a AufenthG). Gleiches gilt auch für akademische Fachkräfte, die die Voraussetzungen einer Blauen Karte EU nicht erfüllen (§ 18b Abs. 1 AufenthG). Fachkräfte, die über 45 Jahre alt sind, müssen allerdings ein Mindestgehalt⁵ oder eine ausreichende Altersvorsorge vorweisen, wenn sie einen solchen Aufenthaltstitel erstmals erhalten.

Sowohl für akademische Fachkräfte als auch für solche mit Berufsausbildung entfällt zusätzlich auch die sog. Vorrangprüfung durch die BA, in der geprüft wird, ob die jeweilige Stelle auch durch inländische Arbeitskräfte bzw. hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, z. B. im Rahmen der EU-Freizügigkeit, besetzt werden könnte. Diese Prüfung war zuvor noch für alle Beschäftigungen vorgesehen, mit der Ausnahme einzelner Regelungen wie z. B. der Blauen Karte EU. Mit dem FEG wird die Vorrangprüfung für Fachkräfte lediglich im Rahmen der Blauen Karte EU bei der Nutzung der niedrigeren Gehaltsschwelle für Beschäftigungen in Mangelberufen⁶ angewendet.⁷ Für Beschäftigungen außerhalb der Fachkräftetitel nach §§ 18a und 18b AufenthG, für welche eine Zustimmungspflicht der BA gilt, bleibt die Vorrangprüfung weiter bestehen, genauso wie auch für die Aufnahme einer Berufsausbildung. Eine zusätzliche Anwendung kann durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Rahmen der BeschV für bestimmte Berufe oder Regionen kurzfristig wiedereingeführt werden.

Zudem wurde für Fachkräfte mit Berufsausbildung auch die Möglichkeit zur Zuwanderung im Rahmen der Arbeitsplatzsuche geschaffen (§ 20 Abs. 1 AufenthG). Diese Möglichkeit stand vor Inkrafttreten des FEG le-

diglich Personen mit einer akademischen Ausbildung offen. Hierzu müssen die Personen neben einem anerkannten Berufsabschluss auch deutsche Sprachkenntnisse (i. d. R. Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER) für Sprachen) sowie eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts vorweisen, da während dieser Zeit kein Anspruch auf Sozialleistungen besteht. Möglich sind Probearbeiten von bis zu zehn Stunden pro Woche. Das BMAS kann per Verordnung einzelne Berufsgruppen von dieser Regelung ausschließen, was aktuell jedoch nicht der Fall ist.

Des Weiteren können nun sowohl Personen mit Berufsausbildung als auch solche mit Hochschulabschluss bereits nach vier Jahren eine spezielle Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte erhalten (§ 18c Abs. 1 AufenthG), wenn sie u. a. 48 Monate in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt haben⁸ und über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen.⁹ Die Frist reduziert sich auf zwei Jahre bzw. 24 Monate, wenn eine inländische Berufsausbildung bzw. ein inländisches Studium absolviert wurde. Zuvor kam für Fachkräfte ohne inländischen Hochschulabschluss vor allem die Regelung nach § 9 AufenthG zum Tragen, welche jedoch einen Aufenthalt von mindestens fünf Jahren voraussetzt. Die bereits zuvor bestehende Sonderregelung für Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU, nach der eine Niederlassungserlaubnis bereits nach 33 Monaten bzw. bei ausreichenden Sprachkenntnissen (Niveau B1) bereits nach 21 Monaten erteilt werden kann, besteht weiterhin fort (§ 18c Abs. 2 AufenthG). Auch kann in besonderen Fällen einer hoch qualifizierten Fachkraft mit akademischer Ausbildung nach wie vor eine Niederlassungserlaubnis direkt nach der Einreise ohne weiteren Voraufenthalt erteilt werden (§ 18c Abs. 3 AufenthG).

Mit dem FEG wurde außerdem erstmals ein spezieller Aufenthaltstitel für Personen eingeführt, welche zwar keine anerkannten Fachkräfte sind, jedoch über ausgeprägte berufspraktische Kenntnisse verfügen (§ 19c Abs. 2 AufenthG). Mit § 6 BeschV wurde diese

4 Für nähere Informationen zum Rechtsstand vor Inkrafttreten des FEG siehe Graf/Heß 2020.

5 55 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (2022: 46.530 Euro; § 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG).

6 Darunter fallen Tätigkeiten in den Feldern Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Ingenieurwesen (MINT) und Humanmedizin (ausgenommen Zahnmedizin).

7 Dies war hier zuvor nicht nötig, wenn ein inländischer Hochschulabschluss vorlag.

8 Alternativ sind auch Zahlungen für vergleichbare Versicherungsleistungen möglich.

9 Des Weiteren müssen auch die Erteilungsvoraussetzungen gemäß § 9 AufenthG erfüllt sein. Diese beinhalten die Sicherung des Lebensunterhalts inkl. ausreichenden Wohnraums, eine dauerhafte Erlaubnis zur Berufsausübung, keine der öffentlichen Sicherheit entgegenstehenden Gründe sowie Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Letztere werden i. d. R. durch den Abschlusstest des Orientierungskurses „Leben in Deutschland“ nachgewiesen. Vor Inkrafttreten des FEG waren hiervon Personen befreit, die ihren Abschluss an einer deutschen Hochschule erworben hatten.

Regelung ausschließlich für das Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT) geöffnet. Spezialistinnen und Spezialisten, die in diesem Bereich eine mindestens dreijährige Berufserfahrung innerhalb der letzten sieben Jahre erworben haben und einen entsprechenden Arbeitsvertrag mit einem Mindestgehalt¹⁰ sowie ausreichende Deutschkenntnisse vorweisen, können damit auch ohne formal anerkannte Berufsausbildung zuwandern.

Rechtliche Anpassungen in der Bildungsmigration

Neben dem Bereich der Erwerbsmigration betreffen weitere Änderungen des FEG auch die Bildungsmigration. Allgemein wurde der Aufenthalt zu Ausbildungszwecken durch eine neu eingeführte Grundsatznorm in seiner Bedeutung gestärkt und es wurden gesetzliche Ziele für diesen definiert. § 16 AufenthG betont für die Zuwanderung zu Ausbildungszwecken sowohl den Aspekt der internationalen Verständigung als auch die Sicherung des Fachkräftebedarfs auf dem deutschen Arbeitsmarkt, die Stärkung der wissenschaftlichen Beziehungen Deutschlands in der Welt und die Bedeutung für die internationale Entwicklung. Daneben ist bei der Umsetzung die öffentliche Sicherheit zu berücksichtigen.

Konkrete Änderungen in der Ausgestaltung der einzelnen Aufenthaltstitel der Bildungsmigration umfassen unter anderem eine Erleichterung des Aufenthalts zur Anerkennung bereits bestehender ausländischer Berufsqualifikationen (§ 16d AufenthG). Die Aufenthaltserlaubnis wird nach wie vor zuerst für die Dauer von höchstens 18 Monaten erteilt. Allerdings ist es nun möglich, diese um längstens sechs weitere Monate bis zu einer Höchstgrenze von zwei Jahren zu verlängern. Die BA kann zusätzlich für einzelne Berufsgruppen Vermittlungsabsprachen nach § 16d Abs. 4 AufenthG mit der Arbeitsverwaltung einzelner Herkunftsländer abschließen. Bei einer Zuwanderung im Rahmen einer solchen Vermittlung kann der Anerkennungsprozess des ausländischen Abschlusses erst in Deutschland angestoßen werden. Bei einer anderweitigen Zuwanderung über § 16d AufenthG ist bereits ein Anerkennungsbescheid nötig, welcher die notwendigen Qualifikationsmaßnahmen ausweist. Aufenthaltstitel nach § 16d Abs. 4 AufenthG können außerdem jeweils für ein Jahr ausgestellt und bis zu einer Höchstdauer von insgesamt drei Jahren verlängert werden.

Vermittlungsabsprachen nach § 16d Abs. 4 AufenthG des FEG wurden bis zur Erstellung dieses Berichts (Dezember 2022) für Gesundheitsberufe mit Indonesien, Jordanien und dem indischen Bundesstaat Kerala abgeschlossen. Vermittlungen laufen hier ausschließlich über das von der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) und der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) durchgeführte Programm *Triple Win*. Weitere Abkommen wurden mit Mexiko (Pflegekräfte sowie Köchinnen und Köche), Kolumbien (Elektronikerinnen und Elektroniker sowie Gärtnerinnen und Gärtner) und Brasilien (Pflegekräfte) unterzeichnet. Daneben bestanden bereits vor Inkrafttreten des FEG Absprachen und daraus resultierende Vermittlungen im Rahmen von *Triple Win* mit Bosnien und Herzegowina, den Philippinen und Tunesien, deren Staatsangehörige nun auch die Regelungen von § 16d Abs. 4 AufenthG nutzen können.¹¹

Nach Ablauf des maximalen Erteilungszeitraums einer Aufenthaltserlaubnis nach § 16d AufenthG kann neben dem Wechsel in einen entsprechenden Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit für Fachkräfte (§§ 18a bzw. 18b AufenthG inkl. Arbeitsplatzsuche nach § 20 Abs. 3 Nr. 4 AufenthG) auch eine Aufenthaltserlaubnis für ein Studium, eine Berufsausbildung oder eine sonstige Erwerbstätigkeit nach § 19c AufenthG erteilt werden. Auch die Wechselmöglichkeiten aus anderen Bildungsmaßnahmen wie einem Studium oder einer Berufsausbildung wurden mit dem FEG vereinheitlicht und teilweise erweitert. Während eines noch nicht abgeschlossenen Studiums ist es neben Statuswechseln im Rahmen eines gesetzlichen Anspruchs grundsätzlich nur möglich, zu einem Titel für eine qualifizierte Berufsausbildung oder in einen Titel zur Beschäftigung als Fachkraft bzw. für Personen mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen (§ 19c Abs. 2 AufenthG) zu wechseln. Gleiches gilt auch für Wechsel aus einer laufenden Berufsausbildung.

Im Rahmen der Zuwanderung für ein Studium nach § 16b AufenthG wurde des Weiteren das dafür nötige Sprachniveau neu geregelt. Sofern die Sprachkenntnisse nicht bereits im Rahmen der Hochschulzulassung geprüft bzw. in einer studienvorbereitenden Maßnahme erworben wurden, galt vor Inkrafttreten des FEG ein einheitlich notwendiges Niveau der Ausbildungssprache (Deutsch oder Fremdsprache). In diesen Fällen erfolgt die Prüfung nun direkt nach den Erforderlichkeiten des konkreten Studiengangs. Laut den

10 60 % der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (2022: 50.760 Euro; § 6 BeschV).

11 Eine weitere Vermittlungsabsprache mit Serbien wurde Ende 2020 auf Wunsche der serbischen Seite aufgelöst (Deutscher Bundestag 2022a: 4).

Anwendungshinweisen zum FEG (BMI 2020a) entsprechen solche Kenntnisse i. d. R. aber mindestens dem Niveau B2 des GER.

Schließlich wurde im Bereich der Bildungsmigration neben dem bereits vorher bestehenden Titel zur Studienbewerbung (§ 17 Abs. 1 AufenthG) auch ein Titel zur Suche nach einer qualifizierten Berufsausbildung eingeführt (§ 17 Abs. 2 AufenthG). Diese Ausbildungsplatzsuche ist jedoch an relativ strenge Voraussetzungen geknüpft. Ein solcher Aufenthaltstitel darf nur an Personen vergeben werden, die unter 25 Jahre alt sind und über einen gesicherten Lebensunterhalt, gute Sprachkenntnisse sowie einen Schulabschluss einer deutschen Auslandsschule bzw. einen Abschluss, der zum Hochschulzugang in Deutschland oder dem jeweiligen Heimatland berechtigt, verfügen. Diese Regelung war laut FEG ursprünglich bis zum 1. März 2025 befristet – genauso wie auch die zu Anerkennungsmaßnahmen im Rahmen von Vermittlungsabsprachen außerhalb des Gesundheits- bzw. Pflegebereichs (§ 16d Abs. 4 Nr. 2 AufenthG) und zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 20 Abs. 1 AufenthG) –, wurde aber mit dem „Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts“ verstetigt.¹²

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren und weitere Neuerungen

Ein wesentlicher Inhalt des FEG ist die Einführung des sog. beschleunigten Fachkräfteverfahrens nach § 81a AufenthG. Mit diesem Verfahren soll Arbeitgebern in Deutschland eine Möglichkeit geboten werden, selbst aktiv zu einer Beschleunigung im Zuwanderungsprozess ausländischer Fachkräfte beizutragen. Ist ein Arbeitgeber mit einer solchen Fachkraft, die sich noch im Ausland befindet, übereingekommen, dass eine Arbeitsaufnahme in Deutschland erfolgen soll, kann dieser bei der zuständigen ABH in Vollmacht der Fachkraft ein solches beschleunigtes Verfahren gegen eine Gebühr von 411 Euro einleiten. Möglich ist dies bei angestrebten Aufenthaltstiteln nach §§ 16a, 16d, 18a, 18b und 18c Abs. 3 AufenthG. Durch die ABHs werden dann bereits alle notwendigen Unterlagen wie z. B. der Arbeitsvertrag geprüft. Auch wird, sofern nötig, die Zustimmung der BA eingeholt und das Anerkennungsverfahren des ausländischen Abschlusses beantragt. Alle Schritte sind hier mit Fristen belegt, die ein schnelles Verfahren sicherstellen sollen. Während das Anerkennungsverfahren ab Vorliegen der vollständigen Unterlagen i. d. R. nicht länger als zwei Monate

dauern soll¹³, besteht für eine Zustimmung der BA lediglich eine Frist von einer Woche.¹⁴ Wenn alle Bedingungen des jeweiligen angestrebten Aufenthaltstitels erfüllt sind, sendet die ABH eine Vorabzustimmung an die Fachkraft sowie an die zuständige deutsche AV. Die Fachkraft soll nun innerhalb von drei Wochen einen Termin zur persönlichen Visumbeantragung erhalten. Das Visum selbst soll dann i. d. R. spätestens nach drei weiteren Wochen erteilt werden, sodass der gesamte Prozess nicht länger als vier Monate dauern soll. Das beschleunigte Verfahren umfasst auch etwaige mitreisende Ehepartnerinnen und Ehepartner sowie minderjährige Kinder, für die – sofern gewünscht – eine gleichzeitige Zuwanderung mit der Fachkraft ermöglicht werden soll.

Das FEG sieht vor, dass seitens der ABH auch eine Beratung der Arbeitgeber hinsichtlich des beschleunigten Fachkräfteverfahrens zu erfolgen hat. Zur Bündelung der dafür nötigen Fachkompetenz waren die Bundesländer angehalten, jeweils eine zentrale ABH einzurichten, was jedoch nur von einem Teil der Bundesländer umgesetzt wurde (s. Kapitel 3).

Im Februar 2020 nahm zusätzlich auch die neu eingerichtete Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) in Bonn ihre Arbeit auf. Sie dient ausländischen Fachkräften als zentrale Ansprech- und Beratungsstelle zum Thema der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse in Deutschland. Die ZSBA ist selbst keine zuständige Stelle für die letztendliche Anerkennung, prüft jedoch – neben der Beratung zum kompletten Ablauf des Verfahrens – Anträge auf ihre Vollständigkeit.

Am 1. Januar 2021 wurde des Weiteren das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) im Geschäftsbereich des AA in Brandenburg an der Havel gegründet.¹⁵ Die Hauptaufgaben liegen neben allgemeinen Verwaltungstätigkeiten sowie der Verwaltung von Fördermitteln vor allem in der Unterstützung bei der Bearbeitung von Visaverfahren und der damit

¹² Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 21. Dezember 2022, BGBl. I 2022, 2847.

¹³ Bei besonderen Fällen kann die Frist einmal angemessen verlängert werden. Dies muss außerdem begründet und rechtzeitig mitgeteilt werden (§ 14a BQFG). Für reglementierte Gesundheitsberufe ermöglicht es das FEG den einzelnen Bundesländern, abweichende Regelungen zur Bearbeitungsfrist des Anerkennungsverfahrens zu erlassen.

¹⁴ Zur Umsetzung der Fristen in der Praxis siehe Kapitel 4.1.1 und 5.1.1.

¹⁵ Basierend auf dem „Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Auswärtige Angelegenheiten und zur Änderung des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst, des Aufenthaltsgesetzes und zur Anpassung anderer Gesetze an die Errichtung des Bundesamtes“ vom 12.06.2020 (BGBl. I 2020: 1241). Weitere Standorte des BfAA befinden sich in Berlin und Bonn.

einhergehenden Entlastung bestimmter AVen. Dabei liegt der Fokus auf Visa für Fachkräfte, Auszubildende und Studierende. Bis Ende August 2022 wurden durch das BfAA¹⁶ bereits fast 34.000 Visa an Studierende, Fachkräfte und deren Familienangehörige erteilt (Deutscher Bundestag 2022b: 48).

Daneben testet das AA seit Juni 2022 das sog. Auslandsportal in einer Pilotphase. Im Rahmen dieses Projektes können an den AVen in Belgrad, Kalkutta und São Paulo Visumanträge für eine Blaue Karte EU online gestellt werden. Ein Termin vor Ort ist dann nur noch zur Abgabe biometrischer Daten sowie zur Begleichung von Gebühren notwendig. Das Auslandsportal soll in Zukunft zur zentralen Anlaufstelle für die Online-Beantragung von Dienstleistungen bei allen AVen weiterentwickelt werden (AA 2022a).

1.3 Situation und Diskussion seit Einführung des FEG

Nahezu zeitgleich mit dem Inkrafttreten des FEG begann die weltweite COVID-19-Pandemie, was die beabsichtigte Wirkung des Gesetzes erheblich beeinflusste, nicht zuletzt durch Maßnahmen, die Deutschland sowohl zur Kontrolle als auch zur späteren Lockerung von Beschränkungen ergriff. Auch wenn sich die im Jahr 2020 pandemiebedingt zurückgegangene Zuwanderung seitdem wieder erholt, bleibt die Diskussion um die Frage des Fachkräftemangels, die seit Jahren geführt wird, weiter virulent. Unabhängig von den Pandemiefolgen wurde aber auch über die Wirksamkeit der Regelungen des FEG diskutiert. Diese Diskussion wurde bereits durch die seit Ende 2021 amtierende Bundesregierung in ihrer Arbeit aufgegriffen. Auf verschiedene Punkte wird im Folgenden eingegangen.

1.3.1 Einfluss der COVID-19-Pandemie

Der erste offizielle Fall einer Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus wurde in Deutschland am 27. Januar 2020 und damit rund einen Monat vor Inkrafttreten des FEG bekannt. Bereits zwei Wochen nach dem Inkrafttreten am 1. März 2020 kam es zu weitgehenden Beschränkungen der internationalen Mobilität. Bei einer rückwirkenden Betrachtung des FEG müssen damit stets

die parallelen Entwicklungen der COVID-19-Pandemie berücksichtigt werden. Dieses Kapitel fasst daher die zentralen Veränderungen der deutschen Einreise- und Zuwanderungsregelungen für Drittstaatsangehörige zusammen, welche im Zuge der Pandemie eingeführt wurden.

Bereits am 16. März 2020 führte Deutschland in Abstimmung mit den Nachbarstaaten Österreich, Schweiz, Frankreich, Luxemburg und Dänemark umfangreiche Einreisebeschränkungen sowie verstärkte Grenzkontrollen ein (BMI 2020b). Auf Empfehlung der EU-Kommission beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU ab dem 17. März 2020 eine weitgehende Schließung der Schengen-Außengrenzen, was auch für die deutschen See- und Luftgrenzen galt. Eine Einreise nach Deutschland war damit für Drittstaatsangehörige größtenteils untersagt, wenn diese nicht bereits ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in Deutschland oder einem anderen EU-Mitgliedstaat besaßen oder Familienangehörige von Deutschen bzw. freizügigkeitsberechtigten Staatsangehörigen¹⁷ waren (BMI 2020c). Ausnahmen galten lediglich bei dringenden Einreisegründen, z. B. für Berufspendelnde oder für den grenzüberschreitenden Güter- und Warenverkehr. Diese Beschränkungen wurden erst zwei Monate später, am 16. Mai 2020, gelockert. Die Änderungen bezogen sich jedoch überwiegend auf eine Aufhebung bzw. Lockerung der Kontrollen an den europäischen Binnengrenzen bzw. eine Erleichterung des innereuropäischen Zuzugs aus familiären oder persönlichen Gründen (BMI 2020d). Am 15. Juni 2020 wurde die Mobilität innerhalb des Schengen-Raums weitgehend wiederhergestellt.¹⁸ Dies galt auch für Drittstaatsangehörige mit einem regulären Aufenthalt in diesen Gebieten. Grundlegende Lockerungen zur Einreise von neu zuwandernden Personen aus Drittstaaten, beispielsweise auch im Rahmen der Erwerbsmigration, begannen mit der Einführung einer sog. Positivliste am 2. Juli 2020 auf Empfehlung des Rates der EU.¹⁹ Für Einreisen aus den anfangs elf Staaten²⁰, welche

16 Bzw. das noch direkt im AA angesiedelte Pilotreferat.

17 Staatsangehörige aus der EU, Großbritannien und Nordirland, Island, Liechtenstein, Norwegen oder der Schweiz.
 18 Je nach Infektionslage waren danach Beschränkungen für einzelne Risikogebiete auch innerhalb des Schengen-Raums möglich. Da der Fokus dieses Berichts auf der Zuwanderung aus Drittstaaten liegt, werden die weiteren Änderungen zur europäischen Binnenmigration nicht weiter ausgeführt.
 19 „Empfehlung zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und die mögliche Aufhebung dieser Beschränkung“ ((EU) 2020/912) vom 30. Juni 2020. Diese Liste war für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich und so können die nationalen Listen von der Empfehlung abweichen.
 20 Australien, Georgien, Japan, Kanada, Montenegro, Neuseeland, Südkorea, Thailand, Tunesien, Uruguay und China.

auf dieser Liste standen, wurden alle bis dahin geltenden Beschränkungen aufgehoben (BMI 2020e). Dabei galt für Japan, Südkorea und China ein Gegenseitigkeitsvorbehalt, sodass Einreisebeschränkungen nur bei entsprechend reziproken Maßnahmen dieser Staaten gegenüber Deutschland gelockert würden. Während dies bei Südkorea und Japan eintrat, gilt der Gegenseitigkeitsvorbehalt mit China aufgrund der dort weiterhin bestehenden Einreisebeschränkungen bis heute. Diese Positivliste wurde fortan regelmäßig überprüft und den aktuellen Gegebenheiten angepasst. Ab dem 20. Juni 2021 enthielt sie bis zum Wegfall der meisten Einreisebeschränkungen 16 Einträge.²¹

Für alle anderen Drittstaaten galten spezielle Regelungen, wann eine Einreise nach Deutschland erlaubt war. Dies umfasste außerhalb der Bereiche der Bildungs- und Erwerbsmigration u. a. Einreisen zum Familiennachzug oder aus humanitären Gründen. Im Rahmen einer Beschäftigung war die Einreise grundsätzlich im Gesundheits- bzw. Pflegebereich gestattet sowie im Gütertransport, zur Saisonarbeit in der Landwirtschaft und für diplomatisches, militärisches bzw. humanitäres Personal. Abseits davon waren für eine Einreise zur Erwerbstätigkeit als Fachkraft bzw. für hoch qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine wirtschaftliche Notwendigkeit, eine Unaufschiebbarkeit sowie die Notwendigkeit der Präsenz vor Ort Voraussetzung. Der Personenkreis umfasste dabei anfangs anerkannte Fachkräfte mit Berufsausbildung bzw. Hochschulabschluss (§§ 18a und 18b AufenthG), Forschende (§ 18d AufenthG) sowie Inhaberinnen und Inhaber (Mobiler-) ICT-Karten (§§ 19 und 19b AufenthG). Außerdem fielen darunter auch einzelne Titel zu sonstigen Beschäftigungszwecken nach § 19c AufenthG (Entsendungen, Führungskräfte, IT-Spezialistinnen und -Spezialisten sowie Beschäftigungen im öffentlichen Interesse). Mit der Zeit wurde diese Gruppe u. a. um mobile Forschende (§§ 18e und 18f AufenthG) sowie Selbstständige (§ 21 AufenthG) erweitert (Dippe 2021).

Einreisen im Rahmen von in diesen Ausnahmeregelungen nicht aufgeführten Tätigkeiten ohne Qualifikationsnachweis (z. B. der Westbalkanregelung) sowie mit Titeln zur Ausbildungsplatz- bzw. Arbeitsplatzsuche oder zur Studienbewerbung waren dagegen stark restringiert bzw. grundsätzlich nicht möglich. Für die Einreise im Rahmen eines Studiums war neben einem gültigen Zulassungsbescheid der Hochschule auch

eine Bestätigung der Präsenzpflcht notwendig. Am 25. Juni 2021 wurden diese Bedingungen für Personen aufgehoben, welche vorweisen konnten, dass sie mindestens 14 Tage vor der Einreise eine vollständige Impfung mit einem durch das Paul-Ehrlich-Institut gelisteten COVID-19-Impfstoff erhalten hatten.²²

Daneben galten wechselnde weitere Einschränkungen für ausgewiesene (Hoch-)Risiko- bzw. Virusvariantengebiete. Aus klassifizierten Virusvariantengebieten war eine Einreise von Personen, welche noch nicht über einen bereits bestehenden Wohnsitz und ein Aufenthaltsrecht verfügten, nur in einzelnen Sonderfällen möglich. Eine Klassifizierung als Hochrisikogebiet ging v. a. mit erweiterten Test- sowie Isolations- bzw. Quarantäneregelungen einher. Ab dem 1. Juni 2022 entfielen Beschränkungen auf Basis der Einstufung als Hochrisikogebiet. Alle verbliebenen pandemiebedingten Einreisebeschränkungen von Personen aus Drittstaaten wurden schließlich zum 11. Juni 2022 aufgehoben. Die einzigen Ausnahmen bildeten dabei – aufgrund des Gegenseitigkeitsvorbehaltes – Einreisen aus dem Staatsgebiet Chinas sowie Virusvariantengebieten (BMI 2022). Bis zum Stand der Berichtserstellung waren auf der Liste der Variantengebiete seitdem aber keine Staaten mehr verzeichnet. Für China gilt die Beschränkung jedoch nach wie vor.

Neben den rechtlichen Beschränkungen der Einreisen wurde auch die Arbeitsweise der deutschen AVen sowie die der inländischen ABHen durch die COVID-19-Pandemie beeinflusst. Abhängig von der pandemischen Entwicklung in den einzelnen Staaten war der Publikumsverkehr in den AVen mitunter nur in sehr begrenztem Umfang möglich oder wurde teils sogar vollständig eingestellt. Ähnliches galt auch für die innerbehördlichen Arbeitsabläufe. Dies führte u. a. auch zu Verzögerungen bei der Visavergabe, wobei hier Ausnahmen, z. B. im Gesundheits- und Pflegebereich, galten. Im Inland existierten ähnliche Einschränkungen für die Arbeitsweise der ABHen, da auch hier der Publikumsverkehr zeitweise begrenzt bzw. ausgesetzt werden musste. Um der dadurch verursachten Verzögerung im Erteilungsprozess der Aufenthaltstitel entgegenzuwirken, wurden vermehrt sog. Fiktionsbescheinigungen ausgestellt, mit denen der Zeitraum bis zum tatsächlichen Erhalt des Titels überbrückt werden konnte (Statistisches Bundesamt 2022). Auch weitere pandemiebedingte Sonderregelungen konnten (angehenden) Fachkräften den Verbleib in Deutschland sichern. Z. B. wurden Blaue Karten EU nicht entzogen,

21 Albanien, Australien, China (mit Gegenseitigkeitsvorbehalt), Hongkong, Israel, Japan, Libanon, Macau, Neuseeland, Nordmazedonien, Serbien, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand und die USA.

22 Aufgrund des Gegenseitigkeitsvorbehaltes galt dies nicht für Einreisen aus der Volksrepublik China.

wenn deren Inhaberinnen und Inhaber durch den Bezug von Kurzarbeitergeld die Mindestgehaltsgrenze unterschritten.

Rückblickend auf das Jahr 2020 sowie das erste Halbjahr 2021 muss insgesamt davon ausgegangen werden, dass die Einschränkungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland hatten und auch die Nutzung der neu durch das FEG eingeführten gesetzlichen Möglichkeiten weitgehend eingeschränkt wurde. Wie sich dieser Einfluss genau dargestellt hat, wird in Kapitel 2 auf statistischer Ebene sowie in den Kapiteln 4.2.2 und 5.2.1 auf Basis der qualitativen Interviews mit den ABHn und AVen untersucht.

1.3.2 Anhaltender Fachkräftebedarf

Die Diskussionen um Fachkräftebedarfe und Strategien zur Vermeidung eines Fachkräftemangels reichen etliche Jahre zurück. Der Diskussionsstand vor Inkrafttreten des FEG²³ zeigte, dass in Deutschland in einzelnen Regionen und Branchen seit einigen Jahren die Probleme zunahm, offene Stellen mit passenden Fachkräften zu besetzen. Auch wenn die Gründe dafür zum Teil mit Schwierigkeiten im Bewerbungs- und Auswahlprozess begründet werden konnten, waren deutlich Berufsfelder zu identifizieren, in denen bereits ein konkreter Fachkräftemangel beobachtet wurde und in denen folglich auch nicht-akademische Fachkräfte aus Drittstaaten – auf Basis der damaligen Positivliste für Mangelberufe – zuwandern konnten, so insbesondere im Gesundheits- und IT-Bereich (s. Kapitel 1.2). Hier sollte das FEG ansetzen und Verbesserungen erzielen.

Sicherlich nicht nur durch die Folgen der COVID-19-Pandemie, sondern auch aufgrund der demografischen Veränderungen bleiben die Bedarfe an Fachkräften am Arbeitsmarkt auch nach dem Inkrafttreten des FEG weiter akut, wie die Mittelfristprognose für die Jahre 2022–2026 des BMAS (BMAS 2022c) zeigt. Die Prognose berücksichtigt aktuelle Ereignisse und Entwicklungen (zunehmende Digitalisierung, nachlassende Folgen der COVID-19-Pandemie, Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine, Energiewende, steigende Zinsen) und sieht einen wach-

senden Neubedarf in vielen Berufsgruppen und vermehrte Schwierigkeiten bei der Deckung des bereits bestehenden Fachkräftebedarfs. Zu den Engpassberufen gehören beispielsweise IT-Berufe und technische Forschung, Erziehungs- und Gesundheitsberufe sowie Berufe mit pandemiebedingtem Nachholeffekt (z. B. Hotel- und Gaststättengewerbe). Weiterhin wird eine Personalknappheit für viele technische Berufe, die im dualen Ausbildungssystem erlernt werden, prognostiziert. Auch im Baugewerbe wird es aufgrund der anstehenden Bauvorhaben angesichts des anhaltend hohen Wohnraumbedarfs weiter einen Fachkräftebedarf geben, hier vor allem bei Tätigkeiten, die einen formalen Berufsabschluss voraussetzen (BMAS 2022c: 10 f.; s. a. Pierenkemper/Hickmann/Jansen 2022; BMAS 2022a).

1.3.3 Diskussion weiterer Reformbedarfe

Bereits vor dem Inkrafttreten des FEG wurde von Expertinnen und Experten infrage gestellt, ob durch das neue Gesetz die Zahl der zuwandernden Fachkräfte aus Drittstaaten tatsächlich in hohem Maße gesteigert werden könne. So meinte der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) schon nach der Vorlage des Gesetzesentwurfs zum FEG, dass zwar mehr Zuzugsoptionen für beruflich qualifizierte vorgesehen seien und der Schritt zu einer „Normalität“ der Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen ein Paradigmenwechsel gegenüber der alten Regelung (Erwerbstätigkeit ist insbesondere bei Personen ohne akademischen Abschluss nur in gesetzlich geregelten Ausnahmefällen möglich) sei (SVR 2019), allerdings würde die immer noch notwendige Gleichwertigkeitsprüfung für ausländische Berufsabschlüsse die Zuwanderung einschränken, da diese oft nicht mit sog. deutschen Referenzberufen der Berufsausbildung vergleichbar seien. Dahingehend äußerte sich auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in einer Stellungnahme (Brücker et al. 2019): Die großflächige Abschaffung der Vorrangprüfung und der Positivliste seien zwar lobenswert, allerdings bleibe durch die Beibehaltung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit von Abschlüssen ein wesentliches Kriterium bestehen, welches zu Verzögerungen oder auch zur Verhinderung von Migration führe. Das Problem der Vergleichbarkeit von Abschlüssen führe, verbunden mit dem hohen Zeitaufwand für die berufspraktische Kenntnisprüfung, zu langen und aufwendigen Verfahren. Andere Stimmen betonten weitergehend, dass das FEG zu sehr auf Personen mit bestimmten Fähigkeiten ausgerichtet sei und es besser wäre, die Potenziale aller,

23 S. hierzu ausführlich Graf/Heß 2020 sowie die einschlägigen Veröffentlichungen Burstedde et al. 2017, IW Köln 2017, Angerer et al. 2019 und Hofmann et al. 2019.

die an einer Erwerbsmigration interessiert sind, zu schätzen, auch von denen, die als nicht ausgebildete Fachkräfte nach Deutschland kommen wollen (z. B. Diakonie Deutschland 2020; Geis-Thöne 2021). Somit stellte sich insgesamt die Frage ob „die Novellierung den gewünschten Effekt hat und tatsächlich die Anwerbung qualifizierter Fachkräfte erleichtert“ (SVR 2021, s. a. Schultz 2022).

Erste Reaktionen auf die Einführung des FEG

Nach Einführung des FEG wurden weitere Herausforderungen diskutiert, die trotz der Attraktivität der rechtlichen Rahmenbedingungen weiterhin bestehen. So seien einige der Verwaltungsverfahren immer noch umständlich bis „notorisch kompliziert“ (Thym 2022) ausgestaltet. Erwartungsgemäß wurde dabei der Bereich der Gleichwertigkeitsprüfung von Berufsabschlüssen als eine Hürde benannt (s. auch z. B. Deutsche Handwerks Zeitung 2021, SVR 2021, SVR 2022, DIHK 2022). Eine Studie für Rheinland-Pfalz kam zu dem Schluss, dass die Anerkennung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen als „Nadelöhr für die Einwanderung von Fachkräften nach Deutschland“ fungiere (Sommer 2022: 4). Das duale Ausbildungssystem stellt in Deutschland im internationalen Vergleich einen Ausnahmefall dar, was den Nachweis einer Gleichwertigkeit daher insbesondere für Personen mit Berufsausbildung erschwert (Adunts et al. 2022: 52).

Insgesamt seien bei der Umsetzung des FEG „unbürokratische, schnellere und digitalere Verfahren“ wünschenswert (Thym 2022). Mit Blick auf das beschleunigte Fachkräfteverfahren wurden dabei Probleme benannt, etwa Schwierigkeiten bei der digitalen Übertragung von Dokumenten nach erfolgter Vorabzustimmung durch das AZR und Verzögerungen durch die Notwendigkeit des postalischen Versands von Originaldokumenten (Tonn 2021). Positiv hervorgehoben aufseiten des Verwaltungshandelns wurden die Gründung des BfAA, da es die AVen mittelfristig unterstützen kann, die Gründung einer Koordinierungsstelle zum Thema Fachkräfte im BAMF sowie die Arbeiten zur Nutzung des AZRs als sicheren Kommunikationsweg für die Übermittlung der Vorabzustimmungen und die Speicherung der notwendigen Dokumente (Tonn 2021: 16).

Gleichzeitig wurden aber auch weitergehende Regelungen angemahnt, die weitere Potenziale für den Arbeitsmarkt erschließen könnten. So sah es z. B. das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) neben anderen Instituten als zielführend an, dass es Personen mit guter Integrationsperspektive auch ohne

bereits bestehendes Stellenangebot ermöglicht werden sollte, nach Deutschland zu kommen. Die Möglichkeiten für Personen ohne (anerkannte) Berufsausbildung, die aber dennoch Fachkenntnisse haben, seien noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Auch hemmten die Anforderungen des Nachweises eines gesicherten Lebensunterhalts die Zuwanderung von Personen, die zunächst zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland kommen wollten. Dies gilt insbesondere für Personen mit Hochschulabschluss, die in Ländern mit hohen Studiengebühren oftmals verschuldet sind und keine Rücklagen aufweisen können (Geis-Thöne 2021). Es bleibt jedoch offen, wie verhindert werden soll, dass Personen in solchen Fällen ohne staatliche Transferleistungen ihren Lebensunterhalt in Deutschland bestreiten sollten. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) schlug in dem Zusammenhang vor, die Möglichkeit zu schaffen, dass während der Suche eine Erwerbstätigkeit in einem gewissen Umfang für den Erhalt des Lebensunterhalts gestattet werden sollte (DIHK 2022). Die bereits erwähnte Studie zu Rheinland-Pfalz unterstreicht, dass neben dem Vergleich mit deutschen Standards der Berufsausbildung erschwerend hinzukommt, dass die Sicherung des Lebensunterhalts während einer Arbeitsplatzsuche gewährleistet sein muss. Dies ist ein weiteres Hindernis für Fachkräfte mit Berufsausbildung, die nach Deutschland zuwandern möchten (Sommer 2022: 14).

Neben der Rolle der Verwaltungen kamen aber auch Unternehmen, Kammern und Verbände in den Blick. Auch sie wären aufgefordert, z. B. aktiver an Programmen zur Gewinnung ausländischer Auszubildender zu arbeiten (Thym 2022). Die Anwerbung von Auszubildenden im Pflegebereich zeige, dass es möglich ist, solche Kräfte im Ausland zu gewinnen.

1.3.4 Gesetzgebung und politische Entwicklung

Im Oktober 2021 wurde auf EU-Ebene eine Reform der Hochqualifizierten-Richtlinie (Blaue Karte EU) beschlossen.²⁴ Diese umfasst eine Erweiterung der Regelungen rund um die Blaue Karte EU, welche im deutschen Recht aktuell in § 18b Abs. 2 AufenthG verankert ist. Die Reform sieht u. a. eine Flexibilisierung des für eine Blaue Karte EU nötigen Mindestgehalts

²⁴ Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates.

vor, genauso wie die Möglichkeit für bestimmte weitere Personengruppen, eine Blaue Karte EU zu beantragen, sofern sich diese bereits in Deutschland aufhalten und die notwendigen Voraussetzungen erfüllen. Darunter fallen hoch qualifizierte international Schutzberechtigte, Saisonarbeitskräfte und Familienangehörige von EU-Staatsangehörigen. Außerdem soll die Regelung auch auf nicht-akademische Fachkräfte mit einer mindestens dreijährigen Berufserfahrung im IT-Bereich erweitert werden. Ferner sollen Verbesserungen im Bereich des Arbeitgeberwechsels, des Familiennachzugs und der EU-Binnenmobilität eingeführt werden. Deutschland hat, wie die anderen Mitgliedstaaten auch, bis zum 18. November 2023 Zeit, die Vorgaben in nationales Recht umzusetzen.

Die nach der Bundestagswahl 2021 neu ins Amt gekommene Bundesregierung aus SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen strebt gemäß dem Koalitionsvertrag auch in anderen Themenbereichen migrationspolitische Reformen an (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021). In einem erstes Migrationspaket („Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts“) wurde neben der bereits erwähnten Verstärkung der im FEG noch befristeten Regelungen zur Ausbildungsplatz- bzw. Arbeitsplatzsuche sowie zu Anerkennungsmaßnahmen auf Basis von Vermittlungsabsprachen vor allem ein 18-monatiges sog. Chancen-Aufenthaltsrecht für Geduldete umgesetzt, die sich am 31. Oktober 2022 seit über fünf Jahren ununterbrochen mit einer Duldung, Aufenthaltsgestattung oder Aufenthaltserlaubnis in Deutschland aufgehalten haben. Im Bereich der Fachkräfteeinwanderung wurde zudem vor allem der Familiennachzug erleichtert. Der Wegfall der Notwendigkeit des Nachweises deutscher Sprachkenntnisse von mitzuwandernden bzw. nachziehenden Ehepartnerinnen und -partnern wurde auf eine große Bandbreite von Titeln der Erwerbsmigration erweitert.²⁵ Zuvor war dies im Bereich der Erwerbsmigration lediglich für Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU, einer (Mobiler-)ICT-Karte oder eines Aufenthaltstitels zur Forschung der Fall. Zusätzlich gilt dies auch für alle Personen, die vor ihrer aktuellen Niederlassungserlaubnis bzw. Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU einen solchen Titel besessen haben. Des Weiteren entfallen für diese Personengruppe auch die ansonsten erhöhten Anforderungen für den Nachzug

25 D. h. inkl. Personen mit Aufenthaltstitel nach „§ 18a, § 18b Absatz 1, § 18c Absatz 3, [...] § 19c Absatz 1 für eine Beschäftigung als leitender Angestellter, als Führungskraft, als Unternehmensspezialist, als Wissenschaftler, als Gastwissenschaftler, als Ingenieur oder Techniker im Forschungsteam eines Gastwissenschaftlers oder als Lehrkraft, § 19c Absatz 2 oder 4 Satz 1 oder § 21“ (§ 30 AufenthG).

von minderjährigen ledigen Kindern im Alter von 16 bis 18 Jahren.²⁶

Weitere Pläne zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelungen der Bildungs- und Erwerbsmigration aus Drittstaaten sowie der allgemeinen Rahmenbedingungen der Zuwanderung und Integration ausländischer Fachkräfte veröffentlichte das Bundeskabinett am 30. November 2022 in einem Eckpunktepapier (BMAS 2022b). Darin wird ein 3-Säulen-Modell der Erwerbsmigration skizziert. Die Fachkräfte-Säule für Personen mit anerkanntem Abschluss bildet in diesem Modell weiterhin das „Rückgrat der Erwerbsmigration“. Dabei sollen diese Personen grundsätzlich jede qualifizierte Beschäftigung in nicht reglementierten Berufen ausführen dürfen, unabhängig von ihrem konkreten Abschluss. Weitere geplante Regelungen umfassen u. a. die Abschaffung der Vorrangprüfung für die Einreise im Rahmen einer Ausbildung, die Absenkung der Gehaltsgrenze der Blauen Karte EU inkl. einer verringerten Grenze für Berufsanfängerinnen bzw. -anfänger sowie eine Übertragung der Vorteile einer Blauen Karte EU auf Fachkräfte mit qualifizierter Berufsausbildung.

Die Erfahrungs-Säule umfasst Personen, die zwar über Arbeitserfahrung in einem konkreten nicht reglementierten Beruf verfügen und zusätzlich auch eine mindestens zweijährige abgeschlossene (Hochschul-) Ausbildung im Herkunftsland absolviert haben, Letztere muss jedoch nicht in Deutschland anerkannt sein, wenn ein Mindestgehalt erreicht wird. Für die bestehende Regelung für IT-Fachkräfte mit Berufserfahrung soll die Mindestgehaltsgrenze auf das Niveau der Blauen Karte EU in Mangelberufen abgesenkt und auf den Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse verzichtet werden. Im Rahmen einer Anerkennungspartnerschaft mit dem jeweiligen Arbeitgeber sollen Personen mit ausländischem Berufsabschluss bereits vor Einleitung des Anerkennungsverfahrens in Deutschland im berufsfachlichen Zusammenhang des voraussichtlichen Zielberufs in Deutschland beschäftigt werden können.

Zuletzt soll die Potenzial-Säule neue Möglichkeiten des Aufenthalts zur Arbeitsplatzsuche im Rahmen eines Punktesystems regeln. Als Auswahlkriterien sind dabei Qualifikation, Deutschkenntnisse, Berufserfahrung, Deutschlandbezug und Alter vorgesehen. Auch die Möglichkeiten für Probebeschäftigungen sollen im Zuge der Arbeitsplatzsuche erweitert und Nebenbeschäftigungen in gewissem Umfang zugelassen wer-

26 Deutsche Sprachkenntnisse oder positive Integrationsprognose.

den. Zudem sollen Erleichterungen für den Aufenthalt zur Ausbildungsplatzsuche geprüft werden. Weitere geplante gesetzliche Regelungen abseits der drei Säulen umfassen neben der Entfristung der Westbalkanregelung sowie einer Überprüfung der aktuellen Kontingentierung und einer möglichen Ausweitung auf andere Staaten u. a. auch branchenspezifische kontingentierte Möglichkeiten zur Aufnahme einer auf sechs Monate limitierten Beschäftigung unabhängig von einer bestehenden Qualifikation. Die Inhalte des Eckpunktepapiers wurden im Anschluss in einem Gesetz und einem Verordnungsentwurf zur Weiterentwick-

lung der Fachkräfteeinwanderung präzisiert, die am 29. März 2023 durch das Bundeskabinett beschlossen wurden (BMI 2023).

Neben den geplanten Änderungen der rechtlichen Zuwanderungskanäle enthält das Eckpunktepapier auch die Themen der Werbung für Deutschland als Einwanderungsland, des Erwerbs von Deutschkenntnissen im In- und Ausland, der Optimierung von Anerkennungsmaßnahmen und der allgemeinen Verwaltungsprozesse sowie der Integration und Willkommenskultur.

2 Quantitative Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration

Die deutsche behördliche Statistik bietet verschiedene Möglichkeiten, die Migration zu Bildungs- und Erwerbszwecken aus Drittstaaten zu betrachten. In diesem Kapitel werden mit der Visastatistik und dem AZR die beiden relevantesten Datenquellen genutzt, um ein möglichst umfangreiches Bild der quantitativen Entwicklung in der Bildungs- und Erwerbsmigration nach Einführung des FEG im März 2020 zu zeichnen. Dabei wird im Speziellen darauf eingegangen, welche Statistik für welche Fragestellung am besten geeignet ist und welche Aspekte es bei der jeweiligen Interpretation zu beachten gilt.

Unabhängig von der Datengrundlage müssen zudem stets die fast zeitgleich mit dem FEG eingesetzten nationalen und internationalen Reisebeschränkungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie sowie die mit der Pandemie einhergehenden Einschränkungen in der Verwaltungsarbeit der am Zuwanderungsprozess beteiligten Behörden berücksichtigt werden (s. Kapitel 1.3.1, zum Rückgang der Migration in Folge der COVID-19-Pandemie vgl. auch Bozhinowska Lazarova/Brücker/Deuster 2022). Dieses zeitliche Zusammenfallen der rechtlichen Erweiterung der Einwanderungsmöglichkeiten mit den pandemiebedingten Einschränkungen derselben verhindert zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Forschungsberichts eine isolierte Betrachtung der Effekte des FEG auf Basis der behördlichen Statistik.

2.1 Möglichkeiten und Grenzen der Datenquellen

Die beiden wichtigsten Datenquellen der behördlichen Statistik für die Zuwanderung im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland sind die Visastatistik des AA und das AZR²⁷. Dabei können Auswertungen aus dem AZR aufgrund der detaillierteren Datengrundlage unterschiedlich berechnet und die Daten somit aus mehreren Perspektiven betrachtet werden. Beide Datenquellen sowie die verschiedenen Möglichkeiten zur Auswertung der AZR-Daten liefern Antworten auf unterschiedliche Fragestellungen, weisen gleichzeitig aber jeweils auch methodisch bedingte Stärken und Schwächen auf.

Informationen aus der Visastatistik

In der Visastatistik des AA werden alle Erteilungen von D-Visa²⁸ durch die deutschen Auslandsvertretungen erfasst, welche im Zusammenhang mit (Aus-)Bildungs- oder Erwerbszwecken stehen (Kapitel 2.2). Dies bedeutet, dass die jeweiligen Personen noch vor ihrer geplanten Einreise in der Statistik erfasst werden. Daraus folgt, dass ggf. auch eine gewisse Zahl an Personen,

²⁷ Die registerführende Behörde ist das BAMF. Mit dem Registerbetrieb ist das Bundesverwaltungsamt betraut.

²⁸ Im Folgenden wird stets nur von „Visa“ gesprochen, damit sind jeweils ausschließlich nationale D-Visa gemeint. Daneben werden beispielsweise Schengen-Visa für eine maximale Aufenthaltsdauer von 90 Tagen vergeben. Solche Visa werden teilweise ebenfalls für Zwecke genutzt, die mit der Bildungs- und Erwerbsmigration in Verbindung stehen, z. B. zur Arbeitsplatzsuche oder für kurzfristige Bildungsmaßnahmen.

die letztendlich doch nicht nach Deutschland eingereist sind, enthalten ist. Außerdem handelt es sich bei der Visastatistik um eine Fallstatistik, was bedeutet, dass in Einzelfällen Personen mehrfach in die Statistik eingehen, wenn ihnen im jeweiligen Zeitraum wiederholt ein Visum erteilt wurde. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn die Gültigkeit des vorherigen Visums abgelaufen ist, bevor eine Einreise erfolgen konnte, oder wenn mehrere kürzere Aufenthalte innerhalb eines Jahres erfolgen.

Die Visastatistik stellt damit eine Art Maximalwert für die reguläre Zuwanderung nach Deutschland dar. Dies gilt jedoch nur für Staatsangehörige aus Ländern, bei denen für eine Einreise nach Deutschland zu Bildungs- und Erwerbszwecken überhaupt ein Visum erforderlich ist. Angehörige einiger Staaten sind von dieser Pflicht befreit und können visumfrei nach Deutschland einreisen und anschließend für einen Aufenthalt, der länger als 90 Tage andauert, dort einen Aufenthaltstitel beantragen. Für einen Teil dieser Staatsangehörigen ist diese Befreiung auch gültig, wenn dieser langfristige Aufenthalt eine Erwerbstätigkeit beinhaltet. Nach § 41 Abs. 1 Aufenthaltverordnung (AufenthV) gilt Letzteres aktuell für Staatsangehörige von Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, Neuseeland, des Vereinigten Königreichs²⁹ sowie der USA. Eine Visumbefreiung mit der Möglichkeit, längerfristige Aufenthaltstitel in Deutschland zu beantragen, die keinen Erwerbszwecken dienen (z. B. im Rahmen eines Studiums), besteht u. a. für Staatsangehörige von Brasilien (§ 41 Abs. 2 AufenthV). Staatsangehörige diverser weiterer Länder, z. B. der Westbalkanstaaten (ohne Kosovo), können im Rahmen der Visaliberalisierung im Schengen-Raum ohne Visum für maximal 90 Tage nach Deutschland einreisen und in dieser Zeit beispielsweise auch Fortbildungen oder Sprachkurse besuchen.³⁰

Aus der Visastatistik können demnach Aussagen darüber getroffen werden, wie vielen visumpflichtigen Personen in einem Zeitraum die Möglichkeit zur Einreise zu Bildungs- und Erwerbszwecken eröffnet wurde. Über den Zeitpunkt der letztendlichen Einreise können keine Aussagen getroffen werden. Zwar ist davon

auszugehen, dass gerade im Hinblick auf die begrenzte Gültigkeit eines Visums die Einreise zeitnah erfolgt, speziell bei Visaerteilungen am Ende eines Jahres kann es aber auch erst im darauffolgenden Jahr zur Einreise kommen.

Informationen aus dem AZR

Aussagen zur tatsächlichen Zuwanderung nach Deutschland im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration lassen sich auf Basis der nach der Einreise durch die inländischen Ausländerbehörden erteilten Aufenthaltstitel³¹ tätigen Drittstaatsangehörige, die visabefreit eingereist sind, müssen einen solchen Titel bis spätestens 90 Tage nach ihrer Einreise beantragen, Personen mit Visum spätestens zum Ende des Gültigkeitszeitraums. Die Eintragung des Aufenthaltstitels ins AZR übernehmen die ABH in der Regel dann, wenn der jeweilige Titel (als sog. elektronischer Aufenthaltstitel (eAT)) an die zugewanderte Person ausgehändigt wird.³² Zwar ist die Zuwanderung einer Person bereits ab der ersten behördlichen Registrierung im AZR vermerkt, jedoch kann die jeweilige geltende Rechtsgrundlage – und damit eine Zuweisung zum Feld der Bildungs- und Erwerbsmigration – erst nach der Eintragung der Erteilung des Aufenthaltstitels ermittelt werden. Die unterschiedlichen Eintragszeitpunkte für Einreise und Titelerteilung, die je nach Gültigkeitsdauer des Visums bzw. Regelung der zuständigen ABH mehrere Monate auseinanderliegen können, führen dazu, dass in der Berichterstattung auf Basis des AZR unterschiedliche Zahlen je nach verwendeter Auswertungsmethodik resultieren. Während die jährliche Zuwanderungsstatistik (Kapitel 2.3.1) alle Personen betrachtet, die zwischen Januar und Dezember eines Jahres eingereist sind, werden in der Erteilungsstatistik (Kapitel 2.3.2) alle Personen betrachtet, denen in diesem Zeitraum ein Aufenthaltstitel erteilt wurde. Bei beiden Auswertungsmethoden des AZR handelt es sich im Gegensatz zur Visastatistik um reine Personenstatistiken, d. h., jede Person wird nur einmal gemäß dem jeweils letzten registrierten Ereignis gezählt, auch wenn sie im betrachteten Zeitraum mehrfach ein- und ausgereist ist bzw. mehrere Titel erhalten hat.

29 Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs werden aufenthaltsrechtlich seit Januar 2022 als Drittstaatsangehörige betrachtet. Nach Ablauf eines im EU-Austrittsabkommen festgelegten Übergangszeitraums ist seitdem für neu zugewanderte Personen für einen Aufenthalt, der 90 Tage übersteigt, ein Aufenthaltstitel nötig. Dies gilt nicht für Personen, die bereits vor Januar 2021 eine Berechtigung zum Aufenthalt in Deutschland innehatten.

30 Für eine genaue Darstellung, für welche Staatsangehörige eine Visumpflicht für welche Einreisewecke besteht, siehe AA 2022b.

31 Nach § 4 AufenthG ist auch ein Visum ein gültiger Aufenthaltstitel. Bezogen auf die Statistiken des AZR fallen unter diesen Begriff im Folgenden jedoch nur die in Deutschland erteilten Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnisse sowie Blaue Karten EU, (Mobiler-)ICT-Karten und Erlaubnisse zum Daueraufenthalt-EU.

32 Die in diesem Projekt durchgeführten ABH-Interviews ergaben, dass dabei zwischen den Behörden uneinheitlich entweder der Ausgabezeitpunkt oder rückwirkend der Zeitpunkt der Antragstellung als Erteilungsdatum eingetragen wird.

Sowohl der AZR-Zuwanderungsstatistik als auch der Erteilungstatistik liegt ein dreimonatiger Nacherfassungszeitraum für eventuelle Nachtragungen seitens der ABHn zugrunde. Für die Zuwanderungsstatistik bedeutet dies, dass auch alle Einreisen eines Jahres zum Zweck der Bildungs- und Erwerbsmigration untersucht werden können, bei denen die Person spätestens im ersten Quartal des Folgejahres ihren Aufenthaltstitel in Deutschland erhalten hat. Die Erteilungstatistik richtet den Fokus dagegen rein auf das jeweilige Jahr der Titelerteilung. Dies bedeutet, dass in dieser Statistik auch Personen enthalten sind, welche bereits im Jahr zuvor eingereist sind.

Neben neu zugewanderten Personen umfasst die Erteilungstatistik zusätzlich auch solche, die bereits vor der Erteilung ihres aktuellen Titels ein reguläres Aufenthaltsrecht in Deutschland besaßen. Damit werden zum Beispiel auch Personen erfasst, die nach einer Bildungsmaßnahme in Deutschland eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Damit reine Verlängerungen von Titeln das Bild nicht verzerren, wird das Konzept der Ersterteilung genutzt, in welchem alle Personen betrachtet werden, die im Auswertungszeitraum einen bestimmten Aufenthaltstitel erstmals erhalten haben. Somit werden alle Personen aus den Daten herausgerechnet, welche zuvor bereits einen identischen Aufenthaltstitel innehatten.³³ Die verbleibenden Personen können dann weiter danach aufgeteilt werden, ob sie vorher bereits einen anderen Aufenthaltstitel besessen haben (Ersterteilung nach Statuswechsel³⁴) oder nicht (Ersterteilung ohne vorherigen Titel³⁵). Zwar kann für Letztere i. d. R. von einer Neuzuwanderung ausgegangen werden, diese Auswertung kann aber nicht mit der Zuwanderungsstatistik gleichgesetzt werden. Neben der oben beschriebenen methodisch bedingten Abweichung aufgrund des Erfassungszeitpunkts (Erteilungs- bzw. Zuwanderungszeitpunkt) können nämlich auch in den Statuswechseln Personen

enthalten sein, die innerhalb des Betrachtungszeitraums eingereist sind und bereits in diesem Zeitraum einen Statuswechsel vollzogen haben.

Das Basieren der AZR-Statistiken auf der Erteilung von Aufenthaltstiteln in Deutschland führt zu verschiedenen methodischen Problemen. Visa im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration weisen besonders lange Geltungszeiträume von sechs oder sogar zwölf Monaten auf.³⁶ Daher ist es möglich, dass die entsprechenden Aufenthaltstitel erst deutlich nach der Einreise vergeben und ins AZR eingetragen werden.³⁷ In diesen Fällen können die entsprechenden Personen in der AZR-Zuwanderungsstatistik nicht nach dem konkreten Aufenthaltsweg aufgeführt werden. In der Erteilungstatistik finden sie im Berichtsjahr ihrer letztendlichen Titelerteilung Berücksichtigung.

Was die Praxis der einzelnen ABHn bezüglich des Erteilungszeitpunktes des Aufenthaltstitels bzw. des Umgangs mit langen Geltungszeiträumen der Visa betrifft, ergaben die in diesem Projekt durchgeführten qualitativen Interviews ein sehr heterogenes Bild. Die meisten ABHn berichten, dass die Anträge für eine Aufenthaltserlaubnis in ihrem Zuständigkeitsbereich möglichst zeitnah nach der jeweiligen Einreise gestellt werden, da die eATs als unter Umständen notwendig für z. B. Miet- bzw. Arbeitsverträge oder zur Beantragung von Kindergeld angesehen werden. Die eATs liegen dann im Schnitt etwa drei Monate nach der Beantragung vor und werden in das AZR eingetragen. Andere Behörden weisen dagegen darauf hin, dass Visa zu großen Teilen in der Praxis als ausreichende Aufenthaltstitel angesehen werden. Gleichzeitig wurde der Geltungszeitraum der Visa auch ausgereizt, um gerade während der Anfangszeit der Pandemie persönliche Kontakte bei der Antragstellung zu vermeiden bzw. auf Terminengpässe zu reagieren. Auf Wunsch der Antragstellenden wurden die eATs aber stets auch trotz eines (noch länger) gültigen Visums ausgestellt,

33 Bzw. den direkten Vorgängertitel aus der Fassung des Aufenthaltsgesetzes vor Inkrafttreten des FEG (AufenthG a. F.) sowie Wechsel mit lediglich marginaler Änderung der Gesetzes- bzw. Verordnungsgrundlage.

34 Erteilungen an Personen, die laut allgemeinem Datenbestand des AZR direkt zuvor im Besitz eines anderen gültigen Aufenthaltstitels waren (d. h. exkl. Visa; inkl. (Dauer-)Aufenthaltskarten für Angehörige von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der EU/des EWR bzw. der Schweiz).

35 Erteilungen an Personen, für die direkt zuvor kein gültiger Aufenthaltstitel im allgemeinen Datenbestand des AZR erfasst war. Im Regelfall handelt es sich hier um Wechsel von einem Visum und Erteilungen nach visumfreier Einreise. Es können jedoch in Einzelfällen auch Personen enthalten sein, die bereits zuvor in Deutschland aufhältig waren (z. B. mit einem bereits abgelaufenen Aufenthaltstitel, einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung).

36 Während D-Visa in der Regel für 90 Tage ausgestellt werden, gilt seit 27. Dezember 2016 ein Runderlass, nach dem Visa für Erwerbstätige und Studierende („sämtliche unter §§ 16-21 und § 7 Abs. 1 Satz 3 AufenthG fallende Personen“ (AA 2022c)) grundsätzlich für sechs Monate erteilt werden sollen. Gleichzeitig können Visa für einen solchen Aufenthalt, der zwölf Monate nicht übersteigt, von den Auslandsvertretungen auch für bis zu zwölf Monate und damit unter Umständen auch für den gesamten Aufenthalt ausgestellt werden. Auch Visa für eine Beschäftigung, die auf dem beschleunigten Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG beruhen, sollen in der Regel für zwölf, mindestens jedoch für sechs Monate erteilt werden.

37 Die Praxis, wann die Erteilung eines Aufenthaltstitels ins AZR eingetragen wird, unterscheidet sich teilweise zwischen einzelnen ABHn. Während einige Behörden damit bis zur Aushändigung des eATs warten, tragen andere die Erteilung direkt nach der positiven Entscheidung ein.

sobald ein entsprechender Termin zur Beantragung des Aufenthaltstitels in der ABH wahrgenommen werden konnte. Die Dauer zwischen Antragstellung und Ausgabe des eAT bei einigen Behörden betrug mitunter ein halbes Jahr oder länger (s. auch Kapitel 4.1.1). Für Überschreitungen der Geltungszeiträume der Visa – was v. a. in 2020 vermehrt durch pandemiebedingte Einschränkungen in der Arbeit der ABHn entstehen konnte – wurden Fiktionsbescheinigungen zum Nachweis des legalen Aufenthalts ausgestellt. Dieses Mittel wurde teilweise auch bei visumfreien Einreisen angewendet.

Besonders relevant ist die Aufenthaltsoption mit gültigem Visum zum einen für besonders kurzfristige Aufenthalte. Ist von vornherein geplant, dass eine Erwerbstätigkeit oder Bildungsmaßnahme nur eine kurze Zeit andauern wird und danach eine Ausreise erfolgt, wird oftmals gar kein Aufenthaltstitel in Deutschland vergeben. Zum anderen betrifft dies Übergangstitel wie z. B. die Suche nach einem Arbeits- oder Ausbildungsplatz. In solchen Fällen wird teilweise keine entsprechende Aufenthaltserlaubnis ausgestellt, solange die Person ein gültiges Visum besitzt. Erfolgt die Ausreise (bspw. nach erfolgloser Suche) noch im Geltungszeitraum des Visums, kann die Rechtsgrundlage des Aufenthalts im AZR aufgrund des fehlenden inländischen Titels nicht ausgewiesen werden. Bei einer Verstetigung des Aufenthaltes (z. B. bei erfolgreicher Suche) wird wiederum direkt der Anschlusstitel vergeben, sodass die Einreise über den Suchtitel ebenfalls in den meisten Fällen nicht erkennbar ist. Ähnliches kann unter Umständen auch für sehr kurze Bildungsmaßnahmen gelten, die schnell in einer regulären Erwerbstätigkeit münden (z. B. Anerkennungsmaßnahmen für ausländische Abschlüsse nach § 16d AufenthG).

Eine vollständige Abbildung aller Drittstaatsangehörigen, die zu Erwerbs- oder Bildungszwecken nach Deutschland einreisen, ist letztendlich aufgrund der aufgezeigten methodischen Herausforderungen nicht möglich. Dieser Forschungsbericht verwendet daher sowohl die Visastatistik als auch die AZR-Auswertungen zu Zuwanderungen und Ersterteilungen, um ein möglichst präzises Bild zu liefern. Abschließend wird auch die Entwicklung der Zahl aller insgesamt zu Bildungs- und Erwerbszwecken aufhaltigen Personen auf Basis des AZR dargestellt (Kapitel 2.3.3).

Auswertungen des AZR, welche über den Fokus dieses Berichts hinausgehen, können der regelmäßigen

statistischen Berichterstattung entnommen werden. Die AZR-Zuwanderungszahlen werden jährlich in der BAMF-Publikation „Das Bundesamt in Zahlen“ sowie dem Migrationsbericht der Bundesregierung veröffentlicht (zuletzt: BAMF 2022 bzw. BMI/BAMF 2023). Analysen der Erteilungstatistik finden sich im halbjährlichen „Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration“ des BAMF-Forschungszentrums (zuletzt: Graf 2023). Daneben existieren weitere Datenquellen, welche Hinweise auf den Themenbereich der Fachkräftemigration bieten, z. B. Daten zur Zustimmung der BA zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen (BA 2022) oder zur Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen (Böse/Schmitz 2022).

2.2 Visavergabe der deutschen Auslandsvertretungen

Für die meisten Drittstaatsangehörigen, die zu Bildungs- bzw. Erwerbszwecken nach Deutschland einreisen wollen, steht die Beantragung eines dementsprechenden Visums an erster Stelle. Die Visaerteilungen der verschiedenen deutschen AVen werden durch das AA in der offiziellen Visastatistik ausgewiesen. Bei der Interpretation dieser Statistik gilt es zu beachten, dass zwei unterschiedliche Erfassungskonzepte vorhanden sind. Bei der Bearbeitung der Visumanträge wird durch die zuständige Person in der AV manuell aus einer durch das AA festgelegten Liste sogenannter „statistischer Zuordnungen“ die jeweils möglichst passende Kategorie ausgewählt (s. Abbildung 2-1 bzw. Tabelle 2-1). Seit Inkrafttreten des FEG wird für einzelne Visa zu Bildungs- und Erwerbszwecken außerdem auch die tatsächliche Rechtsgrundlage erfasst (s. Tabelle 2-3). Da es sich um unabhängig voneinander vorgenommene manuelle Eintragungen handelt, kann es auch bei einer eigentlichen Überlappung von statistischer Zuordnung und konkreter Rechtsgrundlage zu Abweichungen kommen. Die Darstellung nach Rechtsgrundlage stellt zwar die präzisere Statistik dar, diese Auswertung ist jedoch nur für eine begrenzte Anzahl an Bildungs- und Erwerbsvisa möglich und kann somit nicht in Relation zu der Gesamtheit aller Visaerteilungen gestellt werden. Daher wird in diesem Kapitel zuerst auf die Erfassung nach der statistischen Zuordnung eingegangen, um im Anschluss einzelne für das FEG besonders relevante Rechtsgrundlagen noch einmal näher zu beleuchten.

Bildungs- und Erwerbsmigration im Überblick

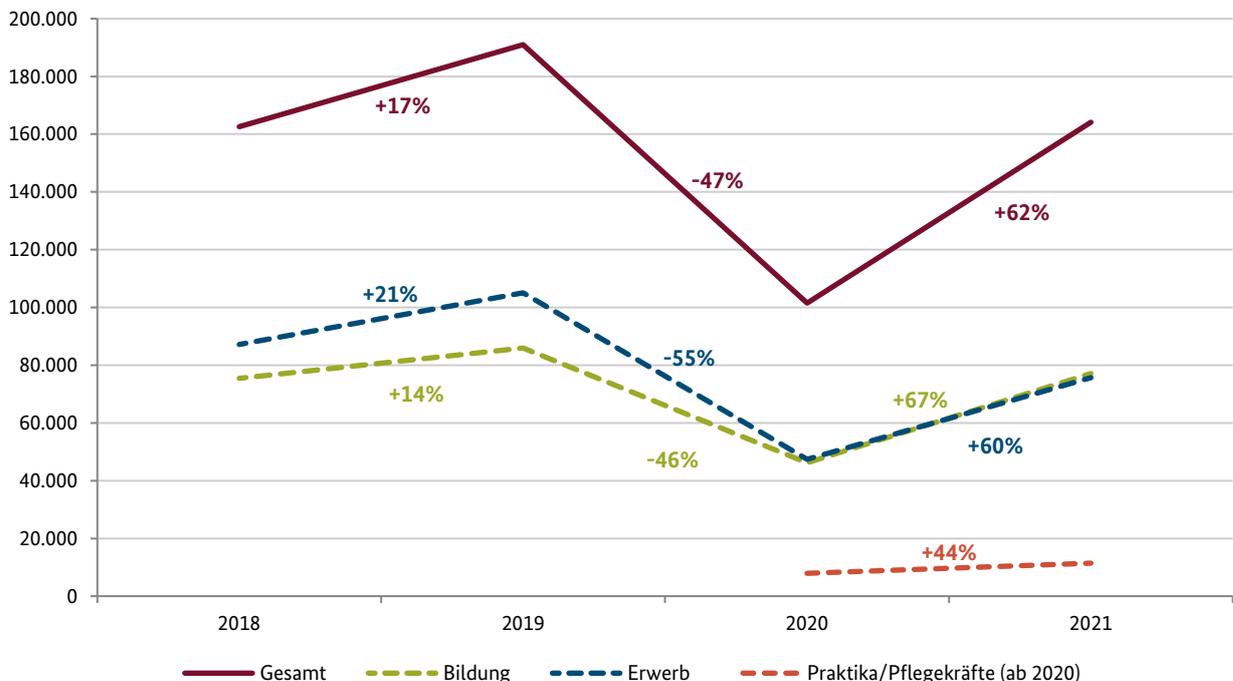
Abbildung 2-1 zeigt die Zahl der Visaerteilungen im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration von 2018 bis 2021. Bereits von 2018 auf 2019 und damit noch vor dem Inkrafttreten des FEG ließen sich Steigerungen sowohl in der Bildungs- als auch in der Erwerbsmigration beobachten. Im Jahr 2019 wurden durch die deutschen Auslandsvertretungen noch rund 190.000 D-Visa im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration ausgestellt.³⁸ Davon entfiel etwas mehr als die Hälfte auf den aufenthaltsrechtlichen Bereich der Erwerbsmigration mit der Westbalkanregelung als häufigster Kategorie (ca. 27.000 Visa). Im Rahmen der rechtlichen Grundlagen der Bildungsmigration wurden rund drei Viertel der Visa für die Aufnahme eines Studiums bzw. einer studienvorbereitenden Maßnahme oder zur Studienbewerbung erteilt.

³⁸ In der auf der Homepage des AA veröffentlichten Auswertung der Visastatistik werden Aus- und Weiterbildungen, Praktika und berufliche Anpassungsmaßnahmen unter die Kategorie der Erwerbstätigkeit gefasst, was zu Abweichungen von den im Folgenden dargestellten Auswertungen führt. Die Kategorisierung in diesem Forschungsbericht orientiert sich an der Zuordnung des Aufenthaltsgesetzes, in welchem alle Rechtsgrundlagen nach den §§ 16–17 AufenthG in den Bereich der Bildungsmigration fallen.

Mit Beginn der COVID-19-Pandemie reduzierten sich die Visaerteilungen in beiden Bereichen deutlich. Bezogen auf das gesamte Jahr gingen sie zwischen 2019 und 2020 um jeweils etwa die Hälfte zurück. Dabei ist jedoch zu beachten, dass 2020 etwa 7.900 Visa in die beiden Kategorien „Praktika“ (ca. 1.500 Visa) und „Pflegekräfte“ (ca. 6.400 Visa) fallen. Seit 2020 werden alle Visa für Pflegekräfte unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage in einer Kategorie erfasst. Demnach kann hier nicht mehr zwischen Visa im Rahmen von Bildungsmaßnahmen nach §§ 16 bis 17 AufenthG und der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach §§ 18 bis 21 AufenthG unterschieden werden. Bei Praktika werden seit Inkrafttreten des FEG ebenfalls Visa zu Erwerbszwecken nach § 19c Abs. 1 AufenthG mit erfasst.

2021 konnte sich die Zahl der Visaerteilungen wieder etwas stabilisieren. Während die Bildungsmigration bereits wieder über das Niveau von 2018 anstieg, lagen Visa im Rahmen der Erwerbsmigration immer noch darunter. Wie sich im Folgenden zeigen wird, deuten die Auswertungen für das erste Halbjahr 2022 allerdings auf einen weiteren deutlichen Anstieg speziell im Bereich der Erwerbsmigration hin.

Abbildung 2-1: Erteilte D-Visa im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration von 2018 bis 2021



Quelle: Sonderauswertung des AA (eigene Berechnung)

Tabelle 2-1 bietet einen genaueren Blick auf die Zahlen der Visaerteilungen nach Inkrafttreten des FEG und weist diese nach den für das Gesetz besonders relevanten statistischen Zuordnungen aus. Insgesamt wurden nach Angaben der Visastatistik seit Inkrafttreten des FEG im März 2020 bis Ende Juni 2022 von den deutschen AVen rund 335.000 Visa erteilt, die auf Basis der statistischen Zuordnung der Aufnahme einer Bildungsmaßnahme oder einer Beschäftigung bzw. der Suche nach einer solchen zugeordnet werden können. Davon wurde lediglich etwa ein Fünftel noch im restlichen Jahr 2020 ausgestellt, etwa die Hälfte im Gesamtjahr 2021 und bereits fast ein Drittel im ersten Halbjahr 2022.

Betrachtet man die Visa genauer, denen eine Rechtsgrundlage aus dem Bereich der Bildungsmigration zugrunde liegt, machen – ohne Berücksichtigung des Pflegesektors bzw. von Praktika – Studierende mit 80 % die überwiegende Mehrheit der Gesamterteilungen aus. Dieser Anteil ist jedoch insgesamt leicht

rückläufig. Waren es zwischen März und Dezember 2020 noch 83 %, ging der Anteil im Jahr 2021 auf 81 % sowie im ersten Halbjahr 2022 auf 74 % zurück.³⁹ Andere Bildungsmaßnahmen wie berufliche Aus- und Fortbildungen sowie berufliche Anpassungsmaßnahmen und Sprachkurse stellen in allen Berichtszeiträumen sehr viel kleinere Gruppen dar. Während es für Aus- und Fortbildungen insgesamt etwas über 15.000 Visaerteilungen waren, handelt es sich bei Visa für berufliche Anpassungsmaßnahmen bzw. Sprachkurse und Schulbesuche lediglich um etwas mehr als 5.000 bzw. 8.000 Erteilungen. Zur neu eingeführten Möglichkeit der Ausbildungsplatzsuche wurden seit Inkrafttreten des FEG lediglich 77 Visa ausgestellt. Durch die pandemiebedingten Einreisebeschränkungen waren

39 Die einzelnen Zeiträume sind nicht deckungsgleich. Dies kann u. a. zu einer unterschiedlichen Bedeutung des Beginns des Winter- bzw. Sommersemesters führen. Allerdings zeigt sich der beschriebene Rückgang auch für den Vergleich zwischen dem ersten Halbjahr 2021 und 2022 (80 % zu 74 %).

Tabelle 2-1: Erteilte D-Visa im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration zwischen März 2020 und Juni 2022 nach statistischer Zuordnung

Statistische Zuordnung	Gesamt	März bis Dezember 2020	2021	1. Halbjahr 2022
Bildung	146.703	34.830	77.083	34.790
Studium*	117.461	28.983	62.585	25.893
Aus- und Weiterbildung	15.405	3.257	7.391	4.757
Berufliche Anpassungsmaßnahmen	5.454	1.176	2.778	1.500
Sprachkurse und Schulbesuch	8.306	1.414	4.292	2.600
Ausbildungsplatzsuche	77	-	37	40
Erwerbstätigkeit	164.909	29.441	75.660	59.808
Blaue Karte EU	34.274	6.054	14.844	13.376
Arbeitsplatzsuche	2.626	691	923	1.012
Forschung und Wissenschaft**	15.278	4.179	7.500	3.599
ICT-Karten	5.622	831	2.787	2.004
Au pair/Working Holiday/Freiwilligendienst (EU)	20.451	2.684	11.160	6.607
Westbalkanregelung	23.205	1.218	10.392	11.595
Sonstige Erwerbstätigkeit***	63.453	13.784	28.054	21.615
Pflegekräfte	18.643	5.517	8.730	4.396
Praktika	4.848	767	2.696	1.385
Gesamt	335.103	70.555	164.169	100.379

* Inkl. Visa für studienvorbereitende Maßnahmen und zur Studienbewerbung.

** Inkl. Visa für Forschende nach § 18d AufenthG sowie für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung nach § 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 5 BeschV.

*** Spezialitätenköchinnen und -köche (1.986), Werkvertrags-Arbeitnehmende (§ 18 AufenthG/§ 29 BeschV) (1), Selbstständige/leitende Angestellte (1.584), religiöse/karitative Beschäftigungen (859), Dienstleistungen Vander Elst (3.563), Schifffahrt (11.781) und sonstige Arbeitsaufnahme (43.679).

Quelle: Sonderauswertung des AA (eigene Berechnung)

Visaerteilungen in diesem Bereich bis Mitte 2021 allerdings auch weitgehend begrenzt (s. Kapitel 1.3.1).

Im Bereich der Erwerbsmigration ist das Bild deutlich heterogener in Bezug auf die einzelnen Unterkategorien. Die größte identifizierbare Rechtsgrundlage bildet die Blaue Karte EU mit einem Anteil von einem Fünftel der Gesamtzahl erteilter Erwerbsvisa, dahinter folgen Erteilungen für Einreisen im Rahmen der Westbalkanregelung (ohne Pflegekräfte) mit 14 % und „Au pair/Working Holiday/Freiwilligendienst (EU)“ mit 12 %. Visa zur Arbeitsplatzsuche machten insgesamt lediglich 2 % der Erteilungen im Rahmen der Erwerbsmigration aus. Dabei handelt es sich seit 2021⁴⁰ zudem nur in etwas mehr als jedem zehnten Fall um die durch das FEG neu eingeführte Möglichkeit zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung.

Bei der Interpretation der Visastatistik im Bereich der Erwerbsmigration muss berücksichtigt werden, dass insgesamt rund ein Viertel aller erteilten Visa in die statistische Zuordnung „Sonstige Arbeitsaufnahme“ fällt (ca. 44.000 Visa; in Tabelle 2-1 als Unterkategorie von „Sonstige Erwerbstätigkeit“ ausgewiesen). Darunter werden u. a. auch die neuen Rechtsgrundlagen für Fachkräfte nach den §§ 18a und 18b Abs. 1 AufenthG außerhalb des Pflegesektors subsumiert, genauso wie zahlreiche Rechtsgrundlagen für sonstige Beschäftigungen nach § 19c Abs. 1 AufenthG in Verbindung mit Paragraphen der BeschV (z. B. für Werkvertragsarbeitnehmerinnen bzw. -nehmer, Sportlerinnen und Sportler oder Journalistinnen und Journalisten). Anhand der statistischen Zuordnung kann diese heterogene Gruppe der „Sonstigen Arbeitsaufnahme“ nicht näher untersucht werden. Weiteren Aufschluss kann die unten folgende Auswertung nach den einzelnen Rechtsgrundlagen bringen (s. Tabelle 2-3).

Ähnliches gilt für die fast 19.000 Visa für Pflegekräfte. Hier lässt sich anhand der Visastatistik nicht zwischen der Einreise im Rahmen einer Bildungs- bzw. Anerkennungsmaßnahme sowie bereits anerkannten Fachkräften unterscheiden. Dies resultiert daraus, dass Visa, die eigentlich im Rahmen einer Rechtsgrundlage vergeben werden, für die eine eigene statistische Zuordnung existiert – etwa die Westbalkanregelung oder berufliche Anerkennungsmaßnahmen – nicht in dieser, sondern in der Sammelkategorie für Pflegekräfte erfasst werden. Auch in den etwa 5.000 Visa für Praktikantinnen und Praktikanten sind sowohl Praktika ent-

halten, die im Rahmen einer Aus- bzw. Fortbildung absolviert werden (§ 16a AufenthG) oder studienbezogen sind (§ 16e AufenthG), als auch solche, die als Beschäftigung angesehen werden (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 15 BeschV).

Wie bereits in Abbildung 2-1 ersichtlich wurde, lassen sich 2021 deutliche Anstiege sowohl im Bereich der Bildungs- als auch der Erwerbsmigration beobachten. In allen zentralen Unterkategorien der Bildungsmigration haben sich die Werte mehr als verdoppelt. Auch die in 2020 stark zurückgegangenen Visaerteilungen für Studierende konnten sich wieder erholen und lagen in etwa auf dem Niveau von 2019. Im Bereich der Erwerbsmigration fallen vor allem die im Jahr 2021 im Vergleich zu 2020 deutlich erhöhten Werte für Visa im Rahmen der Westbalkanregelung sowie für Au-pair-Tätigkeiten, Working Holiday bzw. Freiwilligendienst (EU) auf. Dies hängt unmittelbar damit zusammen, dass für solche Visa besonders strikte und lang anhaltende pandemiebedingte Einschränkungen galten bzw. teilweise immer noch gelten. Für Staaten außerhalb der EU bzw. der Schengen-assoziierten Staaten und für eine Liste ausgewählter Drittstaaten war die Neuzuwanderung zu Erwerbszwecken noch bis Mitte des Jahres 2021 mit Ausnahme einiger Berufsfelder weitgehend auf anerkannte Fachkräfte mit bestehendem Arbeitsvertrag beschränkt. Ende Juni 2021 erfolgten erste Lockerungen für vollständig geimpfte Personen (s. Kapitel 1.3.1). Im Rahmen der Westbalkanregelung betrug die Zahl der erteilten Visa im Gesamtjahr 2019 noch ca. 27.000 und damit mehr als im gesamten Zeitraum von März 2020 bis Juni 2022 zusammen. In den Werten ab 2020 sind zwar keine Pflegekräfte enthalten, Auswertungen der Visastatistik nach Rechtsgrundlage für 2021 ergeben jedoch, dass die Zahl aller Erteilungen nach § 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV um lediglich ca. 500 höher liegt als für die statistische Zuordnung der Westbalkanregelung ohne Pflegekräfte.

Die besonders starken Einschränkungen durch die Pandemie galten prinzipiell auch für Visa zur Arbeitsplatzsuche. Hier stieg die Zahl der Visaerteilungen nach der Lockerung bzw. Aufhebung dieser Beschränkungen im Verlauf des Jahres 2021 jedoch nicht in gleichem Maße an.

Die Auswertungen für das erste Halbjahr 2022 lassen vor allem deutliche Steigerungen im Erwerbsbereich erwarten. Die Zahl der erteilten Visa lag bereits bei fast 80 % der Erteilungen im Gesamtjahr 2021. Für die Visa zur Arbeitsplatzsuche überstieg der Wert bereits den des Vorjahres. Deren Anzahl ist absolut gesehen aller-

⁴⁰ Eine Unterscheidung in der Visastatistik zwischen Visa zur Arbeitsplatzsuche für akademische bzw. nicht-akademische Fachkräfte ist erst seit 2021 möglich.

dings nach wie vor relativ niedrig und beschränkte sich mit fast 90 % weitestgehend auf akademische Fachkräfte. Die Anzahl an Visaerteilungen im Rahmen der Westbalkanregelung lag ebenfalls bereits leicht über dem Wert von 2021. Hier muss jedoch berücksichtigt werden, dass sich die Erteilungen im Jahr 2021 hauptsächlich auf die sechs Monate nach der Lockerung der pandemiebedingten Einschränkungen konzentrierten. Was den Bereich der Bildungsmigration betrifft, ist eine vergleichende Einordnung deutlich schwieriger, da die Entwicklung maßgeblich mit dem Beginn des Ausbildungsjahres bzw. des Wintersemesters im zweiten Halbjahr zusammenhängt. Für (angehende) Pflegekräfte lag die Zahl der Visaerteilungen im ersten Halbjahr 2022 etwa bei der Hälfte des Gesamtjahres 2021.

Betrachtet man die Erteilungszahlen der Visastatistik nach den verschiedenen Ländern, in denen sich die Auslandsvertretungen befinden (Tabelle 2-2), zeigt sich, dass sich die Top 10 je nach Zuordnung der Visastatistik deutlich unterscheiden. Bei der länderbezogenen Analyse ist zu berücksichtigen, dass diese Angabe nicht zwangsläufig der Staatsangehörigkeit der Personen entspricht, die diese Visa erhalten haben. In der Regel sollte dies zwar größtenteils der Fall sein, in Bezug auf einzelne AVen in Ländern mit einer großen ausländischen Bevölkerung kann es jedoch zu systematischen Abweichungen kommen. Im Bildungsbereich liegen Indien, China und die Türkei an der Spitze, was in allen drei Fällen durch die hohe Migration von Studierenden bedingt ist. Der Anteil der Studierenden

an der Gesamtzahl der Visaerteilungen im Bildungsbereich liegt für Indien und China jeweils deutlich über 90 %, für die Türkei knapp darunter. In diesen drei Ländern wurden im Berichtszeitraum 44 % aller zu Studienzwecken vergebenen Visa erteilt. Bezogen auf den Bereich der Aus- und Fortbildung weisen die AVen in Vietnam, Marokko, Kosovo und Jordanien vierstellige Werte und zusammengenommen einen Anteil von ebenfalls 44 % aller Erteilungen in diesem Bereich auf. Bei den beruflichen Anpassungsmaßnahmen sind es Iran, Bosnien und Herzegowina sowie der Libanon mit insgesamt etwa einem Drittel der Erteilungen.

Für Visa im Kontext einer Erwerbstätigkeit bzw. der Suche danach stehen Indien und die Türkei an erster Stelle mit Anteilen von jeweils über einem Zehntel. Für Indien macht die Blaue Karte EU fast die Hälfte aller dort im Erwerbsbereich erteilten Visa aus (48 %), während es für die Türkei neben dieser Rechtsgrundlage (24 %) vor allem die Kategorie „Sonstige Arbeitsaufnahme“ ist (59 %). Darauf folgen mit Serbien, Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo drei der sechs Westbalkanstaaten. Auf alle sechs Westbalkanstaaten entfallen insgesamt ca. 46.000 Visa und damit mehr als ein Viertel aller Erteilungen im Erwerbsbereich. Dabei liegt nur etwa die Hälfte der Erteilungen im Bereich der Westbalkanregelung (ohne Pflegekräfte), was zeigt, dass Staatsangehörige des Westbalkans oft auch andere Rechtsgrundlagen nutzen (s. Kapitel 5.2.2 zu Serbien). Dies war verstärkt vor allem in 2020 sowie im ersten Halbjahr 2021 zu beobachten, als die Zuwan-

Tabelle 2-2: Auslandsvertretungen mit den meisten Erteilungen von D-Visa zwischen März 2020 und Juni 2022 nach Aufenthaltswitzweck

Bildung		Erwerbstätigkeit		Pflegekräfte	
Auslandsvertretungen	Erteilte Visa	Auslandsvertretungen	Erteilte Visa	Auslandsvertretungen	Erteilte Visa
Indien	17,0 %	Indien	10,8 %	Philippinen	24,8 %
China	11,6 %	Türkei	10,3 %	Vietnam	18,7 %
Türkei	8,7 %	Serbien	9,0 %	Albanien	10,7 %
Russische Föderation	3,9 %	Bosnien und Herzegowina	6,9 %	Serbien	10,3 %
Marokko	3,8 %	Kosovo	4,4 %	Tunesien	9,5 %
Iran	3,4 %	Russische Föderation	4,0 %	Bosnien und Herzegowina	7,2 %
Vietnam	3,0 %	Nordmazedonien	3,8 %	Indien	5,4 %
Ägypten	2,9 %	China	3,7 %	Mexiko	2,0 %
Pakistan	2,6 %	Indonesien	3,1 %	Kosovo	1,6 %
Jordanien	2,3 %	Albanien	2,9 %	Marokko	1,4 %
Sonstige Staaten	40,8 %	Sonstige Staaten	41,2 %	Sonstige Staaten	8,5 %
Gesamt	146.703	Gesamt	164.909	Gesamt	18.643

Quelle: Sonderauswertung des AA (eigene Berechnung)

derung weitestgehend auf diese anderen Regelungen beschränkt war. Im zweiten Halbjahr 2022 betrug der Anteil an Visa im Rahmen der Westbalkanregelung (ohne Pflegekräfte) unter diesen Staaten bereits etwa 60 %.

Für (angehende) Pflegekräfte liegen die Philippinen mit einem Viertel aller Erteilungen an erster Stelle, gefolgt von Vietnam mit fast einem Fünftel. Außerdem machen auch die Westbalkanstaaten – und hier vor allem Albanien, Serbien sowie Bosnien und Herzegowina – insgesamt fast ein Drittel aller Erteilungen aus (31 %). Allgemein zeigt sich eine deutlich geringere Heterogenität der Herkunftsländer für Pflegekräfte als für die restliche Bildungs- und Erwerbsmigration: Während bei Letzteren jeweils über 40 % der Erteilungen in Ländern außerhalb der Top 10 erfolgten, sind es bei Visa für Pflegekräfte lediglich 9 %.

Ausgewählte Rechtsgrundlagen im Fokus

Abschließend werden, wie anfangs erläutert, einzelne für das FEG besonders relevante Visaerteilungen näher nach den konkreten Rechtsgrundlagen des AufenthG bzw. der BeschV unterteilt analysiert (Tabelle 2-3). Wie zu Beginn des Kapitels beschrieben, weichen diese Zahlen für die meisten Bereiche der Bildungs- und Erwerbsmigration nicht grundsätzlich von den Auswertungen nach statistischer Zuordnung (Tabelle 2-1) ab.

Eine Ausnahme hiervon bilden insbesondere Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse nach § 16d Abs. 1 bis 4 AufenthG. Deren Erteilungszahl nach Rechtsgrundlage liegt mehr als doppelt so hoch wie bei der Betrachtung der zugehörigen statistischen Zuordnung. Es ist zu vermuten, dass es sich hierbei verstärkt um Pflegekräfte handelt, welche anhand der statistischen Zuordnung nicht näher nach ihrem Aufenthaltzweck unterteilt werden können. Dies wird dadurch bestärkt, dass die AV auf den Philippinen, welche für rund ein Viertel der Visa für Pflegekräfte verantwortlich ist, in 2021 fast ein Drittel der Visa nach § 16d AufenthG ausstellte. Auch fällt auf, dass im Gegensatz dazu in Vietnam 2021 kaum Visa zur Berufsanerkennung nach § 16d AufenthG ausgestellt wurden, dafür rund ein Viertel aller Visa zu Ausbildungszwecken nach § 16a AufenthG. Dies legt nahe, dass die meisten Pflegekräfte aus Vietnam im Gegensatz zu denen aus den Philippinen eine vollwertige Ausbildung in Deutschland beginnen. Für die Philippinen liegt der Anteil hier bei lediglich knapp über einem Prozent. Dieses Ergebnis hängt wesentlich mit der Ausgestaltung des Programms *Triple Win* zur Gewinnung von Pflegekräften in diesen Staaten zusammen sowie mit den Anstrengungen einzelner Herkunftsländer, Fachkräfte dahingehend gezielt vorzubereiten. Während aus Ländern wie den Philippinen v. a. bereits ausgebildete Fachkräfte nach Deutschland kommen, werden speziell in Vietnam junge Migrantinnen und Migranten

Tabelle 2-3: Ausgewählte D-Visa-Erteilungen im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration zwischen März 2020 und Juni 2022 nach Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage	Gesamt	März bis Dezember 2020	2021	1. Halbjahr 2022
§ 16a AufenthG (Aus- und Weiterbildung)	18.325	3.925	9.023	5.377
§ 16d AufenthG (Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen), darunter				
§ 16d Abs. 1 AufenthG (Betriebliche Qualifizierungsmaßnahme)	3.289	727	1.633	929
§ 16d Abs. 2 AufenthG (Beschäftigung während Qualifizierungsmaßnahme)	6.464	2.000	3.055	1.409
§ 16d Abs. 3 AufenthG (Anerkennung während Beschäftigung)	411	78	208	125
§ 16d Abs. 4 AufenthG (Anerkennung bei Vermittlungsabsprache)	2.454	834	1.091	529
§ 18a AufenthG (Fachkräfte mit Berufsausbildung)	4.206	1.096	2.043	1.067
§ 18b Abs. 1 AufenthG (Fachkräfte mit akademischer Ausbildung)	7.688	1.636	3.558	2.494
§ 19c Abs. 2 AufenthG (Personen mit berufspraktischen Kenntnissen)	1.446	228	622	596

Quelle: Sonderauswertung des AA

für eine vollständige Ausbildung in Deutschland gewonnen.⁴¹

Betrachtet man die einzelnen Rechtsgrundlagen zur Berufsanerkennung genauer, fällt des Weiteren auf, dass über die Hälfte der aufgeführten Visaerteilungen nach § 16d Abs. 2 AufenthG erfolgte. Ein solcher Aufenthalt umfasst eine Beschäftigung während der Qualifizierungsmaßnahme, wenn bereits ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine spätere Beschäftigung vorliegt.

Anhand der Zahlen zu den Fachkräftetiteln nach den §§ 18a und 18b AufenthG wird zudem deutlich, wie stark die Erwerbsmigration (noch) auf den Bereich der hoch qualifizierten Zuwanderung fokussiert ist: Die anhand der statistischen Zuordnung ermittelten Erteilungszahlen von Visa für eine Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG) liegen mehr als zweieinhalbmal so hoch wie die von Visa für andere Fachkräfte mit Hochschulabschluss (§ 18b Abs. 1 AufenthG) und Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG) zusammengenommen. Dabei bilden Visa für akademische Fachkräfte in allen Berichtszeiträumen die Mehrheit. Zudem deutet sich für Letztere in 2022 auch eine etwas stärkere Steigerung an als für Fachkräfte mit Berufsausbildung. In 2021 stellten AVen der Westbalkanstaaten – und hier v. a. Albanien und Serbien – über die Hälfte der Visa nach § 18a AufenthG aus. Für akademische Fachkräfte abseits der Blauen Karte EU lag die Türkei mit etwa 10 % der Visaerteilungen in 2021 an erster Stelle, gefolgt von dem Kosovo und Indien. Die Westbalkanstaaten bildeten hier lediglich einen Anteil von knapp 20 %.

Es zeigt sich außerdem, dass für die durch das FEG neu eingeführte Möglichkeit der Zuwanderung von Personen mit Berufserfahrung im IT-Bereich (§ 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV) bisher erst etwa 1.500 Visa ausgestellt wurden. Ähnlich wie für die Blaue Karte EU lag deren Wert im ersten Halbjahr 2022 aber bereits fast auf dem Niveau des Gesamtjahres 2021.

Insgesamt lässt sich auf Basis der Visastatistik wegen des beinahe zeitgleichen Eintretens der COVID-19-Pandemie mit dem Inkrafttreten des FEG keine direkte Aussage über dessen Wirkung ableiten. Die Analysen zeigen, dass sich die Bildungs- und Erwerbsmigration aus Drittstaaten vor allem seit der Lockerung der Einreisebeschränkungen für geimpfte

Personen in der zweiten Jahreshälfte 2021 in allen wesentlichen Bereichen von den pandemiebedingten Einschnitten erholt. Für das Jahr 2022 sind nach aktuellem Stand weitere deutliche Steigerungen in der Visaerteilung gerade auch im Erwerbsbereich zu erwarten. Im ersten Halbjahr fielen diese besonders deutlich für die Zuwanderung von Hochqualifizierten im Rahmen der Blauen Karte EU sowie die Zuwanderung im Rahmen der Westbalkanregelung aus. In den durch das FEG reformierten bzw. neu geschaffenen Regelungen zeigen sich solche Steigerungen lediglich für die Zuwanderung von Personen mit berufspraktischen Kenntnissen nach § 19c Abs. 2 AufenthG.

Wie einleitend beschrieben, umfasst die Visastatistik jedoch nicht alle Drittstaatsangehörigen, welche sich für die Zuwanderung nach Deutschland zu Bildungs- oder Erwerbszwecken entscheiden. Zudem sind auch keine Aussagen zu tatsächlichen Einreisen möglich. Um die Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration noch detaillierter beschreiben zu können, wirft das folgende Kapitel daher einen Blick auf die verschiedenen Auswertungsmöglichkeiten der Eintragungen im Ausländerzentralregister.

2.3 Statistiken auf Basis des Ausländerzentralregisters

Während die Daten der Visastatistik in Kapitel 2.2 aufzeigen, für wie viele visumpflichtige Drittstaatsangehörige die Möglichkeit zur Einreise nach Deutschland im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration geschaffen wurde, ermöglichen Auswertungen auf Basis des Ausländerzentralregisters Aussagen über Migrantinnen und Migranten, die sich tatsächlich zu diesen Zwecken in Deutschland aufhalten. Wie in Kapitel 2.1 ausführlich beschrieben wird, basieren diese Auswertungen auf den Aufenthaltstiteln, welche i. d. R. nach der Einreise bei der zuständigen kommunalen Ausländerbehörde beantragt werden. Dabei werden auch Personen einbezogen, für welche Visumfreiheit zu Erwerbszwecken besteht. Aus methodischen Gründen sind jedoch insbesondere kurzfristige Aufenthalte wie z. B. solche zur Arbeitsplatzsuche untererfasst, da hier aufgrund der für den Aufenthaltzweck oftmals ausreichenden Gültigkeitsdauer der Visa teilweise gar keine Aufenthaltstitel in Deutschland vergeben werden bzw. der Aufenthaltzweck sehr schnell wieder gewechselt wird.

⁴¹ Für nähere Informationen zu *Triple Win* s. Kapitel 1.2 bzw. <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/uber-triple-win/triple-win-das-projekt> (21.12.2022).

Im Folgenden werden die Daten des AZR aus drei verschiedenen Perspektiven betrachtet: Zuerst wird ein Blick auf die Zahl der Personen geworfen, welche jährlich eingereist sind und anschließend einen Aufenthaltstitel zur Bildungs- oder Erwerbsmigration erhalten haben. Anschließend werden alle Personen betrachtet, die unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Einreise in den einzelnen Zeiträumen einen solchen Aufenthaltstitel erstmals erteilt bekamen. Diese Sichtweise erlaubt es auch, Statuswechsel, beispielsweise vom Studium in eine Erwerbstätigkeit, in die Auswertung einzuschließen. Zuletzt wird die Gesamtheit der Personen dargestellt, die sich zu den einzelnen Zeitpunkten mit einem Titel im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration in Deutschland aufgehalten haben. Dies umfasst auch Personen, die bereits länger in Deutschland leben.

2.3.1 Zuwanderung nach Aufenthaltszweck

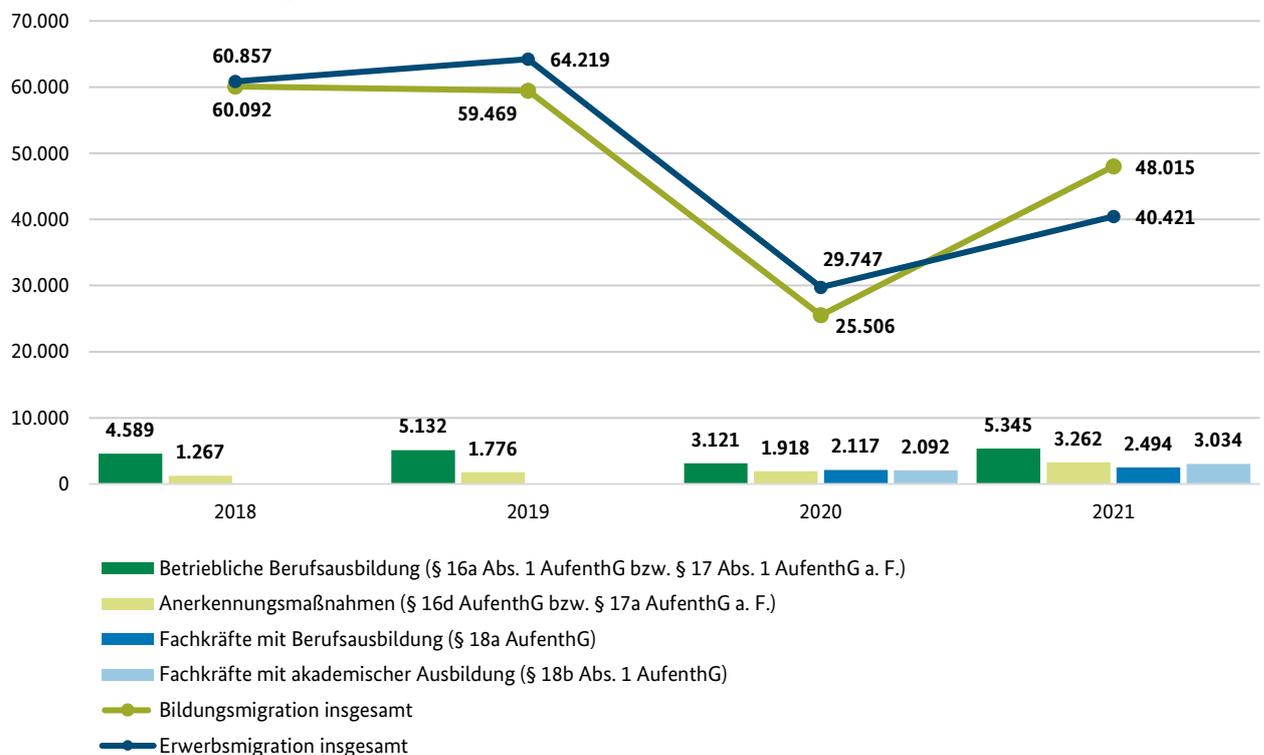
In der auf dem AZR beruhenden jährlichen Zuwanderungsstatistik werden alle Wanderungsbewegungen zur Aufnahme einer Bildungsmaßnahme bzw. einer

Erwerbstätigkeit erfasst, bei denen die jeweiligen Personen im Berichtsjahr eingereist waren und ihnen bis spätestens zum 31. März des Folgejahres ein dementsprechender Aufenthaltstitel in Deutschland erteilt wurde. Diese Auswertungen werden regelmäßig in der BAMF-Publikation „Das Bundesamt in Zahlen“ sowie im Migrationsbericht der Bundesregierung ausführlich dargestellt und veröffentlicht. Die hier vorgenommenen Analysen fokussieren neben der Gesamtentwicklung v. a. die für das FEG besonders relevanten Aufenthaltstitel, etwa nicht-akademische Bildungsmaßnahmen und Anerkennungsmaßnahmen für ausländische Berufsabschlüsse (§§ 16a und 16d AufenthG) sowie die Erwerbsmigration von Fachkräften mit anerkannter Qualifikation (§§ 18a und 18b AufenthG). Weitere detaillierte Statistiken können der laufenden statistischen Berichterstattung entnommen werden.⁴²

Die Betrachtung der Zuwanderungsstatistik im Zeitverlauf seit 2018 (Abbildung 2-2) zeigt sowohl in der absoluten Höhe der Zahlen als auch in der Entwick-

⁴² Für die jeweiligen Auswertungen der einzelnen Jahre siehe BAMF 2019, 2020, 2021 und 2022 sowie BMI/BAMF 2020a, 2020b, 2022 und 2023.

Abbildung 2-2: Zuzüge von Drittstaatsangehörigen mit einem Aufenthaltstitel im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration von 2018 bis 2021



Anmerkung: Durch die Änderungen des am 1. März 2020 in Kraft getretenen FEG sind die Zuwanderungszahlen zum Zweck der Erwerbstätigkeit ab dem Jahr 2020 mit den Daten der Vorjahre nur eingeschränkt vergleichbar.

Quelle: AZR (Stichtag 30.3. des jeweiligen Folgejahres)

lung über die Zeit einige Unterschiede zur Visastatistik (s. Abbildung 2-1). So fällt auf, dass die Zahl der Zuwanderungen zum Teil deutlich unter der erteilten Visa liegt. Daraus lässt sich jedoch nicht schließen, dass nur dieser Anteil an Personen tatsächlich zugewandert ist. Vielmehr handelt es sich um eine Vielzahl methodischer Gründe, warum ein Vergleich dieser beiden Statistiken nicht ohne Weiteres möglich ist (vgl. Kapitel 2.1). Vor allem aber wird nicht bei jeder Zuwanderung für Bildungs- und Erwerbszwecke nach der Einreise tatsächlich ein dementsprechender Aufenthaltstitel ausgestellt.⁴³ Da Letzteres stark von der Art der Tätigkeit in Deutschland abhängt, variiert die Differenz zwischen Visaerteilungen und registrierten Zuwanderungen erheblich zwischen den einzelnen Rechtsgrundlagen. Während im Jahr 2021 beispielsweise der Unterschied für Blaue Karten EU relativ niedrig war (11.768 zugewanderte Personen im Vergleich zu 14.844 erteilten Visa), weichen die Zahlen für andere Rechtsgrundlagen z. T. stark voneinander ab. So wurden im Jahr 2021 für Schiffspersonal (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 24 BeschV) und vorübergehende Dienstleistungserbringungen (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 21 BeschV) ca. 3.900 bzw. 1.800 Visa erteilt, jedoch lediglich etwas über 500 bzw. 100 Zuwanderungen registriert. Die Abweichungen sind umso größer, je kurzfristiger der Aufenthalt angelegt ist, da hierfür oft das Visum als Aufenthaltstitel ausreicht. Zudem können auch Visa mit langer Geltungsdauer (z. B. im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens) dazu beitragen, dass die jeweiligen Aufenthaltstitel in Deutschland nicht bis spätestens 31. März des Folgejahres der Einreise ausgestellt und damit in der Statistik erfasst werden.

Grundsätzlich zeigen sowohl die Zuwanderungsstatistik als auch die Visastatistik, dass sich die Bildungs- und Erwerbsmigration – nach einem deutlichen Einknicken im Jahr 2020 – 2021 wieder zu erholen begann. Berücksichtigt man lediglich die Zahl der registrierten Zuwanderungen, liegt der Wert sowohl für die Bildungs- als auch für die Erwerbsmigration allerdings immer noch deutlich unter dem des Jahres 2019. Dies hängt wahrscheinlich eng damit zusammen, dass der besonders starke Anstieg an Visaerteilungen für ein-

zelne zentrale Rechtsgrundlagen wie z. B. die Westbalkanregelung in der zweiten Jahreshälfte 2021 erfolgte, diese Personen aber zu größeren Teilen noch nicht bis zum Jahresende zugewandert sind bzw. nach ihrer Einreise noch keinen entsprechenden Aufenthaltstitel erhalten haben.

Betrachtet man die Zuwanderungsstatistik 2021 nach den einzelnen Unterkategorien, zeigt sich sowohl im Bildungs- als auch im Erwerbsbereich nach wie vor die sehr große Bedeutung der Migration (angehender) akademisch qualifizierter Personen (Tabelle 2-4). Über drei Viertel der Zuwanderungen im Bildungsbereich entfallen – ähnlich wie in der Visastatistik – auf Studierende bzw. Personen in studienvorbereitenden Maßnahmen. Zuwanderungen im Rahmen einer Berufsausbildung oder einer Anerkennungsmaßnahme für ausländische Berufsabschlüsse liegen deutlich dahinter, wobei Erstere die größere Gruppe darstellen. Mit Blick auf die methodische Untererfassung kurzfristiger Aufenthaltstitel, etwa für eine Anerkennungsprüfung, ist es zwar möglich, dass der Unterschied überschätzt wird, eine Betrachtung der Visaerteilungen ergibt jedoch ein ähnliches Bild.

Ein Blick auf die detaillierten Rechtsgrundlagen der Zuwanderung im Rahmen einer Ausbildung oder einer Anerkennungsmaßnahme zeigt für § 16a AufenthG die deutlich größere Bedeutung der betrieblichen im Vergleich zur schulischen Berufsausbildung. Erstere machte 2021 über 97 % aller Zuwanderungen zum Zweck der Berufsausbildung aus. In Bezug auf Anerkennungsmaßnahmen ausländischer Berufsabschlüsse reisten mehr als drei Viertel der Personen über § 16d Abs. 1 AufenthG nach Deutschland ein. Dieser Titel wird für die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme ausgestellt, wobei fast 40 % dieser Personen eine zeitlich unbeschränkte Erwerbstätigkeit in Zusammenhang mit den berufsfachlichen Kenntnissen nach § 16d Abs. 2 AufenthG gestattet wurde.⁴⁴ Etwa ein Zehntel der Zuwanderung im Anerkennungsbereich erfolgte außerdem direkt im Rahmen einer Beschäftigung (§ 16d Abs. 3 AufenthG). Aufenthaltstitel im Rahmen einer Vermittlung der BA (§ 16d Abs. 4 AufenthG) machten einen Anteil von 13 % aus und entfielen dabei fast ausschließlich auf den Pflege- und Gesundheitsbereich (§ 16d Abs. 4 Nr. 1 AufenthG). Wie in Kapitel 1.2 ausführlich dargestellt wird, traten die ersten Vermittlungsabsprachen im Rahmen des FEG erst ab August 2021 in Kraft. Die Zuwanderungen in

43 Es gilt zudem zu beachten, dass im Gegensatz zur Visastatistik (Kapitel 2.2) sowie zur Erteilungssstatistik (Kapitel 2.3.2) in der Zuwanderungsstatistik zu Erwerbszwecken seit 2020 nicht alle Rechtsgrundlagen der §§ 18 bis 21 AufenthG betrachtet werden, sondern lediglich die, bei denen tatsächlich die Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit den Einreisegrund bildet. Dies bedeutet, dass beispielsweise Einreisen zur Arbeitsplatzsuche, für Freiwilligendienste, Praktika o. ä. keine Berücksichtigung finden. Würden alle solchen Rechtsgrundlagen mit erfasst werden, läge die Zuwanderungszahl in 2021 um 4,9 % höher.

44 Für alle übrigen Personen ist lediglich eine Erwerbstätigkeit von zehn Wochenstunden unabhängig von der Qualifizierungsmaßnahme gestattet.

Tabelle 2-4: Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration in 2021 nach Rechtsgrundlage

Bildung	48.015
Aus- und Weiterbildung (§ 16a AufenthG)	5.486
Studium und Studienvorbereitung (§ 16b AufenthG)	36.688
Berufliche Anerkennungsmaßnahmen (§ 16d AufenthG)	3.262
Sprachkurse und Schulbesuch (§ 16f AufenthG)	2.383
Sonstige	196
Erwerbstätigkeit	40.421
Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG)	2.494
Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	3.034
Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG)	11.768
Forschende (§§ 18d und 18f AufenthG)	3.424
ICT-Karte (§§ 19 und 19b AufenthG)	972
Sonstige Beschäftigungszwecke (§ 19c AufenthG), darunter	16.579
<i>Westbalkanregelung (i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV)</i>	2.966
<i>Personen mit berufspraktischen Kenntnissen (§ 19c Abs. 2 AufenthG)</i>	358
Sonstige	2.150

Quelle: AZR (Stichtag 30.3.2022)

diesem Bereich erfolgten daher auf Basis bereits bestehender Abkommen, v. a. mit Bosnien und Herzegowina sowie den Philippinen.

Die bedeutendste Rechtsgrundlage für die Zuwanderung zu Erwerbszwecken bildete auch im Jahr 2021 die Blaue Karte EU. Die Zuwanderung allein über diesen Titel machte über ein Viertel der gesamten Erwerbsmigration aus. Zuzüge anderer anerkannter (nicht-)akademischer Fachkräfte nach den §§ 18a und 18b Abs. 1 AufenthG lagen deutlich dahinter und erreichten zusammengenommen nicht einmal die Hälfte der Zuwanderungszahlen über die Blaue Karte EU.

Einen großen Teil der Erwerbsmigration bildet zudem die Regelung für sonstige Beschäftigungszwecke nach § 19c AufenthG und hier vor allem Titel nach § 19c Abs. 1 AufenthG. In Verbindung mit den jeweiligen Paragrafen der BeschV fallen darunter zahlreiche Beschäftigungszwecke, für die Drittstaatsangehörige unabhängig von (der Anerkennung) ihrer Qualifikation eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können. Nichtsdestotrotz ist bei einem großen Teil der Personen aufgrund der Art ihrer Tätigkeit von einer bestehenden Qualifikation auszugehen, z. B. bei Beschäftigungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung (§ 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 3 BeschV). Die quantitativ bedeutendste einzelne Ordnungsgrundlage im

Rahmen des § 19c Abs. 1 AufenthG war 2021 die Westbalkanregelung (i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV). Hier zeigt sich jedoch wieder die zeitliche Verschiebung zwischen der Visastatistik und der auf den in Deutschland ausgestellten Aufenthaltstiteln basierenden Zuwanderungsstatistik. Aus den über 10.000 registrierten Visaerteilungen im Rahmen der Westbalkanregelung, welche sich fast vollständig auf das zweite Halbjahr 2021 konzentrierten, resultierten bis zum Jahresende lediglich knapp 3.000 registrierte Zuzüge. Weitere zentrale Rechtsgrundlagen im Bereich der sonstigen Beschäftigungszwecke waren 2021 die für Au-pair-Tätigkeiten (i. V. m. § 12 BeschV; 2.809 Zuzüge) sowie die Ordnungsgrundlage für bestimmte Staatsangehörige⁴⁵, welche außerhalb der Westbalkanregelung Tätigkeiten ohne Qualifikationsnachweis aufnehmen können (i. V. m. § 26 Abs. 1 BeschV; 2.488 Zuzüge). Es kann davon ausgegangen werden, dass ein größerer Anteil der zweiten Gruppe häufig auch ohne Visum nach Deutschland einreist, da für die meisten dieser Herkunftsstaaten auch zu Erwerbszwecken eine Visumbefreiung besteht. Die Zuwanderungszahlen von IT-Spezialistinnen und -Spezialisten mit berufspraktischen Kenntnissen nach dem neu durch das FEG

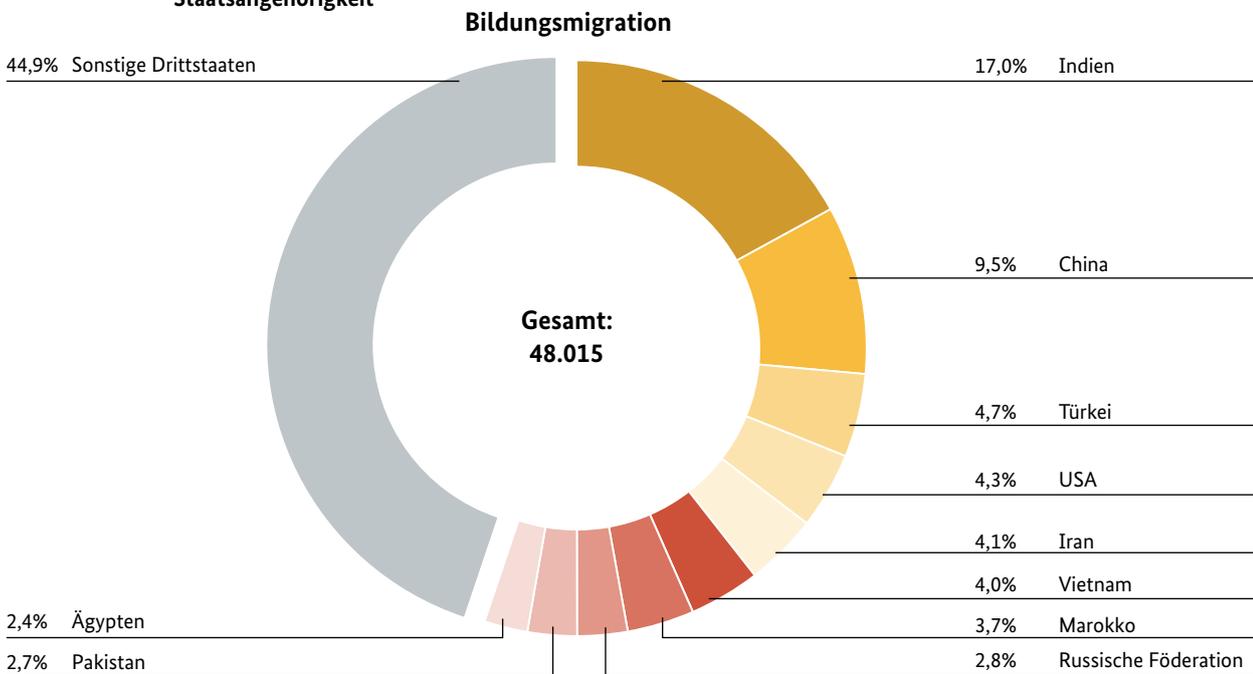
45 Staatsangehörige von Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Südkorea, Monaco, Neuseeland, San Marino, des Vereinigten Königreichs sowie der USA.

geschaffenen § 19c Abs. 2 AufenthG bildeten mit rund 350 Personen nur eine relative kleine Gruppe.

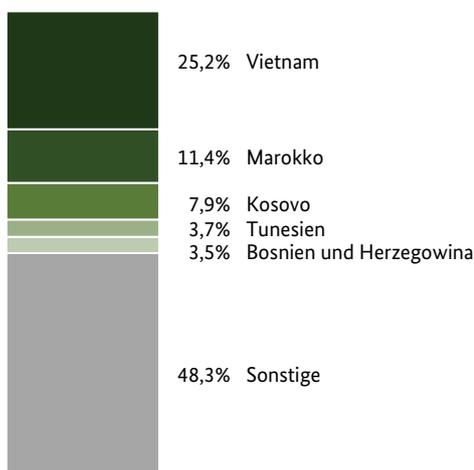
Im Gegensatz zur Visastatistik basieren die Aussagen aus dem AZR zu den wichtigsten Herkunftsstaaten im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration nicht auf den Ländern der das Visum ausstellenden AV, sondern auf den Staatsangehörigkeiten der zugewanderten Personen. Diese beiden Angaben stimmen in vielen Fällen überein, dies ist jedoch nicht zwangsläufig der Fall.

Sowohl für den Bereich der Bildung als auch der Erwerbstätigkeit stellten indische Staatsangehörige 2021 die quantitativ bedeutendste Gruppe dar (s. Abbildungen 2-3 und 2-4). Für die Bildungsmigration insgesamt waren daneben v. a. auch chinesische Staatsangehörige von größerer Bedeutung. Betrachtet man jedoch lediglich nicht-akademische Berufsausbildungen, lagen Staatsangehörige Vietnams, Marokkos und des Kosovo an vorderster Stelle und machten zusammen fast die Hälfte der Zuwanderung in diesem Bereich aus. Alle weiteren Staaten wiesen Anteile von unter 4 % auf. Bei der Zuwanderung zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse besaß ein Fünftel der Personen die

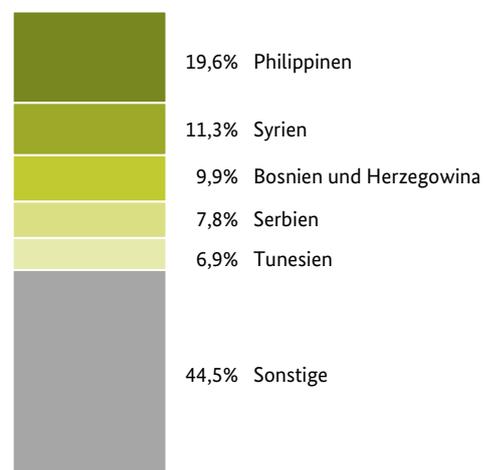
Abbildung 2-3: Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Bildungsmigration in 2021 nach Staatsangehörigkeit



Aus- und Weiterbildung (§ 16a AufenthG)



Anerkennungsmaßnahmen (§ 16d AufenthG)



Quelle: AZR (Stichtag 30.3.2022)

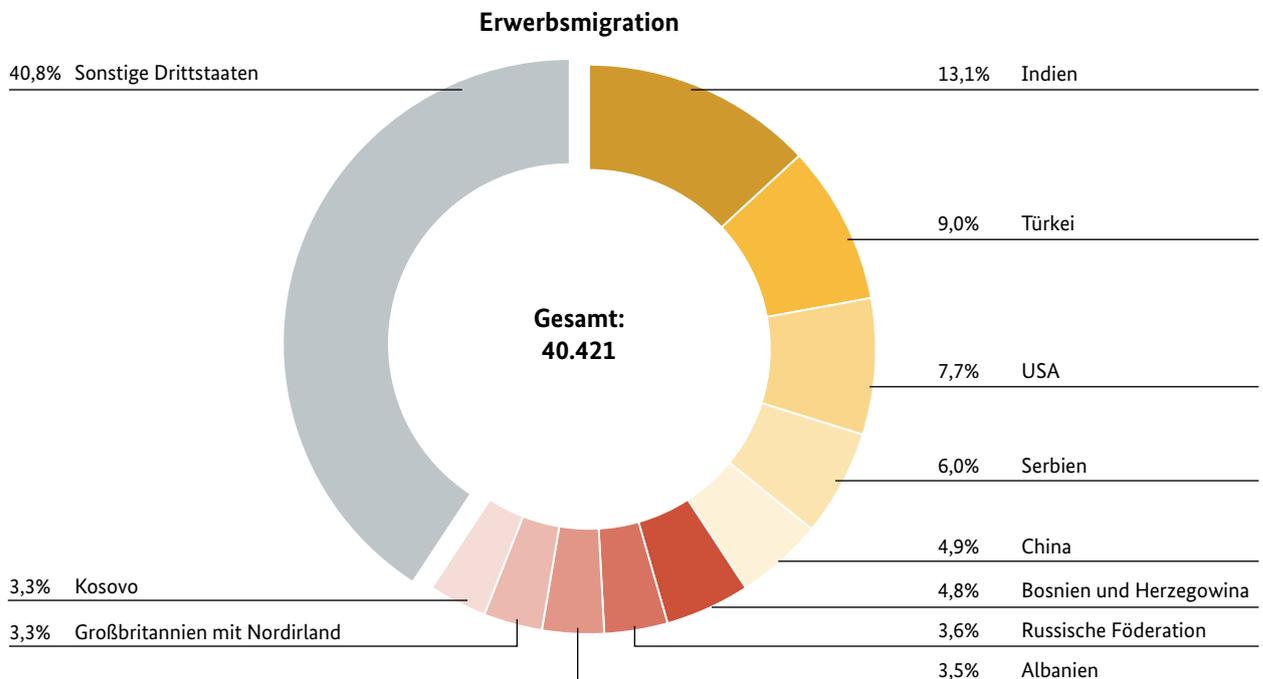
philippinische Staatsangehörigkeit, gefolgt von Staatsangehörigen aus Syrien sowie Bosnien und Herzegowina, Serbien und Tunesien.

Im Vergleich zu 2019 zeigte sich 2021 für die Bildungsmigration ein etwas höherer Anteil indischer Staatsangehöriger. Geringere Anteile weisen dagegen chinesische und US-amerikanische Staatsangehörige auf. Für Letzteres können länderspezifische Zuwanderungsbeschränkungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie angeführt werden, allerdings zeigen sich aber auch Steigerungen für Staaten wie Vietnam,

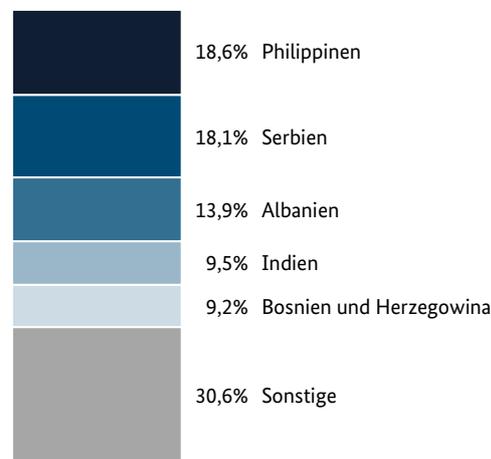
Marokko oder die Philippinen, welche besonders im Bereich der Ausbildung und Berufsanerkennung von Bedeutung sind. Insgesamt lagen die Werte für betriebliche Berufsausbildungen und Anerkennungsmaßnahmen 2021 bereits leicht über denen von 2019 (s. Abbildung 2-2), während die registrierte Zuwanderung im Rahmen eines Studiums noch geringer war.

Im Bereich der Erwerbsmigration unterscheiden sich die Anteile der verschiedenen Staatsangehörigkeiten ebenfalls stark, je nachdem welche Aufenthaltstitel betrachtet werden. Auf der Gesamtebene spielen

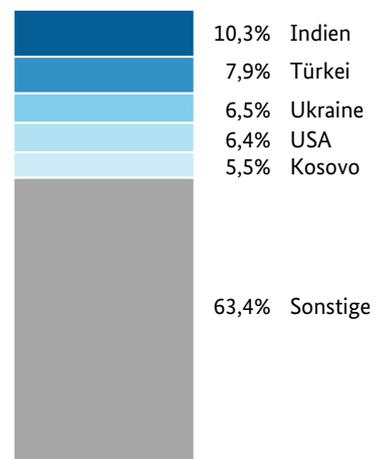
Abbildung 2-4: Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Erwerbsmigration in 2021 nach Staatsangehörigkeit



Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG)



Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG)



Quelle: AZR (Stichtag 30.3.2022)

neben indischen v. a. auch türkische und US-amerikanische Staatsangehörige eine bedeutende Rolle. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein größerer Teil der aus den USA zugewanderten Personen ohne ein Visum zur Erwerbsmigration eingereist ist. 2021 wurden durch die AVen in den USA nur halb so viele Visa zu Erwerbszwecken ausgestellt, wie Zuwanderungen im AZR registriert worden sind.

Die Westbalkanstaaten machten insgesamt etwa ein weiteres Fünftel der Zuwanderung aus. Dieser Anteil lag 2019 noch fast doppelt so hoch (38 %). Der Rückgang ist mit hoher Wahrscheinlichkeit wesentlich auf die besonders starke pandemiebedingte Beschränkung der Zuwanderung im Rahmen der Westbalkanregelung bis ins erste Halbjahr 2021 zurückzuführen. Die Zahlen werden, basierend auf den Visaerteilungen im ersten Halbjahr 2022, im Jahr 2022 voraussichtlich wieder ansteigen.

Betrachtet man die wichtigsten Staatsangehörigkeiten der Personen mit einem durch das FEG reformierten Fachkräftetitel nach § 18a (Fachkräfte mit Berufsausbildung) oder § 18b Abs. 1 AufenthG (Fachkräfte mit Hochschulabschluss außerhalb der Blauen Karte EU) genauer, wird erneut die starke Bedeutung der akademischen Fachkräftemigration deutlich. Wie auch für die Erwerbsmigration insgesamt reisten über die Regelung für Fachkräfte mit Hochschulabschluss nach § 18b AufenthG v. a. indische Staatsangehörige ein, wobei deren Anteil für die Blaue Karte EU mit über einem Viertel deutlich höher lag als für § 18b Abs. 1 AufenthG mit einem Zehntel (s. Abbildung 2-4). In beiden Fällen lag zudem die Türkei an zweiter Stelle (10 % bzw. 8 %).

Die Struktur der Staatsangehörigkeiten von Fachkräften mit Berufsausbildung nach § 18a AufenthG hingegen wich 2021 deutlich von der Gesamtheit der Erwerbsmigration ab. Diese zugewanderten Fachkräfte besaßen vor allem die philippinische Staatsangehörigkeit (19 %) bzw. die eines der Westbalkanstaaten (48 %) und hier v. a. von Serbien, Albanien sowie Bosnien und Herzegowina. Die Zuwanderung nach § 18a AufenthG konzentrierte sich demnach viel stärker auf einzelne Länder. Der Anteil der fünf häufigsten Staatsangehörigkeiten lag fast doppelt so hoch wie bei der Zuwanderung nach § 18b Abs. 1 AufenthG.

Eine Auswertung der bisherigen Zuwanderung von Personen mit berufspraktischen Kenntnissen in der IT-Branche (§ 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV) nach Staatsangehörigkeiten ist aufgrund der noch

relativ geringen Fallzahl nur begrenzt möglich. Etwas höhere Werte lassen sich lediglich für brasilianische und russische Staatsangehörige erkennen, die zusammen etwa ein Viertel der Zuwanderung in diesem Bereich ausmachten. Es bleibt jedoch abzuwarten, welche Auswirkungen der seit Februar 2022 andauernde russische Angriffskrieg auf die Ukraine auf die Fachkräftezuwanderung aus der Russischen Föderation – auch abseits des § 19c Abs. 2 AufenthG – haben wird.

Auf Basis der Zuwanderungsstatistik kann zusätzlich auch abgebildet werden, wohin die Personen innerhalb Deutschlands jeweils ziehen. Dabei wird der Wohnort bzw. das zugehörige Bundesland anhand der im AZR gespeicherten Angabe zur aktenführenden ABH ermittelt. Im Hinblick auf Erwerbsmigrantinnen und -migranten muss diese Angabe jedoch nicht zwangsläufig mit dem Arbeitsort übereinstimmen.

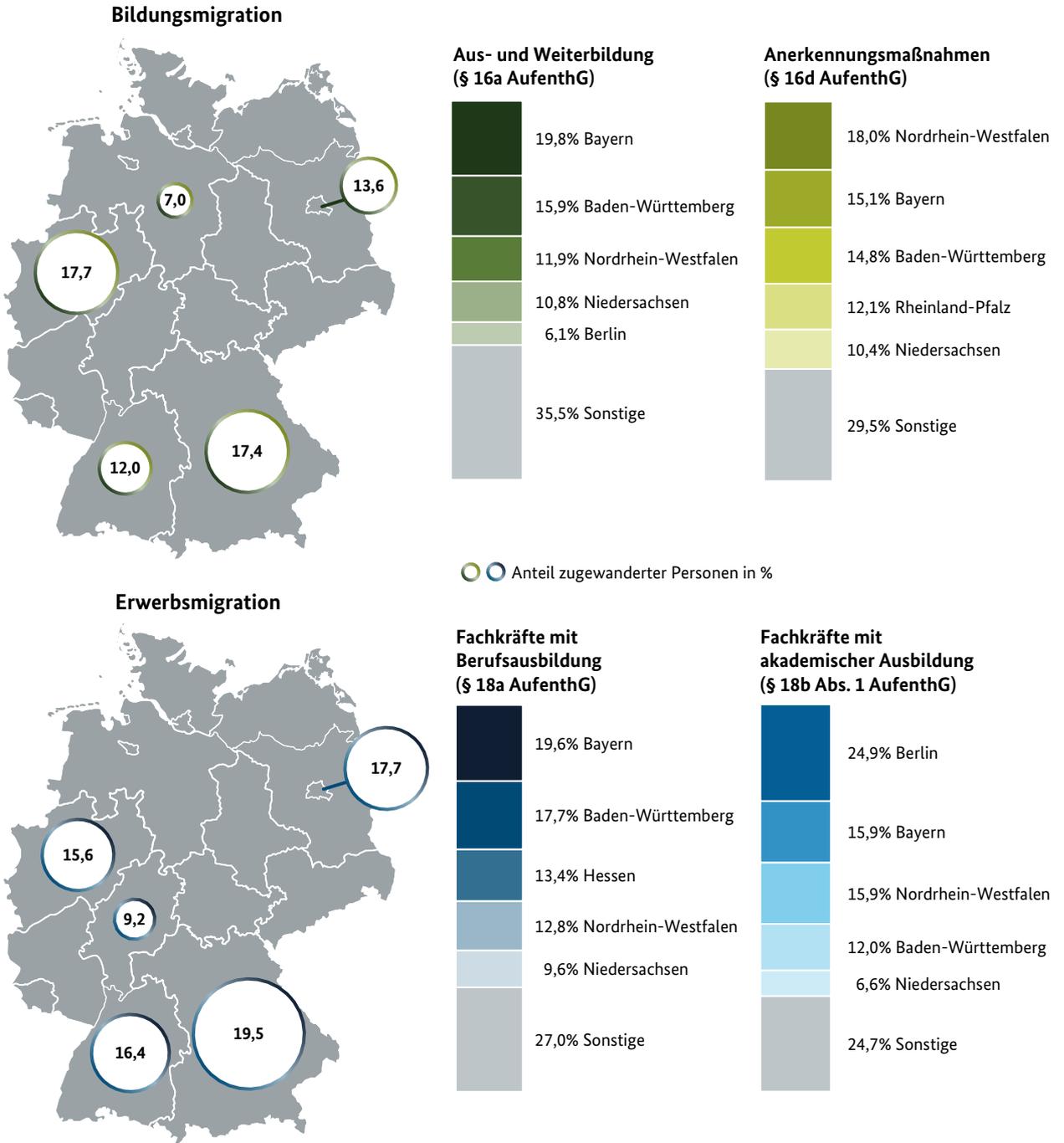
Wie aus Abbildung 2-5 ersichtlich wird, sind die bevölkerungsreichsten Bundesländer auch die, die im Jahr 2021 die meisten Zuzüge im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration verzeichneten.⁴⁶ Zusätzlich weist auch Berlin eine große Bedeutung auf. Die Anteile, die die jeweils fünf häufigsten Bundesländer an der Gesamtzahl der jeweiligen Zuzüge bilden, unterscheiden sich jedoch für die beiden Bereiche. Dabei stehen für die Erwerbsmigration vor allem Bayern, Berlin, Baden-Württemberg und NRW im Vordergrund. Was Bildungsmaßnahmen betrifft, verteilen sich die Zuzüge neben höheren Anteilen für NRW und Niedersachsen außerdem stärker auf das gesamte Bundesgebiet. Während hier in den fünf häufigsten Bundesländern etwas über zwei Drittel der Zuzüge registriert werden, sind es für die Erwerbsmigration fast 80 %.

Betrachtet man die Bildungsmigration etwas genauer, zeigt sich die besondere Bedeutung der Zuwanderung von Studierenden in bestimmten Regionen. Werden lediglich Berufsausbildungen sowie Anerkennungsmaßnahmen betrachtet, sinkt der Anteil von Berlin auf lediglich 5 %. Gleichzeitig weisen andere Bundesländer wie Niedersachsen für beide Kategorien eine etwas höhere Bedeutung auf (11 % bzw. 10 %) sowie Rheinland-Pfalz für Anerkennungsmaßnahmen (12 %).

Ähnliche Unterschiede zwischen akademischer und nicht-akademischer Zuwanderung gelten für die Erwerbsmigration: Der Anteil der Zuwanderung nach

⁴⁶ Niedersachsen und Hessen nehmen jeweils den sechsten Platz ein, wenn sie nicht in den jeweiligen Top 5 enthalten sind.

Abbildung 2-5: In 2021 zugewanderte Drittstaatsangehörige im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration nach den fünf häufigsten Bundesländern



Quelle: AZR (Stichtag 30.3.2022)

Berlin an der jeweiligen Gesamtzuwanderung unterscheidet sich erheblich zwischen Fachkräften mit Berufsausbildung nach § 18a AufenthG (6 %) sowie solchen mit Hochschulabschluss nach § 18b Abs. 1

AufenthG (25 %). Der Berliner Anteil für die Blaue Karte EU liegt mit 33 % sogar noch einmal etwas höher.

2.3.2 Ersterteilung von Aufenthaltstiteln

Im Vergleich zur Visa- und Zuwanderungsstatistik eines Jahres ermöglicht der Blick auf alle Personen, die in Deutschland in diesem Zeitraum einen Aufenthaltstitel zu Bildungs- oder Erwerbszwecken erhalten haben, eine breitere und zum Teil detailliertere Betrachtung der Fachkräftemigration nach Deutschland. Neben neu zugewanderten Personen können hier nämlich auch sog. Statuswechsel mit betrachtet werden, d. h. Personen, welche ursprünglich z. B. im Rahmen eines Studiums nach Deutschland zugezogen sind und danach eine Erwerbstätigkeit in Deutschland aufgenommen haben. Für eine solche Betrachtung werden im Folgenden alle Personen dargestellt, welche im angegebenen Berichtszeitraum ihren jeweiligen Aufenthaltstitel zur Bildungs- oder Erwerbsmigration erstmals erhalten haben. Dies bedeutet, dass Verlängerungen desselben Titels⁴⁷ nicht mitgerechnet werden. Diese Personen können dann weiter danach unterteilt werden, ob sie zuvor bereits einen anderen Aufenthaltstitel (abseits eines Visums) besessen haben. Falls nicht, wird von einer Neuzuwanderung ausgegangen, andernfalls von einem Statuswechsel. Aufgrund der unterschiedlichen Auswertungssystematik der Erteilungstatistik (alle Personen mit Erteilung im Berichtszeitraum) können diese Werte nicht direkt mit denen der Zuwanderungsstatistik (alle Personen mit Einreise im Berichtszeitraum) verglichen werden. Außerdem können auch in den Statuswechseln neu zugewanderte Personen enthalten sein, wenn diese ihren Aufenthaltstitel zeitnah nach der Einreise bereits wieder gewechselt haben.

Da die Erteilungstatistik halbjährlich ausgewertet werden kann, lassen sich bereits erste Analysen für das Jahr 2022 vornehmen. Im Gegensatz zur Zuwanderungsstatistik ist aus methodischen Gründen allerdings kein Vergleich mit den Zahlen vor Inkrafttreten des FEG möglich (für nähere Ausführungen zur Methodik s. Kapitel 2.1 oder Graf 2021).

Wie bereits zuvor richten die folgenden Auswertungen den Fokus auf Bereiche, in denen es durch das FEG zu besonders relevanten Änderungen gekommen ist. Ausführlichere Analysen der Erteilungstatistiken werden halbjährlich im „Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration“ des BAMF-Forschungszentrums veröffentlicht.

⁴⁷ Inkl. direkter Vorgängertitel vor Inkrafttreten des FEG sowie marginalen Änderungen der Gesetzes- bzw. Verordnungsgrundlage.

Bildungs- und Erwerbsmigration im Überblick

Tabelle 2-5 zeigt alle Personen, welche seit Inkrafttreten des FEG im März 2020 bis zum Jahresende 2020, im gesamten Jahr 2021 sowie im ersten Halbjahr 2022 ihren jeweiligen Aufenthaltstitel erstmals erhalten haben. Da es sich um getrennt erhobene Personenstatistiken handelt und damit dieselben Personen in verschiedenen Zeiträumen auftauchen können (z. B. im Rahmen einer Neuzuwanderung in einem Jahr und durch einen Statuswechsel im nächsten), ist eine Addition der Zahlen nicht möglich.

Generell zeigt sich in allen Auswertungszeiträumen, dass die Zuwanderung von (angehenden) Fachkräften mit Hochschulabschluss auch unter Berücksichtigung der Statuswechsel sowohl im Bildungs- als auch im Erwerbsbereich nach wie vor deutlich über der von Personen mit einer (angestrebten) Berufsausbildung liegt. Bei den Personen mit Ersterteilung eines Aufenthaltstitels für eine Bildungsmaßnahme handelte es sich in allen Berichtszeiträumen mehrheitlich um Studierende. Auch die Erteilungen von Fachkräftetiteln nach § 18b Abs. 1 und 2 AufenthG lagen zusammengenommen jeweils drei- bzw. viermal so hoch wie die nach § 18a AufenthG.

Des Weiteren fällt auf, dass Statuswechsel im Bereich der Bildungsmigration deutlich geringere Anteile aufweisen als bei der Erwerbsmigration. Daraus wird ersichtlich, dass ein größerer Teil der Personen, welche einen Titel zu Erwerbszwecken erhalten, bereits einen Voraufenthalt in Deutschland aufweist. Dabei handelt es sich primär um Wechsel aus Bildungsmaßnahmen (s. Abschnitt „Ausgewählte Statuswechsel“), aber auch um Wechsel zwischen verschiedenen Rechtsgrundlagen innerhalb der Erwerbsmigration. Die Bildungsmigration dagegen ist erwartungsgemäß deutlich stärker durch Neuzuwanderung geprägt. Dasselbe gilt jedoch auch für einige Titel der Erwerbsmigration, z. B. im Rahmen der Westbalkanregelung, bei ICT-Karten oder für Forschende. Es fällt jedoch auf, dass der Anteil an Statuswechseln in beiden Bereichen insgesamt rückläufig ist. Waren es für die Erwerbsmigration zwischen März und Dezember 2020 noch etwas über die Hälfte, sank der Anteil an allen Ersterteilungen im ersten Halbjahr 2022 auf 44 %. Dies verdeutlicht erneut die Bedeutung der wieder ansteigenden Zuwanderung, insbesondere im Rahmen der Rechtsgrundlagen, für die Statuswechsel ohnehin eine geringe Bedeutung haben (z. B. die Westbalkanregelung). Auch für die Bildungsmigration fiel der Anteil der Statuswechsel von rund einem Drittel auf 12 % im ersten Halbjahr 2022, mit Rückgängen über alle Rechtsgrundlagen hinweg.

Unter Berücksichtigung der Statuswechsel wird auch die quantitative Bedeutung der Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte und Selbstständige erkennbar. In den einzelnen Berichtszeiträumen wurde an über 10.000 bzw. 20.000 Drittstaatsangehörige ein solcher unbefristeter Aufenthaltstitel vergeben. Fast alle dieser Personen weisen einen Voraufenthalt in Deutschland auf.

Wie bereits durch die Visa- und Zuwanderungsstatistik ersichtlich wurde, verdeutlicht die Analyse der Ersterteilungen außerdem, dass Titel im Rahmen der mit dem FEG neu eingeführten Regelungen zur Ausbildungsplatzsuche (§ 17 Abs. 1 AufenthG) und zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 20 Abs. 1 AufenthG) aktuell noch nicht in größerem

Umfang erteilt worden sind, auch wenn Personen mit Voraufenthalt in Deutschland berücksichtigt werden.

Aufgrund der unterschiedlich langen Auswertungszeiträume von zehn (März bis Dezember 2020), zwölf (2021) und sechs Monaten (erstes Halbjahr 2022) können die Werte in Tabelle 2-5 nur bedingt über diese Zeiträume hinweg miteinander verglichen werden. Beim Vergleich der Zeiträume gilt es außerdem zu beachten, dass in den Werten von 2020 auch Personen enthalten sind, deren Einreise noch in den Zeitraum vor Inkrafttreten des FEG bzw. der pandemiebedingten Einreisebeschränkungen fiel.

Für die meisten Aufenthaltstitel lag die Anzahl der Personen mit Ersterteilung 2021 jedoch deutlich über

Tabelle 2-5: Drittstaatsangehörige mit Ersterteilung eines Aufenthaltstitels im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration zwischen März 2020 und Juni 2022 nach Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage	März bis Dezember 2020		2021		1. Halbjahr 2022	
	Gesamt	darunter Statuswechsel	Gesamt	darunter Statuswechsel	Gesamt	darunter Statuswechsel
Bildungsmigration (§§ 16–17 AufenthG)	36.253	11.760	58.790	12.551	40.632	4.935
Aus- und Weiterbildung (§ 16a AufenthG)	8.173	4.680	11.289	5.257	5.448	1.637
Studium und Studienvorbereitung (§ 16b AufenthG)	24.237	6.078	42.041	6.656	30.724	2.868
Berufliche Anerkennungsmaßnahmen (§ 16d AufenthG)	2.023	537	2.955	307	2.703	210
Ausbildungsplatzsuche (§ 17 Abs. 1 AufenthG)	41	30	18	15	8	6
Sonstige Aufenthaltserlaubnisse	1.779	435	2.487	316	1.749	214
Erwerbsmigration (Aufhaltserlaubnisse §§ 18–21 AufenthG)	59.109	30.775	84.964	46.026	59.632	26.404
Fachkraft mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG)	7.510	5.269	11.206	8.190	5.856	4.085
Fachkraft mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	8.285	6.268	13.516	10.523	8.366	6.175
Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG)	15.094	8.343	24.507	13.467	17.726	8.897
Forschende (§§ 18d und 18f AufenthG)	2.304	950	4.564	1.391	2.944	807
ICT-Karte (§§ 19 und 19b AufenthG)	666	95	1.079	124	831	81
Sonstige Beschäftigungszwecke (§ 19c AufenthG), darunter	15.254	2.494	16.715	3.470	17.041	1.695
<i>Westbalkanregelung (Abs. 1 i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV)</i>	7.368	430	3.056	695	7.701	417
<i>Personen mit berufspraktischen Kenntnissen (Abs. 2 AufenthG)</i>	688	495	688	341	430	120
Arbeitsplatzsuche (§ 20 AufenthG), davon	6.424	6.252	7.778	7.582	4.039	3.932
<i>für Fachkräfte mit Berufsausbildung (Abs. 1)</i>	44	38	35	32	20	19
<i>für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (Abs. 2)</i>	521	424	510	427	294	249
<i>nach Studium/Forschung (Abs. 3 Nr. 1)</i>	5.582	5.529	6.988	6.894	3.536	3.486
<i>nach Forschungstätigkeit (Abs. 3 Nr. 2)</i>	72	68	107	100	105	104
<i>nach Berufsausbildung (Abs. 3 Nr. 3)</i>	152	147	95	93	50	49
<i>nach berufl. Anerkennungsmaßnahme (Abs. 3 Nr. 4)</i>	53	46	43	36	34	25
Sonstige Aufenthaltserlaubnisse	3.572	1.104	5.599	1.279	2.829	732
Niederlassungserlaubnisse für Fachkräfte und Selbstständige (§§ 18c und 21 AufenthG)	12.411	12.344	22.752	22.641	11.033	10.964
Gesamt	107.773	54.879	166.506	81.218	111.297	42.303

Quelle: AZR (Stichtag 31.3.2021/31.3.2022/30.09.2022)

der des Zeitraums März bis Dezember 2020, sodass auch hier die Entspannung des pandemiebedingten Einbruchs der Bildungs- und Erwerbsmigration ersichtlich wird. Vor allem für die Titel der Bildungsmigration, aber auch für einzelne Titel der Erwerbsmigration lässt sich die Steigerung im Jahr 2021 eindeutig auf Personen zurückführen, welche vorher noch keinen Titel in Deutschland besessen haben und bei denen daher von einer Neuzuwanderung ausgegangen werden kann. Für die meisten Titel setzte sich diese Entwicklung im ersten Halbjahr 2022 fort. Von diesen Steigerungen ausgenommen bleiben jedoch Titel zur Ausbildungs- bzw. Arbeitsplatzsuche ohne Voraufenthalt.

Deutliche Rückgänge in der Erteilungsstatistik von 2021 zeigten sich lediglich bezüglich der Westbalkanregelung. Aufgrund der besonders starken pandemiebedingten Einreisebeschränkungen im Rahmen dieser Rechtsgrundlage kann bezogen auf 2020 jedoch auch ein besonders hoher Anteil an Einreisen zum Jahresanfang 2020 bzw. Jahresende 2019 festgestellt werden. Der hier angedeutete Rückgang in der Neuzuwanderung zwischen 2020 und 2021 ist daher überschätzt. Während die Auswertungen der Zuwanderungsstatistik – bezogen auf das Gesamtjahr – bereits einen deutlich geringeren Rückgang zeigen, liegt die Zahl der Visaerteilungen 2021 sogar deutlich über denen des Zeitraums März bis Dezember 2020 bzw. sogar des Gesamtjahres. Von diesen Personen ist ein größerer Teil jedoch entweder noch nicht bis zum Jahresende 2021 nach Deutschland eingereist oder hat den Aufenthaltstitel erst im Jahr 2022 erhalten. Dies ist auch an den deutlich angestiegenen Zahlen im ersten Halbjahr 2022 zu erkennen, welche bereits über denen von 2020 lagen. Dieses Beispiel macht besonders deutlich, dass die Auswahl der Datengrundlage essenziell für eine korrekte Analyse der Migrationsstatistik ist.

Ausgewählte Statuswechsel

Während in der Gesamtbetrachtung der Erteilungsstatistik der aktuelle Titel im Vordergrund steht, können Statuswechsel zusätzlich auch nach dem jeweils vorausgegangenen Titel analysiert werden. Dadurch werden detailliertere Angaben zu Wechseln beispielsweise zwischen der Bildungs- und Erwerbsmigration, aber auch innerhalb der beiden Bereiche möglich. Tabelle 2-6 stellt die Statuswechsel näher dar, die in Verbindung mit einem maßgeblich durch das FEG reformierten Titel stehen. Auswertungen zu anderen Statuswechseln finden sich im „Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration“ (Graf 2021; 2022; 2023). Diese beinhalten beispielsweise auch Personen,

welche von einem Titel der Bildungs- oder Erwerbsmigration in einen anderen Bereich des Aufenthaltsrechts wechseln, was Einfluss auf die Zahl der aufhältigen Personen nimmt (s. dazu auch Kapitel 2.3.3).

Aus den vorliegenden Auswertungen wird ersichtlich, welche Relevanz vor allem die Bildungsmigration und daraus folgende Statuswechsel für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen zur Erwerbstätigkeit und hier besonders auch für die neu eingeführten Fachkräftetitel nach §§ 18a und 18b Abs. 1 AufenthG haben. Zwischen März und Dezember 2020 sowie im ersten Halbjahr 2022 wechselten über 12.000 Personen von einem Studium, einer Berufsausbildung oder einer Anerkennungsmaßnahme direkt in einen Titel für eine Erwerbstätigkeit (ohne dazwischengeschalteten Titel zur Arbeitsplatzsuche). Im gesamten Jahr 2021 waren es bereits über 20.000 Personen. Dazu kommen über 3.000 bzw. 5.000 Personen mit einem Wechsel von einem Titel zur Arbeitsplatzsuche, der einen Voraufenthalt in Deutschland voraussetzt (zu über 90 % aus einem Studium), in die Erwerbstätigkeit. Statuswechsel aus einem solchen Titel zur Arbeitsplatzsuche nach einem Studienabschluss führen am häufigsten zum neuen akademischen Fachkräftetitel nach § 18b Abs. 1 AufenthG. Dagegen wird bei Wechseln direkt von einem Studientitel deutlich häufiger eine Blaue Karte EU erteilt. Da diese ein Mindestgehalt voraussetzt, deutet es darauf hin, dass Personen, welche die Möglichkeit des Titels zur Arbeitsplatzsuche in Anspruch nehmen (müssen), tendenziell eher in etwas schlechter bezahlte Tätigkeiten wechseln.

Statuswechsel von einer Berufsausbildung führten zu etwa 90 % zu einem Fachkräftetitel nach § 18a AufenthG. Die Mehrheit dieser Wechsel erfolgte jedoch bis 2021 aus Ausbildungstiteln, die noch vor Inkrafttreten des FEG erteilt wurden. Im ersten Halbjahr 2022 lag der Anteil bei etwa der Hälfte. Statuswechsel aus einer Anerkennungsmaßnahme führten zwar auch mehrheitlich zu einem Titel für Fachkräfte mit Berufsausbildung, allerdings erhielten auch deutlich mehr Personen daraufhin einen Titel für akademische Fachkräfte, vor allem in Form einer Blauen Karte EU. Da Anerkennungsmaßnahmen eher auf kürzere Zeiträume ausgelegt sind, machen hier Ausgangstitel, welche bereits auf Basis des FEG erteilt wurden, die deutliche Mehrheit aus.

Aber auch Statuswechsel in Bildungsmaßnahmen ausgehend von Aufenthaltszwecken, die ursprünglich der Erwerbsmigration zugerechnet wurden, haben eine gewisse Bedeutung. In den beiden Berichtszeiträumen der Jahre 2020 und 2021 wechselten jeweils etwa

4.000 Personen von einer Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit (ohne Arbeitsplatzsuche) zu einem Titel der Bildungsmigration.⁴⁸ Ein Großteil dieser Personen nahm eine Ausbildung nach § 16a AufenthG auf. Aber

auch einige Studierende weisen einen vorherigen Titel nach § 18 bis 21 AufenthG auf. Dabei handelte es sich oftmals um Drittstaatsangehörige, welche zuvor in Deutschland im Rahmen eines Freiwilligendienstes oder einer Au-pair-Tätigkeit beschäftigt waren.

⁴⁸ Aufgrund der Saisonalität sowohl solcher Beschäftigungsarten als auch der Startzeitpunkte der Bildungsmaßnahmen sollte aus dem relativ niedrigen Wert für das erste Halbjahr 2022 noch kein Schluss gezogen werden.

Tabelle 2-6: Ausgewählte Statuswechsel von Drittstaatsangehörigen in Verbindung mit der Bildungs- bzw. Erwerbsmigration zwischen März 2020 und Juni 2022

Statuswechsel von ...	März bis Dezember 2020	2021	1. Halbjahr 2022
Studium (§ 16b AufenthG*) zu ...			
Aus- und Weiterbildung (§ 16a AufenthG)	1.245	1.449	469
Fachkraft mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	3.059	5.477	3.353
Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG)	2.980	5.637	4.039
Arbeitsplatzsuche (§ 20 AufenthG)	5.730	7.117	3.630
Sonstige Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Erwerbstätigkeit	1.049	1.468	823
Berufsausbildung (§ 16a AufenthG**) zu ...			
Fachkraft mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG)	2.898	4.493	1.883
Fachkraft mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	144	200	124
Arbeitsplatzsuche (§ 20 AufenthG)	91	68	47
Sonstige Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Erwerbstätigkeit	325	349	173
Berufliche Anerkennungsmaßnahmen (§ 16d AufenthG***) zu ...			
Fachkraft mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG)	1.067	2.140	1.503
Fachkraft mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	98	124	89
Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG)	504	659	388
Arbeitsplatzsuche (§ 20 AufenthG)	22	23	17
Sonstige Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Erwerbstätigkeit	57	63	23
Arbeitsplatzsuche nach Voraufenthalt (§ 20 Abs. 3 AufenthG****) zu ...			
Fachkraft mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG)	163	181	58
Fachkraft mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	1.955	3.118	1.719
Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG)	968	1.595	1.146
Sonstige Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Erwerbstätigkeit (ohne weitere Arbeitsplatzsuche)	361	419	252
Erwerbsmigration (§§ 18–21 AufenthG; ohne Arbeitsplatzsuche) zu ...			
Berufsausbildung (§ 16a AufenthG)	2.623	3.001	887
Studium (§ 16b AufenthG)	942	980	384
Berufliche Anerkennungsmaßnahmen (§ 16d AufenthG)	237	105	58
Sonstige Aufenthaltserlaubnis zu Bildungszwecken	199	118	83

* Bzw. § 16 Abs. 1, 6 und 9 AufenthG a. F.

** Bzw. § 17 Abs. 1 AufenthG a. F.

*** Bzw. § 17a Abs. 1, 5 AufenthG a. F.

**** Bzw. §§ 16 Abs. 5, 16b Abs. 3, 17 Abs. 3, 17a Abs. 4, 20 Abs. 7 AufenthG a. F.

Exkurs: Vorabzustimmungen im beschleunigten Fachkräfteverfahren

Neben den Aufenthaltstiteln erteilen die Ausländerbehörden im Inland auch die Vorabzustimmungen im beschleunigten Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG, auf deren Basis die Auslandsvertretungen im Anschluss die jeweiligen Visa erteilen. Wie in Kapitel 1.2 ausführlich beschrieben wird, stellen die Ausländerbehörden, bei denen die Arbeitgeber das Verfahren eingeleitet haben, die Vorabzustimmung nach Prüfung aller nötigen Unterlagen aus. Auf deren Basis soll die Fachkraft dann innerhalb von drei Wochen einen Termin bei der jeweiligen Auslandsvertretung zur Ausstellung eines Visums erhalten. Grundsätzlich ist es aktuell nicht möglich, in der Visastatistik zwischen Visa zu unterscheiden, denen ein reguläres oder ein beschleunigtes Verfahren zugrunde lag. Auch Titelerteilungen im Ausländerzentralregister – und damit auch die Zuwanderung selbst – können nicht nach der Art des Verfahrens unterteilt werden.

Während der Einführungsphase des beschleunigten Fachkräfteverfahrens existierte noch kein einheitlicher technischer Übersendungsweg der Vorabzustimmungen zwischen den Behörden. Diese Dokumente wurden i. d. R. per Fax, E-Mail oder postalisch versendet. Damit war auch keine zentralisierte bundesweite statistische Auswertung dieser Erteilungen möglich. Das BMI veranlasste daher von März 2020 bis April 2021 eine Datensammlung von Erteilungsstatistiken über die jeweiligen Innenministerien der Bundesländer. Nach Angaben der Länder wurden in diesem Zeitraum durch die zuständigen Stellen mit den Arbeitgebern 4.643 Vereinbarungen zur Durchführung eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens geschlossen. Diese mündeten bis Ende April 2021 in 2.768 Vorabzustimmungen. 647 Verfahren wurden in dieser Zeit vorzeitig beendet. Aus den Daten wird ersichtlich, dass sich die Durchführung der beschleunigten Fachkräfteverfahren in der Anfangsphase auf bestimmte Bundesländer konzentriert hat. Dabei handelt es sich primär um die bevölkerungsreichen bzw. wirtschaftsstarken Regionen: Rund 80 % der Vereinbarungen bzw. Vorabzustimmungen entfielen auf die sechs Bundesländer Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen, Berlin und Niedersachsen.

Seit Mai 2021 erfolgt die Übermittlung der Vorabzustimmungen an die AVen über das AZR. Die Umstellung ist jedoch nicht in allen Bundesländern gleich angelaufen. Einige ABHn berichteten von Schwierigkeiten bei der technischen Umsetzung der AZR-Eintragung (s. Kapitel 4.1). Bis ins erste Halbjahr 2022 war

zudem neben der Übermittlung auch eine manuelle Eintragung des auswertbaren Speichersachverhalts ins AZR nötig. Dadurch weisen die Daten für den hier betrachteten Zeitraum bis Juni 2022 bundesweit noch keine ausreichende Qualität auf. Eine valide Abbildung der gesamten Erteilungssituation ist ab dem zweiten Halbjahr 2022 möglich, da die statistische Erfassung im AZR seitdem systemseitig erfolgt. Die Ergebnisse der qualitativen Interviews geben weiteren Aufschluss über das Anlaufen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens – sowohl in den AVen als auch in den zentralen bzw. kommunalen ABHn (s. Kapitel 4 und 5).

2.3.3 Aufhältige Personen

Während die in den vorherigen Kapiteln dargestellten Auswertungen die Veränderungen in den jeweiligen Zeiträumen betrachten, kann anhand des AZR auch die Zahl der Personen ermittelt werden, die zu einem bestimmten Stichtag mit einem Aufenthaltstitel zur Bildungs- und Erwerbsmigration als in Deutschland aufhältig registriert waren. Damit kann in gewisser Weise das Ergebnis der bisherigen Zu- und Abwanderungsprozesse nach bzw. von Deutschland betrachtet werden. Allerdings nehmen nicht nur Migrationsprozesse, sondern bspw. auch Einbürgerungen oder Sterbefälle Einfluss auf die Zahl aufhältiger Bildungs- bzw. Erwerbsmigrantinnen und -migranten. Zudem gilt es zu beachten, dass Personen, die ursprünglich einen Titel in einer dieser Kategorien besessen hatten und dann entweder in einen anderen Bereich des AufenthG (z. B. familiäre Aufenthaltstitel nach §§ 27 bis 36a AufenthG) oder zu einer allgemeinen Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG bzw. einem Titel zum Daueraufenthalt-EU (§ 9a AufenthG) gewechselt sind, in dieser Statistik nicht mehr identifiziert werden können. Im Jahr 2021 wechselten beispielsweise ca. 5.700 Personen in einen unbefristeten Titel nach §§ 9 bzw. 9a AufenthG und weitere 7.900 Personen in einen Titel zu familiären Zwecken.⁴⁹ Gleichzeitig kommen in geringerem Umfang auch Personen hinzu, welche aus anderen Bereichen des Aufenthaltsrechts in die Bildungs- bzw. Erwerbsmigration oder zwischen diesen Kategorien wechseln (s. dazu auch Kapitel 2.3.2).

⁴⁹ Zum 30.06.2022 waren in Deutschland über eine Million Personen mit einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG aufhältig. Es liegt derzeit keine aktuelle Einschätzung vor, wie viele Personen davon ursprünglich aus dem Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration stammen.

Tabelle 2-7 zeigt einen Überblick über die unterschiedlichen Gruppen der aufhältigen Bildungs- und Erwerbsmigrantinnen und -migranten zum Stichtag 30. Juni 2022.⁵⁰ Dabei werden neben den aktuell gültigen Aufenthaltstiteln auch die Rechtsgrundlagen der alten Fassung des AufenthG vor Inkrafttreten des FEG berücksichtigt und inhaltlich gleich gebliebene Titel

zusammengefasst.⁵¹ Diese Werte können dann mit denen der Vorjahre verglichen werden, um erste Veränderungen durch die neuen Regelungen sowie die pandemiebedingten Einschränkungen einzuschätzen. Aufgrund der Veränderungen durch das FEG sind Vergleiche abseits der Gesamtwerte mit den Werten vor März 2020 jedoch nur für solche Rechtsgrundlagen

50 Ausführliche Analysen der aufhältigen Personen im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration zum jeweiligen Jahresende finden sich in den jeweiligen Jahresberichten des Monitorings zur Bildungs- und Erwerbsmigration (Graf 2021–2023) bzw. Wanderungsmonitorings (Graf 2019 und 2020).

51 Titel zur Arbeitsplatzsuche, welche vor Inkrafttreten des FEG teilweise noch dem Bereich der Bildungsmigration zugeordnet waren, werden hier unter dem Bereich der Erwerbsmigration zusammengefasst.

Tabelle 2-7: Aufhältige Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration zum 30. Juni 2022

Bildungsmigration	228.357
Aus- und Weiterbildung (§ 16a AufenthG bzw. § 17 Abs. 1 AufenthG a. F.)	33.722
Studium und Studienvorbereitung (§ 16b AufenthG bzw. 16 Abs. 1, 6, 9 AufenthG a. F.)	180.529
Berufliche Anerkennungsmaßnahmen (§ 16d AufenthG bzw. § 17a Abs. 1, 5 AufenthG a. F.)	5.121
Sprachkurse, Schulbesuch (§ 16f AufenthG bzw. § 16b Abs. 1 AufenthG a. F.)	8.529
Ausbildungsplatzsuche (§ 17 Abs. 1 AufenthG)	41
Andere Aufenthaltstitel zu Bildungszwecken	415
Erwerbsmigration	415.718
Aufenthaltsvisa	321.197
Tätigkeit ohne Qualifikationsvoraussetzung (§ 18 Abs. 3 AufenthG a. F.)	11.502
Qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG a. F.)	20.188
Fachkraft mit Berufsausbildung (§ 18a AufenthG)	34.524
Fachkraft mit akademischer Ausbildung (§ 18b Abs. 1 AufenthG)	34.380
Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG bzw. § 19a AufenthG i. V. m. § 2 BeschV a. F.)	77.076
Forschende (§§ 18d und 18f AufenthG bzw. §§ 20 Abs. 1, 8 und 20b Abs. 1 AufenthG a. F.)	10.238
ICT-Karte (§§ 19 und 19b bzw. §§ 19b und 19d AufenthG a. F.)	2.232
Sonstige Beschäftigungszwecke (§ 19c AufenthG), darunter	99.542
<i>Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV)</i>	54.653
<i>Personen mit berufspraktischen Kenntnissen (§ 19c Abs. 2 AufenthG)</i>	1.502
Arbeitsplatzsuche, davon	11.466
<i>für Fachkräfte mit Berufsausbildung (§ 20 Abs. 1 AufenthG)</i>	42
<i>für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (§ 20 Abs. 2 AufenthG bzw. § 18c AufenthG a. F.)</i>	736
<i>nach Studium (§ 20 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG bzw. § 16 Abs. 5 AufenthG a. F.)</i>	10.303
<i>nach Forschungstätigkeit (§ 20 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG bzw. § 20 Abs. 7 AufenthG a. F.)</i>	156
<i>nach Berufsausbildung (§ 20 Abs. 3 Nr. 3 AufenthG bzw. §§ 16b Abs. 3 und 17 Abs. 3 AufenthG a. F.)</i>	171
<i>nach berufl. Anerkennungsmaßnahme (§ 20 Abs. 3 Nr. 4 AufenthG bzw. § 17a Abs. 4 AufenthG a. F.)</i>	58
Selbstständige bzw. freiberufliche Tätigkeit (§ 21 AufenthG)	10.233
Andere Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit	9.816
Niederlassungserlaubnisse	94.521
darunter Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU (§ 18c Abs. 2 bzw. § 19a Abs. 6 AufenthG a. F.)	62.415

Quelle: AZR (Stichtag 30.6.2022)

möglich, die vom FEG in ihrer wesentlichen Struktur unberührt geblieben sind, z. B. die Blaue Karte EU.

Insgesamt waren im AZR zum 30. Juni 2022 fast 230.000 Bildungsmigrantinnen und -migranten als in Deutschland aufhältig gemeldet. Wie auch aus den bisherigen Ergebnissen geschlossen werden kann, handelte es sich dabei zu rund 80 % um Studierende. Abseits des Studiums bilden Personen in Berufsausbildung die mit Abstand größte Gruppe. Einerseits liegen die Zuwanderungs- bzw. Visaerteilungszahlen für diese Gruppe höher als beispielsweise für Berufsanerkennungen, andererseits ist auch die durchschnittliche Verweildauer in einer solchen Bildungsmaßnahme höher. Von den etwa 415.000 aufhältigen Erwerbsmigrantinnen und -migranten besitzt fast ein Viertel bereits einen unbefristeten Aufenthaltstitel für Fachkräfte bzw. Selbstständige. Unter den befristeten Titeln stellen die rund 77.000 Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU die quantitativ bedeutendste Gruppe dar.⁵²

Die Veränderung der Zahl aufhältiger Personen mit einem Aufenthaltstitel zur Bildungs- und Erwerbsmigration seit Dezember 2018 wird in Abbildung 2-6 dar-

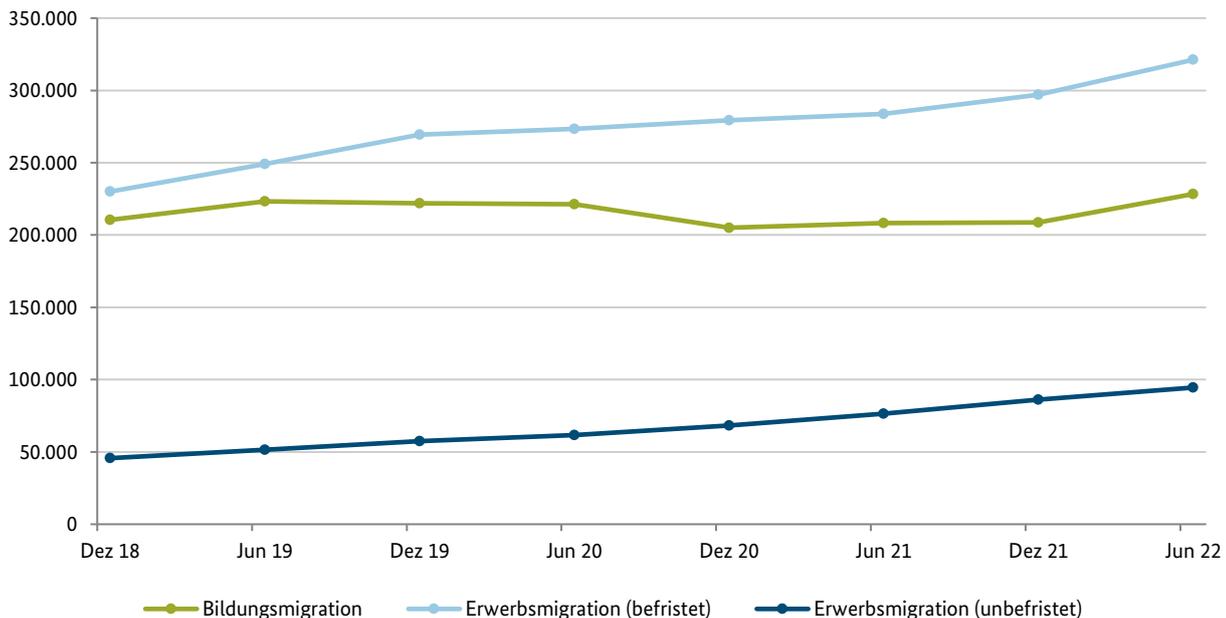
gestellt. Daraus wird vor allem der Effekt der COVID-19-Pandemie deutlich und wie dieser sich in Bezug auf die Bereiche der Bildung und Erwerbstätigkeit unterscheidet. Für die Bildungsmigration zeigt sich von Ende Dezember 2019 bis Jahresende 2020 ein Rückgang der Anzahl aufhältiger Personen mit einem solchen Titel von 8 %⁵³, was vor allem auf die rückläufige Zahl an Studierenden zurückgeführt werden kann. Bis Ende Juni 2022 waren dann erstmals seit Beginn der Pandemie wieder größere Steigerungen bei der Zahl aufhältiger Studierender zu verzeichnen. Aller Voraussicht nach beruht dieser Anstieg allerdings auf Personen, die bereits zum Beginn des Wintersemesters 2021/2022 eingereist sind, für welche der jeweilige Aufenthaltstitel jedoch erst nach dem Jahresende 2021 erteilt bzw. ins AZR eingetragen wurde.⁵⁴ Damit liegt die Zahl der aufhältigen Bildungsmigrantinnen und -migranten zum 30. Juni 2022 leicht über dem Wert vom 30. Juni 2019 (+2 %). Diese Steigerung ist jedoch ausschließlich auf eine erhöhte Zahl für Bildungsmigration abseits eines Studiums zurückzuführen, z. B. im Bereich der betrieblichen Berufsausbildung (+47 %) bzw. auf Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer

52 Über 30.000 Personen besitzen aktuell noch einen Titel nach § 18 Abs. 3 bzw. 4 AufenthG a. F., welcher sich nicht eindeutig einer Rechtsgrundlage des aktuellen Aufenthaltsgesetzes zuordnen lässt.

53 Betrachtet man die Veränderung von Ende Februar 2020 bis Ende Februar 2021, d. h. ab Inkrafttreten des FEG bzw. kurz vor Einsetzen der ersten Beschränkungen im Rahmen der Pandemie, beträgt der Rückgang sogar ca. 10 %.

54 Die Auswertung der aufhältigen Personen erfolgt im Gegensatz zur Zuwanderungs- bzw. Erteilungsstatistik ohne Nacherfassungszeitraum.

Abbildung 2-6: Aufhältige Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel zur Bildungs- und Erwerbsmigration von Dezember 2018 bis Juni 2022



Quelle: AZR (zum jeweiligen Stichtag)

Berufsabschlüsse (+137 %). Bereits die Auswertung der Zuwanderungsstatistik hatte Steigerungen in diesen Bereichen gezeigt. Die Erteilungsstatistik weist außerdem aus, dass gerade Titel für Anerkennungsmaßnahmen im Rahmen von § 16d AufenthG vor allem an neu zugewanderte Personen erteilt werden. Im Vergleich zu Studierenden bilden andere Bildungsmigrantinnen und -migranten jedoch nach wie vor eine deutliche Minderheit. Die hohen Steigerungsraten abseits des Studiums sind demnach v. a. auch den niedrigen Ausgangswerten geschuldet.

Die Entwicklung im Bereich der Erwerbsmigration stellt sich etwas anders dar. Für den Bereich der unbefristeten Niederlassungserlaubnisse für Fachkräfte und Selbstständige hat sich der Anstieg, welcher bereits zwischen Ende Dezember 2018 und 2019 zu verzeichnen war (+26 %), zwischen 2019 und 2020 nur leicht abgeschwächt (+19 %). Zwischen Ende Dezember 2020 und 2021 lag die Steigerung wieder auf dem gleichen Niveau wie vor der Pandemie. Wie die Erteilungsstatistik bereits zeigte, handelt es sich in Bezug auf die Niederlassungserlaubnisse fast ausschließlich um Personen mit einem längeren Voraufenthalt in Deutschland. Daher hatten pandemiebedingte Beschränkungen der Zuwanderung keinen größeren Effekt. Es lassen sich allerdings auch keine deutlichen Steigerungen durch die Erleichterungen des FEG zum Erhalt einer solchen Niederlassungserlaubnis erkennen. Nach wie vor handelt es sich vor allem um ehemalige Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU, für die das FEG keine wesentlichen Neuerungen in Bezug auf die Verstetigung des Aufenthalts mit sich brachte.

Für befristete Aufenthaltserlaubnisse im Rahmen einer Erwerbstätigkeit (inkl. Titel zur Arbeitsplatzsuche) war ebenfalls bereits zwischen Ende Dezember 2018 und 2019 ein deutlicher Anstieg zu erkennen (+17 %). Dieser schwächte sich mit Einsetzen der pandemiebedingten Einschränkungen zwischen 2019 und 2020 auf nur noch +4 % ab.⁵⁵ Im Vergleich zur Bildungsmigration war demnach für die Erwerbsmigration trotzdem ein Anstieg der aufhältigen Personen zu beobachten, was ebenfalls auf die deutlich stärkere Bedeutung von Statuswechseln zurückzuführen ist, insbesondere auch aus vorangegangenen Bildungsmaßnahmen wie einem Studium. Zwischen Ende Dezember 2020 und 2021 stieg die Zahl der aufhältigen Personen vor allem aufgrund der Entwicklung im zweiten Halbjahr wieder etwas stärker an (+6 %), von Ende Juni 2021 bis Ende Juni 2022 lag der Anstieg sogar bei +13 %. Auch diese

Werte deuten wie die Analysen der vorangegangenen Kapitel auf eine Erholung der Erwerbsmigration von den pandemiebedingten Einschnitten der Vorjahre hin.

Bezüglich der häufigsten Staatsangehörigkeiten gab es zwischen Ende Juni 2019 und 2022 nur kleinere Änderungen. Während der Anteil indischer Erwerbsmigrantinnen und -migranten leicht von 12 % auf 13 % anstieg, ging er für chinesische Staatsangehörige von 9 % auf 7 % zurück. Auch Personen aus den USA verloren etwas an Bedeutung (6 % zu 5 %). Der Anteil von Personen mit einer Staatsangehörigkeit aus dem Westbalkan lag Ende Juni 2022 mit 26 % um einen Prozentpunkt höher als 2019.⁵⁶

2.4 Zwischenfazit zur statistischen Entwicklung

In diesem Kapitel wurde mithilfe der Visastatistik und der Daten des Ausländerzentralregisters ein umfassender Blick auf die Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration seit Inkrafttreten des FEG geworfen und – sofern die Daten es ermöglichen – ein Vergleich mit der Zeit davor gezogen. Das beinahe zeitgleiche Eintreten der internationalen Reisebeschränkungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie macht Aussagen über einen möglichen Effekt des FEG auf den Umfang der Zuwanderung allerdings weitestgehend unmöglich.

Alle Statistiken zeigen, dass die pandemiebedingten Einreisebeschränkungen zu einem starken Einbruch der Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland geführt haben. Die Visavergabe und auch die letztendliche Zuwanderung gingen jeweils um etwa die Hälfte zurück. Insbesondere seit dem zweiten Halbjahr 2021 ist jedoch bereits eine deutliche Erholung zu beobachten. Diese zeichnet sich in der Visaerteilung bereits klarer ab als in der im AZR registrierten Zuwanderung. Das macht deutlich, dass es gerade in Zeiten sich stark ändernder Rahmenbedingungen zentral ist, welche Daten zur Beantwortung migrationsbezogener Fragestellungen herangezogen werden.

Die Erteilungsstatistik auf Basis des AZR macht außerdem deutlich, dass nicht nur die Neuzuwanderung für die Zahl der in Deutschland lebenden Erwerbs-

55 Der Anstieg von Februar 2020 bis Februar 2021 beträgt lediglich ca. 1 %.

56 Siehe Graf 2023 für eine ausführliche Darstellung der sozio-demografischen Merkmale aufhältiger Bildungs- und Erwerbsmigrantinnen und -migranten zum 30.6.2022.

migrantinnen und -migranten relevant ist. Auch Statuswechsel, z. B. aus Bildungsmaßnahmen, führen zu einer anschließenden Erwerbstätigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Dabei sind aktuell vor allem noch (ehemalige) Studierende besonders wichtig. Dies hatte letztendlich auch zur Konsequenz, dass die Zahl der in Deutschland aufhältigen Erwerbsmigrantinnen und -migranten auch während der Pandemie nicht abgefallen, sondern lediglich in ihrem Wachstum beschränkt worden ist.

Inwiefern es ohne die Einschränkungen der COVID-19-Pandemie bereits zu einer wesentlichen Steigerung der Fachkräftezuwanderung gekommen wäre, lässt sich an dieser Stelle nicht beantworten. Die positiven Signale seit dem Wegfallen der wesentlichen Einreisebeschränkungen lassen jedoch hoffen, dass eine Stabilisierung der Zuwanderung zu Bildungs- und Erwerbszwecken bzw. sogar eine Steigerung im Vergleich zum Zeitraum vor der Pandemie zeitnah erreicht wird. Die derzeit geltenden Möglichkeiten der Ausbildungs- bzw. Arbeitsplatzsuche wurden bisher allerdings nicht in relevantem Umfang angenommen. Für Berufsausbildungen und berufliche Anerkennungsmaßnahmen deuten sich zwar bereits erste positive Entwicklungen an, jedoch liegen die Zahlen gerade im Hinblick auf die nicht-akademische Zuwanderung – von Sonderregelungen wie der Westbalkanregelung abgesehen – grundlegend noch auf einem relativ niedrigen Niveau. Verbesserungsansätze speziell in diesem Feld werden im Folgenden auf Basis der in diesem Forschungs-

projekt durchgeführten qualitativen Interviews dargestellt. Diese werden z. T. bereits im aktuellen Gesetzgebungsprozess bzw. im Zuge der Umsetzung der Eckpunkte der Bundesregierung berücksichtigt (s. Kapitel 1.3.4).

Die quantitativen Auswertungen zeigen insgesamt, dass es aktuell keine behördliche Statistik gibt, die die tatsächliche Fachkräftezuwanderung nach Deutschland in ihrer Gesamtheit abbildet. Jede der bereits vorhandenen Statistiken besitzt eigene Limitierungen in ihren Analysemöglichkeiten. Daher sind weitere Verbesserungen bei der statistischen Erfassung der Zuwanderung zu Bildungs- und Erwerbszwecken dringend anzuraten. Aktuell ist es weder möglich, alle Visaerteilungen nach der konkreten Rechts- bzw. Verordnungsgrundlage auszuwerten, noch alle Personen zeitnah darzustellen bzw. überhaupt zu erfassen, welche tatsächlich zu diesen Zwecken nach Deutschland einreisen. Ansatzpunkte wären z. B. eine methodische und inhaltliche Aufwertung der Visa-statistik des AA bzw. der Erfassung von Visaerteilungen im AZR. Die separat geführte AZR-Visadatei beinhaltet aktuell zu wenige Angaben für eine zielgerichtete Analyse zur Fachkräftemigration und kann außerdem nicht mit dem allgemeinen Datenbestand des AZRs verknüpft werden. Eine Überarbeitung der Visaerfassung im AZR würde eine frühere Identifizierbarkeit der zugewanderten Fachkräfte unabhängig von der letztendlichen Erteilung des Aufenthaltstitels sicherstellen.

3 Grundlagen und Durchführung der qualitativen Befragungen

Ein wesentlicher Bestandteil dieses Forschungsprojektes war die Gewinnung von Informationen der beteiligten Behörden zur Umsetzung der Verwaltungsverfahren im FEG und zu den bisher wahrgenommenen Vor- und Nachteilen. Neben den statistischen Analysen der Bildungs- und Erwerbsmigration (s. Kapitel 2) wurden daher durch Befragungen die Verwaltungsabläufe in der behördlichen Umsetzung des FEG beleuchtet. Eine eigene Befragung von Zugewanderten bzw. Unternehmern war aus Zeit- und Ressourcengründen im Rahmen dieser Begleitforschung nicht vorgesehen. Eine Einschätzung des FEG aus Perspektive der beiden Gruppen erfolgte indirekt anhand der an ABH- und AV-Mitarbeitende herangetragenen Rückmeldungen.

Um zu ermitteln, welche Auswirkungen die neuen gesetzlichen Regelungen und Verfahren haben, wurden durch die Projektmitarbeitenden Interviews in den für die Bildungs- und Erwerbsmigration sowie für das beschleunigte Fachkräfteverfahren zuständigen zentralen bzw. kommunalen ABHn durchgeführt. Konkret waren dies 27 leitfadengestützte Gespräche, die zwischen Juni und November 2021 mit Mitarbeitenden in zuständigen Stellen aus allen 16 Bundesländern stattfanden. Ergänzend wurden in einer zweiten Phase Mitarbeitende ausgewählter deutscher AVen befragt, um qualitative Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie sich die Vergabe von Visa zur Fachkräfteeinwanderung aus den jeweiligen Sitzländern seit Inkrafttreten des FEG entwickelt hat. Hierfür wurden im Zeitraum von Dezember 2021 bis Februar 2022 neun leitfadengestützte Interviews mit AV-Mitarbeitenden in acht ausgewählten Hauptherkunftsländern der Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland durchgeführt.

Der qualitative Forschungsansatz verfolgt nicht den Anspruch, repräsentative Aussagen zu erheben, sondern anhand detaillierter Erkenntnisse die Auswirkungen des FEG auf die Fachkräfteeinwanderung zu rekonstruieren.

3.1 Auswahl der Akteure für die qualitative Befragung

Die qualitative Befragung sollte zum einen die Heterogenität der Zuwanderung zu Bildungs- und Erwerbszwecken in allen 16 Bundesländern sowie in ausgewählten Herkunftsländern widerspiegeln. Zum anderen richtete sich die Auswahl der einzelnen Behörden neben deren Zuständigkeit (kommunale bzw. kommunale ABH) auch nach der Anzahl der erteilten Aufenthaltstitel bzw. der Anzahl entsprechender Visumanträge aus der Visastatistik.

Im Folgenden werden die qualitativen und statistischen Entscheidungsgrundlagen für die Auswahl der spezifischen Behörden (ABHn und AVen) dargelegt.

Auswahl der Ausländerbehörden

Mit der Einführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens erfolgte auch die Aufforderung des Gesetzgebers zur Einrichtung zentraler ABHn durch die Bundesländer (§ 71 Abs. 1 Satz 5 AufenthG). Hierdurch sollten u. a. entsprechende beschleunigte Vorabzu-

stimmungsverfahren⁵⁷ zu Bildungs- und Erwerbszwecken effizient im Inland durch die zuständigen ABHn bearbeitet werden (s. auch Kapitel 1.2). Ursprünglich sollten die Bundesländer jeweils mindestens eine zentrale Ausländerbehörde einrichten, die Umsetzung gestaltete sich jedoch aufgrund von politischen Entscheidungen der Länder anders als geplant, sodass nicht alle Bundesländer eine zentrale ABH eingerichtet haben. In einigen Bundesländern wird das beschleunigte Verfahren dezentral durch die kommunalen ABHn bearbeitet. Eine Besonderheit stellt Bayern dar: Hier wurde zwar eine zentrale ABH eingerichtet, es bleibt den Arbeitgebern aber freigestellt, das beschleunigte Fachkräfteverfahren auch von der jeweils zuständigen kommunalen ABH durchführen zu lassen. In Baden-Württemberg gibt es keine zentrale ABH, allerdings stellten die vier Regierungspräsidien Ansprechpersonen für das FEG und dessen Umsetzung, an die sich die ABHn insbesondere zur Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens wenden können. Für die Stadtstaaten gilt ohnehin eine zentrale Durchführung der Verfahren, da nur eine Behörde im Bundesland vorhanden ist. Auch Bremen kann prinzipiell dazu gezählt werden: Die Verfahren in Bremerhaven finden zwar getrennt statt, aufgrund der geringen Größe von Bremerhaven fällt dies aber wenig ins Gewicht. Zudem hat auch das Saarland nur eine zentrale Ausländerbehörde in Lebach, sodass auch hier keine Notwendigkeit für die Einrichtung einer neuen Behörde bestand. Somit besaßen im Interviewzeitraum inklusive Bremen neun Bundesländer eine zentrale ABH.

Insgesamt ergeben sich die in Tabelle 3.1 dargestellten vier Kategorien:

- Zentrale ABHn, die ausschließlich das beschleunigte Fachkräfteverfahren durchführen und keine Aufenthaltstitel erteilen;
- Behörden, die Aufenthaltstitel im Bereich Bildungs- und Erwerbsmigration erteilen und auch das beschleunigte Fachkräfteverfahren durchführen und als einzige Behörde (Ausnahme: Bremen mit Bremerhaven) im Bundesland somit auch eine Zentralfunktion innehaben;
- Behörden, die Aufenthaltstitel im Bereich Bildungs- und Erwerbsmigration erteilen und auch das beschleunigte Fachkräfteverfahren durchführen;
- ABHn ohne Tätigkeiten im beschleunigten Fachkräfteverfahren.

Für die Befragung wurden alle zentralen ABHn sowie alle Behörden der Stadtstaaten ausgewählt. Um auch aus Flächenbundesländern mit zentralen ABHn Informationen zur übrigen Bildungs- und Erwerbsmigration zu erhalten, wurden weitere kommunale ABHn ausgesucht. Hierbei richtete sich die Auswahl nach der höchsten Summe der erteilten Aufenthaltstitel zu Bildungs- und Erwerbszwecken im jeweiligen Bundesland, die dem AZR entnommen wurde, sowie bei mehreren infrage kommenden Behörden nach der wirtschaftlichen und geografischen Lage. Tabelle 3.1 zeigt die entsprechenden Erteilungszahlen bei den letztlich befragten Behörden.

Zwischen Juni und November 2021 wurden alle geplanten Interviews mit den ABHn durchgeführt. In den großen Bundesländern waren dies bis zu drei, in den kleineren Bundesländern ein bis zwei Behörden. Insgesamt resultierten daraus 27 Interviews. In jedem Bundesland wurden leitfadengestützte Interviews durchgeführt, wobei darauf geachtet wurde, dass sowohl Personen vertreten waren, die für das beschleunigte Fachkräfteverfahren zuständig sind, als auch Personen, die im Bereich der Erteilung von Aufenthaltstiteln zur Bildungs- und Erwerbsmigration (auch außerhalb des beschleunigten Fachkräfteverfahrens tätig sind). Die Befragten nahmen entweder einzeln oder mit mehreren Personen an den Gesprächen teil, sodass in einigen Interviews Erfahrungen aus beiden Verantwortungsbereichen einfließen. Einige interviewte Personen waren schon sehr lange in der Behörde im Sachgebiet der Bildungs- und Erwerbsmigration tätig, andere waren erst ein paar Wochen oder Monate für den Bereich zuständig. Somit waren Informationen von Personen mit verschiedenen beruflichen Expertisen vorhanden, was für unterschiedliche Einblicke sorgte.

Auswahl der Auslandsvertretungen

Um auch die Erfahrungen der deutschen AVen miteinzubeziehen und zu ermitteln, inwieweit bei den Verfahrensabläufen noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen, wurden in acht beispielhaft ausgewählten Staaten ebenfalls leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Die Auswahl der Herkunftsländer richtete sich dabei sowohl nach der Höhe des Aufkommens

⁵⁷ Neben den Vorabzustimmungen im beschleunigten Fachkräfteverfahren für die §§ 16a, 16d, 18a, 18b und 18c Abs. 3 AufenthG sind die zentralen ABHn auch in anderen Verfahren teilweise beteiligt, beispielsweise bei Visaverfahren, die nach §§ 17 Abs. 1, 18d, 18f, 19, 19b, 19c und 20 AufenthG eingeleitet wurden, sowie bei Visumanträgen des Ehegatten oder der minderjährigen ledigen Kinder zum Zweck des Familiennachzugs, die in zeitlichem Zusammenhang gestellt werden (§ 71 Abs. 1 Satz 5 AufenthG).

Tabelle 3.1: Personen mit Ersterteilung* im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration im Jahr 2021 nach befragten Behörden

		Ausbildung §§ 16–17 AufenthG	darunter § 16a Abs. 1 Berufsausbildung	darunter § 16b Abs. 1 Studium	Erwerbstätigkeit §§ 18–21 AufenthG	darunter § 18a Fachkräfte mit Berufsausbildung	darunter § 18b Fachkräfte mit akademischer Ausbildung	Gesamt
Baden-Württemberg	Regierungspräsidium Stuttgart (Beratungsfunktion)	-	-	-	-	-	-	-
	Ausländerbehörde Stuttgart	791	210	506	2.353	259	771	3.144
	Ausländerbehörde Karlsruhe**	616	58	512	1.056	88	417	1.672
Bayern	Zentrale Stelle für Einwanderung von Fachkräften (ZSEF)	-	-	-	-	-	-	-
	Ausländerbehörde Nürnberg	258	117	127	890	161	345	1.148
	Ausländerbehörde München	4.266	329	3.636	8.832	540	3.850	13.098
Berlin	Landesamt für Einwanderung (LEA) / Business Immigration Service	8.124	752	6.090	18.852	769	8.343	26.976
Brandenburg	Zentrale Ausländerbehörde Landkreis Dahme-Spreewald	-	-	-	-	-	-	-
	Ausländerbehörde Cottbus	301	33	259	210	5	90	511
Bremen	Migrationsamt Bremen	1.131	76	907	1.108	86	334	2.239
Hamburg	Hamburg Welcome Center for Professionals (HWCP)	1.422	284	941	4.135	365	1.612	5.557
Hessen	Ausländerbehörde Frankfurt am Main**	1.121	141	814	3.530	211	1.397	4.651
	Ausländerbehörde Wiesbaden	122	34	77	473	67	142	595
Mecklenburg-Vorpommern	Ausländerbehörde Rostock	218	56	98	364	38	134	582
Niedersachsen	Ausländerbehörde Hannover	996	188	618	1.072	163	424	2.068
	Ausländerbehörde Wolfsburg	79	59	13	332	33	131	411
Nordrhein-Westfalen	Zentralstelle Fachkräfteeinwanderung NRW (FZE)	-	-	-	-	-	-	-
	Ausländerbehörde Köln	701	100	489	1.686	106	688	2.387
	Ausländerbehörde Dortmund	1.021	78	680	642	56	276	1.663
Rheinland-Pfalz	Zentrale Ausländerbehörde für Fachkräfte- einwanderung Rheinland-Pfalz (ZAB)	-	-	-	-	-	-	-
	Ausländerbehörde Kaiserslautern	591	11	419	366	33	188	957
Saarland	Ausländerbehörde Lebach	537	99	396	539	44	235	1.076
Sachsen	Ausländerbehörde Dresden	1.032	62	832	1.412	73	507	2.444
Sachsen-Anhalt	Ausländerbehörde Magdeburg	568	31	523	388	42	178	956
Schleswig-Holstein	Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge (LaZuF) Zentralstelle Fachkräfteeinwanderung	-	-	-	-	-	-	-
	Ausländerbehörde Kiel	251	22	184	291	54	100	542
Thüringen	Ausländerbehörde Jena	566	34	483	489	18	157	1.055

* Ersterteilung heißt, dass der jeweilige Titel zum ersten Mal vergeben wurde. Statuswechsel sind möglich. Somit handelt es sich sowohl um neu eingereiste Personen als auch um Personen, die schon länger in Deutschland sind und den Aufenthaltstitel gewechselt haben.

** Interview mit ausschließlich im beschleunigten Fachkräfteverfahren tätiger Person

Legende:

Zentrale Ausländerbehörde ohne Erteilung von Aufenthaltstiteln
Bundesland mit nur einer Ausländerbehörde (Ausn.: Bremen)
Ausländerbehörden inklusive beschleunigtes Fachkräfteverfahren
Ausländerbehörden ohne beschleunigtes Fachkräfteverfahren

an Visaerteilungen zur Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland vor der Einführung des FEG im Jahr 2019 als auch nach mittelfristigen Entwicklungsperspektiven (z. B. durch bilaterale Vereinbarungen im Pflegebereich). Gleichzeitig wurde auch auf eine möglichst hohe geografische Abdeckung geachtet. Bei mehreren AVen in einem Land wurde die zu befragende Stelle danach ausgewählt, in welchen Amtsbezirken die meisten Visa zu Bildungs- und Erwerbszwecken erteilt wurden.

Auf dieser Basis fand die Befragung mit AVen in den folgenden Ländern statt:

- Indien (zentrales Herkunftsland der Bildungs- und Erwerbsmigration);
- China (zentrales Herkunftsland der Bildungs- und Erwerbsmigration);
- Russische Föderation (zentrales Herkunftsland der Bildungs- und Erwerbsmigration⁵⁸);
- Türkei (zentrales Herkunftsland der Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland);
- Serbien (zentrales Herkunftsland der Erwerbsmigration aus den Westbalkanstaaten nach Deutschland);
- Philippinen (zentrales Herkunftsland von Pflegepersonal; Erfahrungen in bereits funktionierender Kooperation auf staatlicher Ebene);
- Mexiko (bedeutendes Herkunftsland der Erwerbsmigration aus Mittelamerika; Bedeutung soll mittelfristig durch Vermittlungsabsprachen u. a. für den Pflegebereich weiter gesteigert werden);
- Brasilien (bedeutendes Herkunftsland der Erwerbsmigration aus Südamerika).

In Indien wurden wegen der herausragenden Anzahl an Erwerbsmigrantinnen und -migranten und einer sehr heterogenen Landesstruktur zwei AVen befragt. Unter den befragten AVen sind sowohl Konsulate als auch Botschaften vertreten. Die Befragten nahmen entweder einzeln oder mit mehreren Personen an den Gesprächen teil.

⁵⁸ Das Interview mit Mitarbeitenden der AV in der Russischen Föderation wurde bereits Ende des Jahres 2021 durchgeführt. Zu dem Zeitpunkt konnten die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine seit dem 24. Februar 2022 noch nicht betrachtet werden. Siehe auch Fußnote 2 in Kapitel 1.

3.2 Konzeption und Durchführung der Interviews

Als Erhebungsmethode wurde das leitfadengestützte Interview genutzt, um qualitative Informationen zu erfassen. Hierzu wurden Expertinnen- und Expertengespräche mit Mitarbeitenden aus ABHn und AVen durchgeführt, die durch ihre berufliche Position über relevantes Hintergrundwissen verfügen. In ihrem Verantwortungsbereich waren die Personen entweder unmittelbar für die Sachbearbeitung von Anträgen zu Bildungs- und Erwerbszwecken zuständig oder sie übernahmen eine Leitungsfunktion im entsprechenden Bereich der Behörde. Ziel der Befragung war der Erkenntnisgewinn darüber, inwieweit bei den Verfahrensabläufen noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Die Betrachtung der praktischen Anwendung des FEG gibt somit auch Hinweise darauf, welche konkreten Schwierigkeiten in der Sachbearbeitung vorlagen, die zu Verzögerungen führten. Es galt, diese Hürden zu identifizieren, um entsprechende Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Die Leitfäden (s. Anhang) für die Befragung der ABHn und der AVen umfassten teilstrukturierte Themenkomplexe, die dafür sorgten, dass Informationen zu allen wichtigen Themenbereichen in allen Interviews gewonnen werden konnten. Die Informationen aus den Befragungen können somit miteinander verglichen werden (Gläser/Laudel 2009). Gleichzeitig wurde in der Konzeption der Fragestellungen eine notwendige Offenheit zugelassen, um im Gesprächsverlauf auch ergänzende Informationen aufgreifen zu können, die ggf. noch nicht Teil des Vorverständnisses der Forschenden während der Konzeptionierung waren (Helfferich 2011; Hopf 2007), bzw. um Themen Raum zu geben, die in einzelnen Behörden eine besonders bedeutende Rolle spielten, und dafür Themen nachrangig zu behandeln, die ggf. nicht von aktueller Bedeutung waren und zu denen es weniger zu berichten gab.

Befragung der Ausländerbehörden

In der Befragung der ABHn wurden folgende Themenkomplexe fokussiert:

- Vor- und Nachteile des beschleunigten Fachkräfteverfahrens und der neuen Möglichkeiten für Fachkräfte mit Berufsausbildung und Auszubildende, für die Behörden und Antragstellenden;

- Einhaltung der vorgegebenen Fristen (typische Schwierigkeiten, weitere Beschleunigungsmöglichkeiten);
- Hinweise auf oder konkretes Auftreten von Missbrauchsfällen (darunter insbesondere auch Hinweise auf Wechsel von einem Aufenthaltstitel zu Bildungs- oder Erwerbszwecken zu einem Asylantrag);
- Erfahrungen bei der Erteilung von (neuen) Aufenthaltstiteln zu Erwerbszwecken;
- Hinweise zur Verbesserung der Verfahrensabläufe bei der Fachkräftemigration und zur Vermeidung von Missbrauch der Regelungen.

Die kontaktierten Behörden-Mitarbeitenden zeigten sich größtenteils offen gegenüber dem Forschungsgegenstand. Nur in zwei Fällen lehnten die kontaktierten Behörden eine Befragung ab, da hierfür die zeitlichen Kapazitäten fehlten, sodass statt derer zwei andere ABHn, die hinsichtlich ihrer regionalen Zuständigkeit und Größe vergleichbar waren, kontaktiert und befragt wurden.

Die Auswahl der konkreten Interviewpartnerinnen und -partner erfolgte jeweils behördenintern. Nach der erteilten Einverständniserklärung der Befragten wurden die Interviews auf telefonischem Wege oder per Videokonferenz durchgeführt. Ein Interview konnte vor Ort durchgeführt werden. Die Interviews wurden mittels Diktiergeräten akustisch aufgezeichnet und vollständig transkribiert. Die Länge der Befragungen variierte zwischen 33 und 91 Aufzeichnungsminuten.

Befragung der Auslandsvertretungen

In der Befragung der AVen wurden folgende Themenkomplexe fokussiert:

- Vor- und Nachteile der neuen Regelungen des FEG bezüglich Übersichtlichkeit und Bearbeitungsdauer;
- Erfahrungen mit dem beschleunigten Fachkräfteverfahren (Schwierigkeiten, weitere Beschleunigungsmöglichkeiten);
- Kommunikation/Zusammenarbeit mit den Behörden in Deutschland
- „Marketingmaßnahmen“ für das beschleunigte Fachkräfteverfahren durch die AVen, Einschätzung

von deren Wirksamkeit und der Bekanntheit von Deutschland als Zielland der Bildungs- und Erwerbsmigration unter der Bevölkerung des jeweiligen Herkunftslandes;

- Hinweise zur Verbesserung der Verfahrensabläufe bei der Fachkräftemigration und zur Vermeidung von Missbrauch der Regelungen.

Der Zugang zu den AVen erfolgte in Absprache mit dem AA. Die letztliche Auswahl an konkreten Interviewpartnerinnen und -partnern erfolgte behördenintern. Die kontaktierten Personen zeigten sich grundsätzlich interessiert und auskunftsfähig gegenüber dem Forschungsgegenstand. Wie auch bei der ABH-Befragung erfolgten die Interviews nach der informierten Einwilligung auf telefonischem Wege oder per Videokonferenz und wurden mit einem Diktiergerät aufgezeichnet und anschließend vollständig transkribiert. Bei einem Interview wurde aus persönlichen Gründen einer Tonaufzeichnung widersprochen und nur die Einwilligung für das schriftliche Protokollieren des Gesagten erteilt. Die Länge der Befragungen variierte zwischen 57 und 104 Aufzeichnungsminuten.

3.3 Auswertung und Darstellung der qualitativen Daten

Zur Analyse der qualitativen Informationen wurden alle Transkripte mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse (computerunterstützt mit dem Programm MAXQDA) ausgewertet. Die in den deutschsprachigen Sozialwissenschaften am häufigsten angewandten Inhaltsanalysen beziehen sich auf den Sozialwissenschaftler Mayring (2008). Neue Formen der qualitativen Inhaltsanalyse zeichnen sich durch ein offenes, interpretatives Vorgehen und einen dynamischen Ablauf aus (Kuckartz 2018: 46–47). Die Variante der inhaltlich strukturierten qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018) bietet ein mehrstufiges Analyseverfahren, welches sowohl die induktive als auch deduktive Einordnung von Aussagen umfasst und sich daher sehr gut für die Erfassung eines bestimmten Problemkomplexes bzw. Themas eignet. Ziel jeder Inhaltsanalyse ist es, unter der jeweiligen forschungsleitenden Perspektive die Komplexität von Textmengen zu reduzieren, um sie anschließend fokussiert zu analysieren.

Mithilfe des Computerprogramms MAXQDA wurden relevante Interviewpassagen aus den Transkripten mit sog. Codes markiert und übergeordneten thematischen Auswertungskategorien zugeordnet, um das Textmaterial systematisch zu strukturieren. Eine erste Formulierung von Auswertungskategorien erfolgte entlang deduktiv gebildeter Kategorien, abgeleitet aus den Interviewleitfäden und kontextuellem Vorwissen der Forschenden. Daraufhin folgte das induktive Bestimmen von ergänzenden Kategorien aus dem Textmaterial heraus sowie ggf. die Bildung von induktiven Subkategorien für Themen, die noch weitere Ausdifferenzierung benötigten. Das hieraus formulierte Kategoriensystem wurde schließlich auf das gesamte Interviewmaterial angewandt, sodass im Anschluss die Interpretation und inhaltliche Aufbereitung aller Kategorien stattfinden konnte.

Die Ergebnisse beider Befragungen (ABHn und AVen) wurden zunächst in einer getrennten inhaltlichen Analyse betrachtet (s. Kapitel 4 bzw. Kapitel 5), anschließend wurden relevante bzw. widersprüchliche Aussagen zu verwandten Themenbereichen unter gegenseitiger Bezugnahme beider Befragungen betrachtet und interpretiert. Ziel dieses Vorgehens war es, entsprechend zusammenhängende Handlungsfelder zu identifizieren (s. Kapitel 6).

Eine Herausforderung, die grundsätzlich in der Erhebung und Analyse von subjektiven Informationen besteht, ist die Tendenz, sozial erwünschte Antworten von den Befragten zu erhalten. Dies kann dazu führen, dass die eigene Arbeit besonders positiv dargestellt wird und kritische Themen vermieden werden. Da es sich bei den Interviews in dieser Begleitforschung nicht um standardisierte Befragungen handelte, konnten seitens der Forschenden kritische

Rückfragen gestellt und verschiedene Perspektiven betrachtet werden, um einen differenzierten Sachverhalt zu rekonstruieren. Dennoch ist z. B. die Frage, ob alle Fristen in der Sachbearbeitung eingehalten wurden, vermutlich anfällig für eine Beschönigung der tatsächlichen Gegebenheiten. Die Aussagekraft einer Gegenüberstellung der Aussagen ist zum einen durch die überschaubare Interviewgruppe von nur neun AVen im Gegensatz zur Gesamtzahl von 27 ABH-Interviews eingeschränkt. Zum anderen wurden fast ausschließlich AVen interviewt, zu denen die befragten ABHn ohnehin keine expliziten Schwierigkeiten berichtet hatten und die insbesondere aufgrund ihrer bereits hohen Anzahl an Visumanträgen zur Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland für die Begleitforschung von Relevanz waren.

In der Ergebnisdarstellung der aus dieser Analyse resultierenden Erkenntnisse wird die Anonymität der Befragten gewährleistet, sodass Rückschlüsse auf die Identität einzelner Personen nicht möglich sind. Ziel dieser Untersuchung ist es, die Auswirkungen des FEG insgesamt zu analysieren, weshalb auf individuelle wörtliche Zitate verzichtet wurde. Ein Vergleich zwischen Behörden oder eine Bewertung der jeweiligen Arbeitsweise ist nicht Gegenstand des Projektes. Es gibt allerdings einige Themen, bei denen eine inhaltliche Zuordnung beabsichtigt war. In diesen Fällen werden einzelne Bundesländer und Herkunftsländer teils explizit benannt, um die Entwicklung an gestellten Anträgen der Bildungs- und Erwerbsmigration vergleichen zu können oder auf spezielle landesrechtliche Herausforderungen aufmerksam zu machen. Umgekehrt ist in diesen Fällen ein Rückschluss auf relevante Behörden möglich, jedoch nicht auf die jeweiligen interviewten Gesprächspartnerinnen bzw. Gesprächspartner.

4 Ergebnisse der Befragung in Ausländerbehörden

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse aus den 27 qualitativen Interviews mit ausgewählten kommunalen ABHn bzw. den zentralen ABHn dargestellt. Die thematischen Schwerpunkte ergeben sich aus den Interviewinhalten, welche zum einen durch die teilstrukturierten Interviewleitfäden abgefragt und zum anderen ergänzend von den Befragten angesprochen wurden. Zunächst werden im Kapitel 4.1 die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des FEG in den ABHn betrachtet. Insbesondere wird hier auf die behördliche Umsetzung der gesetzlichen Novellierung und Aufgaben während der Einführungszeit des FEG eingegangen. Ebenfalls erfolgt eine Analyse der Aussagen zur Umsetzung der administrativen Zusammenarbeit mit den primär involvierten anderen behördlichen sowie externen Akteuren. Anschließend werden in Kapitel 4.2 qualitative Erkenntnisse zur Entwicklung der Fachkräftemigration hinsichtlich der Herkunftsländer, Qualifikationen und Aufenthaltszwecke in Deutschland wiedergegeben sowie relevante Einflussfaktoren, wie u. a. die COVID-19-Pandemie, thematisiert. Zudem werden missbräuchliche bzw. nicht intendierte Nutzungen der neuen Regelungen in den Blick genommen. Eine erste Einschätzung der Möglichkeiten des FEG für Zuwandernde sowie Arbeitgeber aus der Perspektive der Mitarbeitenden der ABHn erfolgt im Kapitel 4.3. Den Abschluss bildet Kapitel 4.4 mit einem Zwischenfazit über die Erfolgsfaktoren und noch fortbestehende Herausforderungen für die ABHn, für Zuwandernde sowie für Unternehmen.

4.1 Administrative Umsetzung und Zusammenarbeit im Rahmen des FEG

Mit dem Inkrafttreten des FEG gingen neben der Veränderung des anzuwendenden Rechts auch behördliche Umstrukturierungen einher, die insbesondere durch die Implementierung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens bedingt waren. Diese werden im Folgenden unter verschiedenen Aspekten näher betrachtet. Beginnend mit Merkmalen bezüglich der Umstrukturierung im Allgemeinen, wird anschließend näher auf die Einrichtung von zentralen ABHn und deren Vor- und Nachteile eingegangen. Ein weiteres Unterkapitel beschäftigt sich mit der Zusammenarbeit mit unmittelbar beteiligten weiteren Behörden in den Verfahren sowie mit externen Akteuren, die in einigen Regionen eine besondere Rolle spielen.

4.1.1 Allgemeine Umstrukturierung

Aus den Interviews geht hervor, dass die behördliche Umsetzung des FEG in den Bundesländern sehr unterschiedlich anlief. Neben den strukturellen Unterschieden zwischen Stadtstaaten und Flächenländern war hierbei vor allem die Entscheidung der Bundesländer ausschlaggebend, das beschleunigte Fachkräfteverfahren entweder durch kommunale oder durch neu geschaffene zentrale ABHn bearbeiten zu lassen (s. hierzu die Übersicht in Kapitel 3). Adressiert wurde auch das grundsätzliche Umdenken in der Sachbearbeitung durch das beschleunigte Fachkräfteverfahren,

sodass mit dem Inkrafttreten des FEG nun Arbeitgeber vermehrt im Fokus stehen. Die neue Zuständigkeit der ABH bedeutete für Sachbearbeitende neben der inhaltlichen Auseinandersetzung mit der Anwendung entsprechender Paragraphen des AufenthG auch eine Verschiebung der Aufgaben, u. a. eine verstärkte Beratungstätigkeit, und damit einhergehende Umstrukturierungen in den Behörden.

Organisationsprozesse und Einarbeitung

Mit der Einführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens ergab sich die grundsätzliche Neuausrichtung, dass entsprechende Verfahren zur Bildungs- und Erwerbsmigration nun durch Arbeitgeber in Vollmacht der (angehenden) Fachkraft aus dem Inland heraus beantragt werden können. Daher kam es zunächst zu der Schwierigkeit, fachkundiges Personal innerhalb der Behörde bereitzustellen, welches Kenntnisse der relevanten Regelungen im Aufenthaltsrecht besaß. Es waren i. d. R. längere Einarbeitungszeiten oder Personalschulungen nötig, um die Sachbearbeitenden mit den gesetzlichen Änderungen und neuen Unterlagen vertraut zu machen sowie mögliche administrative Unklarheiten zu beseitigen. Die Zuständigkeiten in der Bearbeitung von Verfahren zur Bildungs- und Erwerbsmigration wurden z. T. auf Landesebene zwischen den Behörden umverteilt, sodass sich je nach Bundesland unterschiedliche Konstellationen bildeten. In einigen Bundesländern wurden neue zentrale ABHen aufgebaut, um kommunale ABHen von der Sachbearbeitung der Anträge zur Bildungs- und Erwerbsmigration gänzlich zu entbinden; entsprechende Anträge wurden fortan zentralisiert bearbeitet. In Bayern entschied man sich für das Modell, dass zwar eine zentrale ABH eingerichtet wird, jedoch das beschleunigte Fachkräfteverfahren wahlweise auch bei den kommunalen ABHen durchgeführt werden kann, welche bei Bedarf durch die zentrale ABH in der Bearbeitung unterstützt werden. In den Bundesländern ohne zentrale ABH bearbeiten die kommunalen ABHen neben den üblichen Verfahren zusätzlich Fälle im beschleunigten Fachkräfteverfahren. Hierfür wurden teilweise die Verantwortungsbereiche behördenintern zwischen den Mitarbeitenden neu organisiert. Die Aufgabenverteilung unter den Sachbearbeitenden erfolgte bspw. nach aufwendigen Verfahren, die u. a. mit einem langwierigen Anerkennungsverfahren des Berufsabschlusses einhergehen, und weniger aufwendigen Verfahren, bspw. Auszubildende oder Personen mit Hochschulabschlüssen, die eine Zeugnisbewertung durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB)

erhalten oder deren Abschlüsse in der Datenbank anabin⁵⁹ verzeichnet sind.

In den Bundesländern, in denen weiterhin (ggf. nur) die kommunalen ABHen für das beschleunigte Fachkräfteverfahren regulär zuständig sind, wurde mit dem Inkrafttreten des FEG zusätzliches Personal zur Verstärkung angefordert, welches z. T. zum Zeitpunkt des Interviews noch nicht in der Behörde eingestellt worden war. Im Vergleich haben große ABHen mit einer stärkeren Belegschaft den Vorteil, dass hier einzelne Sachbearbeitende bis hin zu ganzen Teams nur für den Aufgabenbereich der Fachkräfteeinwanderung zuständig sein können, wohingegen in kleineren ABHen aufgrund von fehlenden Kapazitäten keine Spezialisierung stattfinden konnte. Vereinzelt wurde durch Fachstellenleitungen und Sachbearbeitende die Kritik geäußert, dass mit der sukzessiv gesteigerten Komplexität des AufenthG mittlerweile Kenntnisse für die Antragsbearbeitung notwendig wären, die z. T. die Kompetenzen der Tätigkeitsebenen des mittleren bzw. gehobenen Dienstes übersteigen. Zudem kämpfen die Behörden selbst mit der zunehmenden Schwierigkeit, als Arbeitgeber qualifizierte Mitarbeitende für sich zu gewinnen.

Insbesondere in der Anfangsphase, bis in den Bundesländern die Bearbeitung der Anträge des beschleunigten Fachkräfteverfahrens in zentralen ABHen gebündelt wurde, kam es in einigen kommunalen ABHen zu einer fachlichen Überforderung, als entsprechende Anträge übergangsweise noch dezentral bearbeitet werden mussten. Auch nach der operativen Arbeitsaufnahme der zentralen ABHen gab es zunächst viele offene Fragen bezüglich der Zuständigkeit je nach Aufenthaltstitel zwischen kommunalen und zentralen ABHen. Vermehrte Unsicherheiten hinsichtlich der Formalitäten und Rechtspflichten bei vertraglichen Vereinbarungen im beschleunigten Fachkräfteverfahren und der korrekten Anwendung der neuen Paragraphen wurden beklagt. Abhilfe schufen zum einem die Veröffentlichung der Anwendungshinweise des BMI und zum anderen der fachliche Austausch mit anderen ABHen sowie eine enge Vernetzung mit involvierten Akteuren (s. Kapitel 4.1.3 und 4.1.4). Bedingt durch die anfänglich reduzierte Zahl an Anträgen aufgrund der COVID-19-Pandemie öffnete sich für viele ABHen unvorhergesehen ein Zeitfenster, in dem sie sich der Gesetzes-

⁵⁹ Der Name „anabin“ ist das Akronym für „Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise“. Die Datenbank wird von der ZAB der Kultusministerkonferenz verwaltet und hat den Auftrag, Informationen zur Bewertung von ausländischen Bildungsnachweisen bereitzustellen. Sie ist aufrufbar unter: www.anabin.kmk.org (21.12.2022).

änderung inhaltlich widmen konnten. Einige bezeichneten diesen zeitlichen Zusammenfall als Gelegenheit, Verfahren zu optimieren und sich mit den Neuregelungen vertraut zu machen, anderen fehlten die praktischen Fälle, um eine persönliche Anwendungsroutine zu entwickeln.

Mittlerweile haben die ABHn eine Routine in der Erledigung ihrer neuen Aufgaben und bezüglich der Verfahrensabläufe erlangt, befanden sich jedoch zum Zeitpunkt der Befragung – ab Juni 2021 – punktuell weiterhin in einer Lern- und Findungsphase. Betont wurde, dass die Komplexität der Rechtsgrundlagen durch das FEG stellenweise zugenommen hat und hierdurch ein Mehraufwand in der Bearbeitung von Anträgen entstanden ist. Bspw. wurde für die Sachbearbeitung die Erweiterung von möglichen Erteilungsgrundlagen für eine Niederlassungserlaubnis sowie beim Familiennachzug von Eheleuten und Kindern als herausfordernd beschrieben. Als unübersichtlich gelten vor allem die umfassenden Rechtsgrundlagen im § 19c AufenthG i. V. m. mit den einzelnen Regelungen der BeschV sowie im § 16d AufenthG zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, deren Anwendung mit Unsicherheiten bei der Sachbearbeitung einhergingen. Die Neustrukturierung der Rechtsgrundlagen hat laut Aussage der Befragten zu kleinteiligeren Regelungen geführt, die eine eindeutige Zuordnung ermöglichen, in vielen Fällen aber auch die Einordnung und Bearbeitung von Sonderfällen erschweren.

Einige ABHn äußerten sich allerdings auch dahingehend, dass das FEG nur wenige gesetzliche Änderungen mit sich brachte und viele vorherige Rechtsgrundlagen nun in einem anderen Paragraphen wiederzufinden sind, was für langjährige Sachbearbeitende, die mit dem alten Gesetz vertraut waren, zunächst eine Umstellung war. Verändert hat sich vielmehr die Abwicklung der Verfahrensprozesse, bspw. durch die nun häufig notwendige Involvierung der BA mit der Einführung des Formulars „Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis“ sowie das vermehrte behördeninterne Einholen einer notwendigen Zustimmung der BA.⁶⁰ Gelobt wurden hingegen die z. T. neu formulierten und neu strukturierten Rechtsgrundlagen im Gesetz und in den Anwendungshinweisen, welche eine verlässliche und leicht vermittelbare Sachbearbeitung zulassen. Konkret wurde diesbezüglich eine verbesserte Übersichtlichkeit betont, z. B. die Bündelung

zusammenhängender Paragraphen für die Möglichkeiten zur Niederlassungserlaubnis, ebenso die Bündelung der verschiedenen Möglichkeiten zur Arbeitsplatzsuche in einem neuen Paragraphen, die eindeutige Rechtsdefinition einer Fachkraft sowie die eindeutige Unterscheidung zwischen einem Aufenthalt für den Besuch eines Intensivsprachkurses oder für eine Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme.

Praxisrelevante Änderungen brachten vor allem die Vorbereitung und die Begleitung durch ABH-Sachbearbeitende bei der Anerkennung beruflicher Qualifikationen im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. Diese neue Aufgabe war für viele Sachbearbeitende eine fachliche Herausforderung. Teilweise etablierten die ABHn über die Zeit enge Kontakte mit entsprechenden Beratungsstellen und den für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse zuständigen Stellen (im Folgenden: Anerkennungsstellen), wodurch die kostenlose Vorabprüfung von Abschlüssen und die entsprechende Fachberatung ausgelagert werden konnten. Dies war vor allem für antragstellende Arbeitgeber von Vorteil, sodass bei Aussicht auf eine fehlende Gleichwertigkeit der ausländischen zu einer inländischen Qualifikation zum weiteren Verfahrensweg und den Handlungsoptionen beraten wurde, bevor eine Vereinbarung mit den anfallenden Gebühren für ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren mit der ABH abgeschlossen wurde.

Mit Blick in die Zukunft äußerten insbesondere die kommunalen ABHn ihre Sorge vor personellen Engpässen. Aktuell gibt es in einigen ABHn z. T. nur eine sachbearbeitende Person, die für die beschleunigten Fachkräfteverfahren zuständig ist. Folglich konnten zeitweise weniger Verfahren durchgeführt werden, als Nachfrage bestand. Zur Optimierung der Arbeitsweise wünschten sich die Befragten einen stärkeren Erfahrungsaustausch zwischen den ABHn selbst sowie mit den anderen beteiligten Akteuren. Diesbezüglich sind die befragten ABHn sehr unterschiedlich aufgestellt, der Grad der Vernetzung variiert stark zwischen den Bundesländern (s. auch Kapitel 4.1.3 und 4.1.4).

Beratungsleistungen

Mehrheitlich hervorgehoben wurde die neue Rolle der zentralen bzw. kommunalen ABH, welche im beschleunigten Fachkräfteverfahren nun als Hauptanlaufstelle für Arbeitgeber fungiert. Kurz vor Inkrafttreten des FEG wurden bereits erste Interessensbekundungen zum beschleunigten Fachkräfteverfahren durch Unternehmen an die ABHn herangetragen. Die Erwartungen seitens der Arbeitgeber sowie der

⁶⁰ Für eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer der beruflichen Qualifikation angemessenen Beschäftigung an Ausländerinnen und Ausländer galt vor Inkrafttreten des FEG, dass bei Personen mit einem inländischen Hochschulabschluss laut § 2 Abs. 1 BeschV a. F. keine Zustimmung eingeholt werden musste.

Migrantinnen und Migranten bezüglich der Neuregelungen und insbesondere des beschleunigten Fachkräfteverfahrens waren hoch. Hier hieß es, gezieltes Erwartungsmanagement zu betreiben, da die Verfahrensstrukturen zunächst anlaufen mussten. Vor allem Arbeitgeber, die in der internationalen Rekrutierung von Fachkräften bislang unerfahren waren, hatten einen hohen Beratungsbedarf und wollten neben den online verfügbaren Informationen zeitnah die persönliche Unterstützung in Anspruch nehmen. Neben der inhaltlichen Vermittlung des Verfahrens ist vor allem die Zusammenstellung und qualitative Vorbereitung der Antragsunterlagen ein wesentlicher Bestandteil in der Begleitung von antragstellenden Arbeitgebern. I. d. R. wurde vorab kostenlos beraten und es wurden die Antragsunterlagen gesichtet, um die Aussicht auf Erfolg einzuschätzen und ggf. zu Alternativen zu beraten, bevor die Gebühr von 411 Euro für das beschleunigte Fachkräfteverfahren veranschlagt wurde, die sich bei einem gescheiterten Verfahren nicht zurückerstateten lässt.

Welcher Beratungsumfang und welche Informationsangebote von den ABHen bereitgestellt wurden, gestaltete sich zwischen den Behörden sehr unterschiedlich. Die zeitlichen Kapazitäten für eine umfangreiche Beratung konnten vor allem die neu gegründeten zentralen ABHen anbieten, sodass hier oftmals bereits beim Erstkontakt ein ausführliches Beratungsgespräch am Telefon erfolgte. Hierdurch sollte erreicht werden, dass interessierte Arbeitgeber unmittelbar durch eine feste Ansprechperson in eine verfahrensökonomische Richtung gelenkt werden und nicht durch Weiterleitungen den Überblick sowie das Interesse verlieren. Für die Fälle, die nicht die Voraussetzungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens erfüllten, wurde dahingehend beraten, wie die Einreise über das reguläre Visumverfahren laufen könnte. Falls bereits ein Antrag im regulären Verfahren gestellt worden war, prüfte die Ansprechperson, ob sich der Wechsel in das beschleunigte Fachkräfteverfahren zeitlich lohnen würde. Als Qualitätsmerkmal der zentralen ABHen wurde insbesondere die Bündelung von Kompetenzen hervorgehoben, sodass Sachbearbeitende dort in den relevanten Verfahren spezialisiert sind und durch die engen Kooperationen mit den beteiligten Behörden und Institutionen die Verfahren zuverlässig abschließen konnten.

In den kommunalen ABHen, die neben den regulären Verfahren auch für das beschleunigte Fachkräfteverfahren zuständig waren, fehlten im Vergleich zu den spezialisierten zentralen ABHen häufig die zeitlichen Kapazitäten, um gleichermaßen beraten zu können.

Auffallend war, dass die größeren ABHen aus Metropolregionen oftmals eine hohe Einsatzbereitschaft zeigten, vergleichbar mit den teils neu gegründeten zentralen ABHen, da man bereits vor dem Inkrafttreten des FEG mit Arbeitgebern aus der Region gezielt kooperiert hatte. Einige kommunale ABHen verfügten über entsprechende Personalressourcen, um Arbeitgebern prioritäre Beratungstermine anzubieten, wodurch in einem persönlichen Beratungsgespräch der Verfahrensweg unmittelbar erläutert wurde. Aus zeitökonomischen Gründen konnten jedoch viele kommunale ABHen eine Beratung erst anbieten, sobald Arbeitgeber ein konkretes Anliegen hatten, und verwiesen für allgemeine Informationen und Schaubilder auf die eigene hierfür aufbereitete Homepage der ABH sowie auf die Webseite *Make it in Germany*⁶¹ (MiiG), Anerkennungsberatungsstellen und den Arbeitgeberservice der BA. Es fehlte oftmals die notwendige Zeit, um ausgiebige Beratungsgespräche zu führen, sodass an die Arbeitgeber appelliert wurde, sich zunächst selbstständig inhaltlich zu informieren. Um auch den Informationsstand unter Unternehmen und Fachkräften zu verbessern, kam der Hinweis, dass es sinnvoll wäre, weitere unterstützende Formate für die inhaltliche Vermittlung des FEG zu entwickeln.

Im Vorfeld zu einer Vereinbarung zwischen einem Arbeitgeber und der ABH wurden Anfragen hauptsächlich per E-Mail beantwortet, weil viele ABHen nur eine sehr begrenzte telefonische Erreichbarkeit anbieten konnten. Aufgrund der Hygieneschutzverordnung während der COVID-19-Pandemie mussten die ABHen den Kundenverkehr stark eingrenzen. Somit waren E-Mails und Telefonate zeitweise die einzigen Kontaktmöglichkeiten zu ABHen, die früher noch reguläre Sprechzeiten oder z. T. auch einen offenen Servicebereich zur Klärung von Fragen vor Ort in der Behörde angeboten hatten. Teilweise bestand zwei Wochen lang zunächst regelmäßiger Kontakt per E-Mail, bevor ein persönliches Gespräch vereinbart wurde. Angemerkt wurde diesbezüglich, dass die geleistete Vorarbeit nicht in der Beratungsstatistik abgebildet werde, weil nur persönliche Beratungsgespräche, abgeschlossene Vereinbarungen und die Vorabzustimmungen statistisch erfasst werden. In wenigen Fällen haben sich ABHen aus Gründen der fehlenden Kapazitäten dazu entschlossen, die Beratung gänzlich auszulagern, bspw. an den ansässigen Arbeitgeberservice, die lokale Industrie- und Handelskammer (IHK) oder – falls vorhanden – an ein Welcome Center bzw. regionales Fachinformationszentrum für Einwanderung. Spezifische Fragen konnten weiterhin mit der Behörde

61 Aufrufbar unter: www.make-it-in-germany.com (21.12.2022).

geklärt werden. Erst nach erfolgter Prüfung aller Unterlagen wurde ein persönlicher Termin zwischen der ABH und dem Arbeitgeber zur Unterzeichnung der Vereinbarung für das beschleunigte Fachkräfteverfahren ausgemacht.

Kommunale ABHn, die in einigen Bundesländern ausschließlich für die regulären Verfahren zuständig sind, verwiesen am beschleunigten Fachkräfteverfahren interessierte Arbeitgeber an die zuständige zentrale ABH mit dem Hinweis, dass dort der Antrag gestellt werden müsse und welche Unterlagen beizulegen seien. Auf allgemeine Anfragen konnte punktuell eingegangen werden, eine individuelle Rechtsberatung, die auch nicht zum Aufgabenbereich der ABHn gehört, wurde jedoch nicht geleistet.

Einige Behörden führten zudem öffentliche Informationsveranstaltungen zur Vermittlung von Grundlagenwissen zur Bildungs- und Erwerbsmigration sowie speziell zum beschleunigten Fachkräfteverfahren durch, u. a. zusammen mit der lokalen Handwerkskammer (HWK), der IHK sowie dem Arbeitgeberservice, wozu Arbeitgeber, Multiplikatoren und Relocation-Agenturen eingeladen wurden. Während der COVID-19-Pandemie wurden diese Veranstaltungen primär virtuell durchgeführt. Ebenfalls wurde von Informationsveranstaltungen an den Hochschulen berichtet, um u. a. Studierenden frühzeitig zu vermitteln, dass sie durch das FEG nun die Möglichkeit eines Zweckwechsels in die Erwerbstätigkeit oder in eine Ausbildung haben, jedoch ihr Studium nicht abbrechen sollten, bevor sie ihre individuelle Situation mit der zuständigen ABH besprochen hätten. Perspektivisch wurde in mehreren ABHn anvisiert, enger mit Akteuren aus der Wirtschaft zur kooperieren und die Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken, so u. a. durch Informationsstände auf Messen, die inhaltliche Aufbereitung der eigenen Homepage und weitere Präsenzveranstaltungen für interessierte Arbeitgeber.

Eine Abgrenzung in der Zuständigkeit wurde in Bezug auf die Beratung von Migrantinnen und Migranten, die noch im Ausland leben, klar von den ABHn kommuniziert. Die behördliche Zuständigkeit liegt in diesen Fällen bei den AVen im Herkunftsland. Oftmals mussten die zentralen ABHn interessierten Personen erklären, dass eine Zuständigkeit erst ab dem Zeitpunkt vorliegt, wenn ein Arbeitgeber in Deutschland vorhanden ist. Telefonische sowie schriftliche Anfragen, die im Einzelfall entweder direkt aus dem Ausland oder durch Angehörige in Deutschland an die ABHn herangetragen wurden, konnten i. d. R. durch Verweise an die zuständigen AVen und den Hinweis zur MiiG-Webseite,

welche Informationen in verschiedenen Sprachen angeboten, bearbeitet werden. Viele ABHn nutzen vorgefertigte E-Mails in leichter Sprache, um einschlägige Informationen übersichtlich aufzulisten. In wenigen Fällen wurde explizit auf die Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ (ALiD)⁶², die ZSBA⁶³, die anabin-Datenbank, BERUFENET⁶⁴, die BAMF-Webseite zur Blauen Karte EU⁶⁵ sowie auf lokale Beratungsstellen verwiesen. Konkrete Fragen zur landesrechtlichen Sachlage bei Anerkennungsfragen oder zu einem Arbeitsplatzangebot wurden aber meistens unmittelbar beantwortet. Weitere konkrete Anliegen bezogen sich oftmals auf individuelle Verfahrensfragen zum Familiennachzug, jedoch mussten die ABHn hierzu i. d. R. wieder auf die zuständige AV verweisen, da die entsprechende Entscheidungsbefugnis nicht bei der ABH liegt.

Nach der Einreise erhielten Personen in der zuständigen kommunalen ABH eine Beratung über ihre Rechte und Pflichten in Verbindung mit dem dort ausgestellten Aufenthaltstitel. Vermittelt wurden zudem auch relevante Hinweise zu Verlängerungsanträgen und zur Aufenthaltsverfestigung sowie Aspekte, die zu beachten sind, falls eine Fachkraft ihren Arbeitsplatz verliert, z. B. dass es die Möglichkeit einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche gibt.

Digitalisierung

In den Interviews wurde betont, dass die Eintragung der im Zuge des beschleunigten Fachkräfteverfahrens erteilten Vorabzustimmungen ins AZR, welche seit Mai 2021 möglich ist, eine gute und effiziente Maßnahme darstellt. Der Zugriff auf das AZR bringt zudem Transparenz in die ausländerrechtliche Vorabprüfung durch die ABH, da hierdurch die Sachbearbeitenden ggf. vorliegende vorherige Ablehnungsgründe besser nachvollziehen können. In Einzelfällen hat die Eintragung der Vorabzustimmung in das AZR auch dazu geführt, dass die beteiligten AVen unmittelbar mit dem Erhalt der digitalen Meldung proaktiv die Fachkraft für eine Terminvereinbarung kontaktieren konnten. Jedoch haben kleinere ABHn teilweise noch technische Schwierigkeiten mit der Bedienung und Durchführung

62 Die Informationshotline ALiD wird vom BAMF und der BA im Rahmen einer ressortübergreifenden Kooperation betrieben.

63 Für weitere Informationen zur ZSBA siehe Kapitel 1.2.

64 Dabei handelt es sich um ein digitales Angebot der BA mit ausführlichen Berufsinformationen, aufrufbar unter: berufenet.arbeitsagentur.de.

65 Aufrufbar unter: <https://www.bamf.de/DE/Themen/Migration-Aufenthalt/ZuwandererDrittstaaten/Migrathek/BlaueKarteEU/blauekarteeu-node.html> (21.12.2022).

von Eintragungen ins AZR. Ein Kritikpunkt war vor allem der stark begrenzte Datenumfang für die anzuhängenden Antragsunterlagen im AZR und die geringe Upload-Geschwindigkeit beim Hochladen der Dateien, sodass teilweise eineinhalb Stunden für zehn Dateien benötigt wurden.

Gelobt wurde ein allgemeiner Digitalisierungsschub, der in einigen ABHn stattgefunden hat. Diesbezüglich wurden vor allem pandemiebedingt z. T. noch fehlende digitale Terminvergabesysteme eingerichtet, um lange Warteschlangen zu vermeiden. Auch das Beantworten von Anfragen per E-Mail und das digitale Versenden von Dokumenten zur Vorabprüfung von Antragsunterlagen haben sich in der Sachbearbeitung bewährt, sodass Präsenztermine auf ein Mindestmaß reduziert werden konnten. Angeregt wurde u. a., in Zukunft verstärkt Videoberatungen zu nutzen, um den direkten Kontakt aufrechtzuerhalten. Digitale Beratungsmöglichkeiten müssten in vielen Behörden noch stärker etabliert und die Möglichkeiten datenschutzkonformer Beratungsgespräche per Videokonferenz bekannt gemacht werden. Eine Behörde befand sich bereits auf dem Weg, zukünftig nur noch mit elektronischen Akten zu arbeiten, da dies viele Prozesse erheblich beschleunigen würde. Insbesondere wurde betont, dass sich dieses Vorgehen eigentlich besonders gut für das beschleunigte Fachkräfteverfahren eignen würde, jedoch vor allem die Anerkennungsstellen und z. T. auch einige AVen weiterhin an Papierakten bis hin zu Originaldokumenten festhalten würden (s. Kapitel 4.1.3).

Bearbeitungszeiträume und Fristen

Die zunächst notwendige fachliche Einarbeitungszeit der Mitarbeitenden in den ABHn hat in der Anfangszeit die Schnelligkeit der Bearbeitung behindert. Im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens kam für die zuständigen Sachbearbeitenden zudem eine Vielzahl an neuen Aufgaben hinzu.

Laut den Erfahrungswerten der ABHn wurden die durch den Gesetzgeber definierten Fristen im beschleunigten Fachkräfteverfahren von den AVen i. d. R. gut eingehalten, sodass Antragstellende innerhalb von drei Wochen ihren Termin zur Beantragung des Visums erhielten und innerhalb von weiteren drei Wochen eine Entscheidung über den Visumantrag durch die AV vorlag. Von einer Überschreitung der Fristen seitens der AVen im beschleunigten Fachkräfteverfahren wurde nur in wenigen Fällen berichtet. Zusammenfassend konnten die ABHn die beschleunigten Fachkräfteverfahren i. d. R. innerhalb von zwei Monaten abschließen, wenn es zu keinen unerwarteten

Verzögerungen kam. Ein Verzögerungsgrund war das Versenden von Originaldokumenten (u. a. Dokumente zur Berufsanerkennung sowie beglaubigte Personensurkunden) aus dem Ausland. Des Weiteren gab es zwischen den ABHn uneinheitliche Verfahrensweisen dazu, ob ein digitaler Scan der unterschriebenen Vollmacht der Fachkraft für den Abschluss der Vereinbarung zum beschleunigten Fachkräfteverfahren genügt oder zunächst noch auf den postalischen Eingang der originalen Vollmacht gewartet werden muss. Eine ABH äußerte den konkreten Bedarf nach einer einheitlichen Weisung. Aus diesem Grund entschieden sich viele Sachbearbeitende in den ABHn dafür, eine Vereinbarung zum beschleunigten Fachkräfteverfahren erst dann abzuschließen, wenn alle erforderlichen Unterlagen für die Anerkennung vom Arbeitgeber zusammengestellt worden waren oder der Bescheid über die (teilweise) Gleichwertigkeit bereits durch die Fachkraft vorab bei der zuständigen Anerkennungsstelle eingeholt worden war. Viele Antragstellende nutzen somit das beschleunigte Fachkräfteverfahren, wenn das Anerkennungsverfahren schon abgeschlossen war, ausschließlich, um zeitnah einen Termin bei der AV zu bekommen.

Größere Verzögerungen gab es vor allem bei den Verfahren, die noch die Anerkennung eines reglementierten Berufsabschlusses benötigten. Insbesondere die Anerkennung von medizinischen Berufen erwies sich als äußerst langwierig. Grundsätzlich hat der Gesetzgeber den Anerkennungsstellen daher eine verkürzte Frist der vorherigen drei bzw. vier auf bis zu zwei Monate vorgegeben, die jedoch erst bei Vollständigkeit aller notwendigen Unterlagen greift. Für reglementierte Gesundheitsberufe können außerdem in den einzelnen Bundesländern abweichende Regelungen gelten. Aber auch bei nicht reglementierten Ausbildungsberufen bestanden Bearbeitungszeiträume von zwei bis sechs Monaten seitens der zuständigen Anerkennungsstelle. Teilweise fehlten Personalkapazitäten in den Anerkennungsstellen, in anderen Fällen waren die Arbeitgeber bzw. die Fachkraft nicht in der Lage, fehlende Unterlagen zeitnah bzw. überhaupt zu beschaffen. Im Gegensatz dazu waren Verfahren mit Hochschulabschlüssen, die in der anabin-Datenbank kostenlos abgerufen werden können oder für die eine kostenpflichtige Zeugnisbewertung bei der ZAB (i. d. R. innerhalb von zwei bis drei Wochen) erfolgte, vergleichsweise schnell abgearbeitet. Besonders effizient erwies sich das beschleunigte Fachkräfteverfahren für Antragstellende einer Blauen Karte EU, da hier die ABH teilweise innerhalb einer Woche eine Vorabzustimmung ausstellen konnten, sodass Personen durch den beschleunigten Termin in der AV in einem Zeit-

raum von einem Monat nach Deutschland einreisen konnten. Auch außerhalb des beschleunigten Fachkräfteverfahrens berichteten die ABHn von erfahrungsgemäß sehr schnellen Bearbeitungszeiten in den AVen für die Blaue Karte EU (s. auch Kapitel 5.1.1). Von ausgesprochen unkomplizierten Verfahren profitierten daneben vor allem Auszubildende. Entsprechende Vereinbarungen wurden z. T. innerhalb weniger Tage abgeschlossen, da hierbei kein vorgeschaltetes Anerkennungsverfahren benötigt wird.

In regulären Verfahren gab es neben den bereits genannten Verzögerungsgründen auch die Schwierigkeit, u. a. aufgrund der COVID-19-Pandemie und den dadurch ausgelösten temporären Schließungen, einen Termin in der Botschaft zu erhalten. Bereits vor dem Inkrafttreten des FEG kam es in einigen Herkunftsländern bei der Terminvergabe und Antragsbearbeitung zu starkem Verzug, sodass sich hier die Anträge stauten. Während der COVID-19-Pandemie wurden zudem die Personalkapazitäten in einigen AVen stark heruntergefahren (s. auch Kapitel 5.2.1). Dies wurde mehrfach zu AVen in den Westbalkanstaaten berichtet, aber stellenweise auch über AVen in China, dem Iran, der Ukraine⁶⁶, der Türkei und im Libanon. Als Folge des Rückstaus bei der Visa-Bearbeitung musste teilweise mit mehrmonatigen bis über einjährigen Wartezeiten für einen Termin gerechnet werden, insbesondere war dies in den Westbalkanländern der Fall (s. auch Kapitel 5.2.1). Stellenweise haben AVen nur noch Termine für das beschleunigte Fachkräfteverfahren vergeben oder ausschließlich an sehr dringende Sonderfälle. Hier bot das beschleunigte Fachkräfteverfahren oft die einzige Möglichkeit, einen Termin zu erhalten, sodass Personen in das beschleunigte Fachkräfteverfahren wechselten, falls hierfür die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt waren (s. auch Kapitel 4.2.2).

Thematisiert wurden des Weiteren die langen Wartezeiten für Zugewanderte bis zur Aushändigung des entsprechenden Aufenthaltstitels. Die Ausstellung und die Terminvereinbarung zur Abholung finden nach der Einreise der (angehenden) Fachkraft grundsätzlich in der örtlich zuständigen ABH statt, unabhängig davon, ob ggf. zuvor das beschleunigte Fachkräfteverfahren

anderswo in einer zentralen ABH beantragt bzw. bearbeitet wurde. Berichtet wurde von Wartezeiten bis zu einem halben Jahr, bis die Personen ihren eAT in den Händen hielten. Die Wartezeit ergab sich i. d. R. aus einem Terminvorlauf von zwei bis drei Monaten in der ABH, der anschließenden Bearbeitung, zusätzlich der vier bis sechs Wochen, bis die Bundesdruckerei den eAT erstellt und zur Abholung an die ABH postalisch versandt hatte. Insbesondere die geringen Personalkapazitäten waren die Hauptursache für fehlende Termine in den ABHn. Allgemein bekannt sind die sich daraus ableitenden Schwierigkeiten der telefonischen Erreichbarkeit, sodass Arbeitgeber und Fachkräfte bei der Erfragung des aktuellen Sachstandes häufig im Ungewissen blieben. In den meisten ABHn wurde die Ersterteilung eines Aufenthaltstitels für eine Fachkraft nicht prioritär bearbeitet. Somit mussten sich die Personen auch selbstständig einen Termin vor Ablauf des Visums buchen. In wenigen ABHn gab es die Vorgehensweise, dass durch die jeweils bereits zuständigen Sachbearbeitenden eine automatische Wiedervorlage für Personen im beschleunigten Fachkräfteverfahren eingestellt wurde, um diese bspw. drei Monate vor Ablauf ihres Visums direkt für eine Terminvereinbarung zu kontaktieren.

Als förderlich wird die Erteilung von Visa mit einer längeren Gültigkeit von bis zu einem Jahr für Personen im beschleunigten Fachkräfteverfahren betrachtet. Dies reduzierte vor allem in der arbeitsintensiven Startphase des FEG temporär das Aufgabenpensum und war insbesondere während der COVID-19-Pandemie sinnvoll, um Kundenkontakte zu minimieren. Für Personen, die kurzfristig aufgrund von langen Wartezeiten oder eines dreimonatigen Visums eine Bescheinigung über den gültigen Aufenthalt brauchten, wurde übergangsweise eine Fiktionsbescheinigung nach § 81 Abs. 4 AufenthG ausgestellt. Problematische Wartezeiten für einen Termin in der ABH ergaben sich jedoch bei den Personen, die im Inland ihren Aufenthaltsweg wechselten, bspw. zunächst als Au-pairs eingereist waren und dann in eine Ausbildung starten wollten. Viele (angehende) Fachkräfte beantragten jedoch zeitnah nach Einreise weit vor Ablauf des Visums einen eAT, da auf diesem Dokument der Aufenthaltsweg und die Aufenthaltsdauer klar erkennlich werden. Zudem bringe dies bessere Chancen auf dem Wohnungsmarkt und sei bspw. vielerorts eine Voraussetzung für die Beantragung von Kindergeld und die Eröffnung eines Bankkontos. Auch seitens der Arbeitgeber wurde oftmals der „handfeste“ Nachweis eines von der ABH ausgestellten Aufenthaltstitels gewünscht, bspw. zum Vorzeigen bei behördlichen Finanzkontrollen. Hierzu betonten die ABHn,

66 Die Befragungen der ABH-Mitarbeitenden erfolgten vor dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine seit dem 24. Februar 2022. Mittlerweise können aus der Ukraine geflüchtete Personen mit oder ohne ukrainische Staatsbürgerschaft visumfrei einreisen und bei Bedarf unter Prüfung der Voraussetzungen einen entsprechenden Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit bei einer ABH beantragen. Geflüchtete Personen aus der Ukraine erhalten nach aktuellem Stand zunächst für zwei Jahre einen Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG, der grundsätzlich ebenfalls eine Erwerbstätigkeit gestattet.

dass bezüglich der Gleichwertigkeit eines Visums zum Aufenthaltstitel z. T. noch falsche Vorstellungen bestehen und die schnelle Beantragung eines eAT teilweise unnötig wäre. Jedoch wurde auch angemerkt, dass es wenige Einzelfälle gab, bei denen AVen eine inkorrekte Auflage im Visum vermerkt hatten, die eine Erwerbstätigkeit in Deutschland nicht zuließ, oder bei denen es sich um kein Mehrfachvisum⁶⁷ handelte, sodass Personen nicht beliebig ein- und ausreisen konnten. In diesen Fällen wurde der zeitnahen Ausstellung eines eAT mit der korrekten Auflage eindeutig zugestimmt.

Eine Entlastung der ABHen würde durch ein Verfahren begünstigt werden, das Präsenztermine zur Beantragung des eAT auf ein Mindestmaß reduziert. Hierzu wurde zum einen Nachholbedarf in der Digitalisierung genannt. Zum anderen wurde auch die Sicherheitsanordnung kritisiert, dass der eAT von der antragstellenden Person persönlich in der Behörde abgeholt werden muss. Seit der COVID-19-Pandemie sind einige ABHen dazu übergegangen, den eAT per Post zu versenden. Daraus resultierte der Wunsch, zukünftig sichere Versandmöglichkeiten zu finden, sodass die Bundesdruckerei den eAT direkt an die antragstellende Person postalisch verschicken kann.

Herausforderungen in den Verfahren

Die befragten ABHen äußerten sich zu bestimmten Aspekten der gesetzlichen Novellierung kritisch und beschrieben Sonderkonstellationen, die zu Verzögerungen in der Sachbearbeitung führten. So wurde bspw. die Voraussetzung, über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache für die Niederlassungserlaubnis nach § 18c AufenthG zu verfügen, als eine zusätzliche Hürde für hoch qualifizierte Fachkräfte in englischsprachigen Berufsbranchen, bspw. der IT-Branche, wahrgenommen. Unsicherheiten gab es diesbezüglich auch seitens der Sachbearbeitenden, die teilweise Schwierigkeiten hatten, die Sprachkenntnisse zu überprüfen, etwa wenn bei älteren Sprachzertifikaten die Vermutung nahelag, dass die Fachkraft seit Jahren die deutsche Sprache nicht mehr angewandt hatte. Schwierigkeiten traten in Einzelfällen ebenso bezüglich der Überprüfung von berufspraktischen Kenntnissen bei IT-Spezialistinnen und Spezialisten nach § 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV auf. Sachbearbeitende konnten die Gegebenheiten auf dem ausländischen Arbeitsmarkt mit entsprechenden Unternehmen im Ausland nur schwer einschätzen. Damit die ABHen die Erfolgsaussichten bei der Bera-

tung der antragstellenden Unternehmen bzw. Zuwandernden besser einschätzen können, wären vertiefte Kenntnisse bei entsprechenden Anträgen in diesem Bereich hilfreich, auch wenn die letztendliche Prüfung der berufspraktischen Kenntnisse bei der BA erfolgt.

Als herausfordernd erwies sich auch die Überprüfung einer „angemessenen Altersvorsorge“ für Fachkräfte über 45 Jahre. Es wurden mehrfach Fälle geschildert, in denen Personen zunächst eine Ausbildung in Deutschland oder eine Qualifizierungsmaßnahme nach § 16d AufenthG absolvieren und für den Wechsel in die Erwerbstätigkeit nach § 18a AufenthG die entsprechende Altersvorsorge nicht nachweisen können. Zum einen ist es insbesondere für Personen mit Einkommen aus nicht-akademischen Berufen (z. B. im Hotel- und Gastgewerbe) schwierig, zusätzliche Beiträge monatlich in eine private Altersvorsorge zu zahlen, zum anderen ist es für Sachbearbeitende teilweise unmöglich, die Nachweise über anzurechnende Vermögen im Herkunftsland zu bewerten. Diese Regelung wird zudem für Fachkräfte hinfällig, sobald ihnen nach fünf Jahren eine Niederlassung erteilt wird. Somit wurde von den befragten ABH-Mitarbeitenden nahegelegt, eine verfahrensökonomische und einheitliche Lösung zu finden, die sich bspw. an § 9 AufenthG orientiert.

Die komplexen Abläufe im Anerkennungsverfahren führten teilweise dazu, dass qualifizierte Personen es vorzogen, mit einem Aufenthaltstitel nach § 19c Abs. 1 AufenthG einzureisen (wenn die Rahmenumstände der angestrebten Tätigkeit in der BeschV aufgeführt werden), statt vorab ein langwieriges Anerkennungsverfahren zu durchlaufen. Beispielsweise stellte sich die Frage, ob Personen entweder nach erfolgter Anerkennung als Fachkraft nach § 18b AufenthG einreisen sollten oder nach § 19c AufenthG i. V. m. § 5 BeschV (Wissenschaft, Forschung und Entwicklung), mit dem Nachteil, die entsprechende Niederlassungserlaubnis erst nach fünf statt nach vier Jahren zu erhalten.

4.1.2 Einrichtung zentraler Ausländerbehörden

Kommunale ABHen betonten, dass die gebündelte Bearbeitung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens in einer zentralen ABH eine wirksame Entlastung für die Bearbeitung der regulären Verfahren bedeutet. Insbesondere in Hochphasen, z. B. zeitnah zum Semesterstart, wenn viele ausländische Studierende eine Ausstellung ihres Aufenthaltstitels beantragen, bleibt den kommunalen ABHen wenig Zeit für die

⁶⁷ Auch Multiple-Entry-Visum oder Multivisum genannt, dies erlaubt die mehrfache Einreise in den Schengen-Raum.

prioritäre Sachbearbeitung von Vorabzustimmungen für beschleunigte Fachkräfteverfahren. Die Zentralisierung konzentriert Kompetenzen und fördert somit die schnellere Abarbeitung der Verfahren nach einheitlichen Standards, während die Arbeitsauslastung und entsprechende Wartezeiten zwischen den kommunalen ABHn sehr variieren. In den Bundesländern, die weiterhin eine dezentrale Bearbeitung vorsehen, wurden vor allem im ländlichen Raum vergleichsweise wenige Vorabzustimmungen im beschleunigten Fachkräfteverfahren erteilt. Somit konnte hier nur bedingt eine Spezialisierung und Routine in der Sachbearbeitung stattfinden. Betont wurde, dass das Modell der zentralen ABH wesentliche Personalressourcen für die Bearbeitung regulärer Anträge spart, da sich hier nur vereinzelt Sachbearbeitende mit den relevanten Regularien des beschleunigten Fachkräfteverfahrens vertieft beschäftigen müssen.

Nach einer ersten Anlaufzeit zeichneten sich die zentralen ABHn durch ihre enge Vernetzung mit unmittelbar am Verfahren beteiligten Behörden (BA und AVen) sowie den Anerkennungsstellen aus (s. auch Kapitel 4.1.3). Die Zuständigkeit konnte mit einer zentralen Behörde viel eindeutiger nach außen kommuniziert werden als bei einer dezentralen Bearbeitung, sodass Antragstellende und am Verfahren beteiligte Akteure größtenteils wussten, wohin sie sich wenden müssen. Die Arbeitgeber konnten durch die Bearbeitung aus einer Hand mit einer konkreten Ansprechperson eine solide Vertrauensbasis entwickeln. Zum Teil wurde bereits von einer zufriedenen Stammkundschaft berichtet. Vorteilhaft war der enge serviceorientierte Kontakt, sodass Arbeitgeber es vor allem schätzten, dass die sachbearbeitende Person telefonisch den Sachstand des Verfahrens proaktiv mitteilte. Insbesondere Großkonzerne wie die Deutsche Bahn oder das Rote Kreuz mussten sich bei einer Vielzahl von Anträgen nicht mit jeder einzelnen kommunalen ABH auseinandersetzen, sondern profitierten von einer standardisierten und schnellen Bearbeitung. Ohnehin kam es vor allem in Metropolregionen häufiger vor, dass Arbeitgeber aus dem Umland einen Antrag bei der regional größten ABH stellen wollten, sie aber dann in Bundesländern, die keine zentralisierte Bearbeitung ermöglichen, an die eigentlich zuständige kleinere kommunale ABH verwiesen wurden.

In Bundesländern, die eine dezentrale Bearbeitung vorsehen, birgt wiederum die regionale Nähe verschiedene Vorteile. Die kommunalen ABHn sind mit dem regionalen Arbeitsmarkt vertraut, kennen unter Umständen die entsprechenden Unternehmen und können somit die Seriosität der Anträge einfacher beur-

teilen. Eine individuelle Betreuung vor Ort begünstigte das Vertrauen in die Bearbeitung und das inhaltliche Verständnis. Zuständige Sachbearbeitende hatten im besten Fall einen ganzheitlichen Blick auf das zuvor abgelaufene Verfahren, sodass nach Einreise der Fachkraft die Ausstellung des Aufenthaltstitels pragmatisch abgearbeitet werden konnte, ohne dass ggf. noch die Akte der antragstellenden Person bei der zuvor beteiligten zentralen ABH angefordert werden musste. Insbesondere in Flächenländern profitierten Arbeitgeber von der dezentralen Bearbeitung aufgrund der geringeren Entfernung zur kommunalen ABH und eines ggf. bereits etablierten Kontakts.

In der Startphase gab es behördenintern z. T. Unklarheiten, welche Aufgaben weiterhin bei der kommunalen ABH liegen und welche fortan an die zuständige zentrale ABH ausgelagert werden sollen. Angeregt wurde daher, dass ein fortlaufender enger Informationsaustausch zwischen den Behörden verstärkt stattfinden sollte, um Zuständigkeiten zu klären. Insbesondere kommunale ABHn, die nicht mit den Regularien der Bildungs- und Erwerbsmigration vertraut waren, hatten Schwierigkeiten, den Begriff der Fachkraft juristisch korrekt einzuordnen, sodass z. T. auch Anfragen von Personen ohne formale Berufsqualifikation an eine zentrale ABH weitergeleitet wurden. Irritationen gab es insbesondere dahingehend, dass der Arbeitgeber den Antrag für das beschleunigte Fachkräfteverfahren zunächst in einer zentralen ABH stellt, jedoch die Fachkraft nach der Einreise ihren Aufenthaltstitel grundsätzlich in der jeweils örtlich zuständigen (kommunalen) ABH ausgehändigt bekommt. Die Aufteilung der Zuständigkeiten mit einer Ansprechperson in der zentralen ABH und einer zweiten in der kommunalen ABH für alle folgenden aufenthaltsrechtlichen Fragen war für einige Arbeitgeber und zugewanderte Fachkräfte nicht nachvollziehbar.

Vor allem in Metropolregionen haben kommunale ABHn weit vor dem Inkrafttreten des FEG langjährige Erfahrung in der Bearbeitung von Anträgen zur Bildungs- und Erwerbsmigration gesammelt und fungierten bereits als bekannte Anlaufstelle für Unternehmen. Diese Rolle mussten einige ABHn nun an die neue zentrale Behörde abtreten. Ein Nachteil einer zentralen Bearbeitung war außerdem, dass sich die kommunalen ABHn langfristig nicht mit speziellen Konstellationen der Bildungs- und Erwerbsmigration vertraut machen und bei Rückfragen von Arbeitgebern kaum Hilfestellung geben können, wenn die Zuständigkeit gänzlich an zentrale ABH ausgelagert wird. Andererseits war die Einführung von zentralen Behörden vor allem für kleinere ABHn sinnvoll, weil auch bei geringen Fall-

zahlen eine grundlegende Einarbeitung notwendig ist und dieses Fachwissen bei langen Pausen zwischen den Fällen dann ständig aufgefrischt werden muss.

Grundsätzlich wurde die Einführung der zentralen ABHn in den betroffenen Bundesländern als positive Entwicklung begrüßt. Teilweise äußerten sich Befragte in Bundesländern ohne eine zentrale Behörde dazu, dass sie sich im eigenen Bundesland ebenfalls eine solche gewünscht hätten. Dennoch hatten sich in einigen Bundesländern u. a. kommunale Spitzenverbände mit großer Vehemenz dagegen ausgesprochen, ihren Behörden Zuständigkeiten zu entziehen.

4.1.3 Administrative Zusammenarbeit mit unmittelbar beteiligten Behörden

Die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Akteuren spielt eine wichtige Rolle, wenn es um eine zügige und reibungslose Durchführung der Verfahren geht. Hierbei sind vor allem die Akteure zu nennen, die neben den ABHn unmittelbar beteiligt sind, etwa die BA, die AVen sowie insbesondere bei Verfahren für Personen mit nicht-akademischen Berufsabschlüssen die Anerkennungsstellen (IHK FOSA⁶⁸ bzw. lokale HWKn und die entsprechend zuständigen Landesämter).

Grundsätzlich wurde deutlich, dass sich die Zusammenarbeit speziell im neuen beschleunigten Fachkräfteverfahren anfangs noch einspielen musste. Viele Behörden mussten erst die Zuständigkeiten klären, wer welche Aufgaben zu übernehmen hat. Im Zeitablauf haben sich jedoch viele Anfangsschwierigkeiten lösen lassen.

Unabhängig von der Institution, mit der kommuniziert wurde, zeigte sich eine nahezu allgemeingültige Tendenz: Je besser die persönlichen Kontakte sind und je mehr konkrete Ansprechpersonen vorhanden waren, die man auch auf schnellem Wege erreichen kann, desto einfacher und schneller konnten die Verfahren abgewickelt werden. Dagegen führte der Kontakt über

Funktionspostfächer oder allgemeine Telefonnummern oft dazu, dass Verfahren lange liegen blieben.

Bundesagentur für Arbeit

Mit der BA pflegten die meisten befragten ABHn eine gute bis sehr gute Zusammenarbeit. Der Kontakt zur BA hatte sich seit der Einführung des FEG intensiviert, da nun verstärkt die Zustimmung der BA zur Zulassung zum Arbeitsmarkt eingeholt werden musste und sich gewisse Abläufe, bspw. mit der Einführung des Formulars „Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis“, zunächst neu einspielen mussten. Einige ABHn profitierten von bereits etablierten Kontakten zu Ansprechpersonen in den Arbeitsagenturen, die bei Rückfragen zu Formularen, Nachweisen oder Rechtsgrundlagen aus der BeschV direkt kontaktiert werden konnten. Auf diese Weise konnten Arbeitgeber zielgerichtet unterstützt und vermeidbare Ablehnungen reduziert werden.

Zumeist erfolgte der Kontakt über Kurznachrichten zwischen BA und ABH im behördeninternen Portal oder per E-Mail, eher selten wurde telefoniert, auch weil die telefonische Erreichbarkeit ohne direkte Ansprechperson sehr beschränkt war. Bei größeren ABHn bestand meist eine engere Kooperation zur ansässigen Arbeitsagentur, wenn diese z. B. als Teil eines Welcome Centers im selben Gebäude ansässig war und bei Bedarf auch unbürokratisch unterstützte. Eine ABH berichtete von einer gemeinsam organisierten Informationsveranstaltung mit dem Arbeitgeberservice zum Inkrafttreten des FEG, andere nutzten meist eine Verweisberatung an die BA bei Fragen zum Arbeitsmarkt seitens interessierter Arbeitgeber oder Zugewanderter. Nur eine ABH erwähnte die neu gegründete Beratungsstelle ZSBA der BA (s. auch Kapitel 4.1.1) und lobte, dass durch diese Institution die Möglichkeiten der Bildungs- und Erwerbsmigration für interessierte Personen zugänglicher werden und Grundlagenwissen vermittelt wird.

Die zentralen ABHn beschrieben die Zusammenarbeit mit der BA als überwiegend unproblematisch, da selten Klärungsbedarf bestand. Die vorgegebene Frist von einer Woche für die Zustimmung zur Beschäftigung im beschleunigten Fachkräfteverfahren wurde in vielen Fällen sogar deutlich unterschritten, sodass hier innerhalb von wenigen Stunden bis maximal einer Woche die Entscheidung der BA vorlag. In einigen Fällen wurde von personellen Engpässen bei der BA gesprochen, die zu Verzögerungen führten. Dadurch konnten im regulären Verfahren zwei bis vier Wochen anfallen, bis eine Entscheidung der BA vorlag. Ein häufig ge-

68 Die IHK *Foreign Skills Approval* (IHK FOSA) ist als bundesweites Kompetenzzentrum deutscher Industrie- und Handelskammern für die Feststellung der Gleichwertigkeit einschlägiger ausländischer Berufsabschlüsse zuständig. Sie vergleicht, inwieweit ausländische Berufsqualifikationen mit den entsprechenden deutschen IHK-Ausbildungsverordnungen als gleichwertig eingestuft werden können. Für andere handwerkliche Ausbildungsberufe sind die lokalen HWKn und bei landesrechtlich reglementierten Berufen die Landesämter zuständig.

nannter Ablehnungsgrund war ein zu niedriges Gehalt, welches unter den ortsüblichen Konditionen der jeweiligen Branche lag. War dies der Fall, dann suchten die ABHn i. d. R. das Gespräch mit dem Arbeitgeber, ob die Konditionen im Arbeitsvertrag entsprechend angepasst werden könnten, und stellten eine neue Zustimmungsanfrage an die BA.

Dennoch äußerten die ABHn punktuellen Optimierungsbedarf. Zum Zeitpunkt der Befragung gab es stellenweise Verzögerungen, weil Arbeitgeber nicht informiert waren, dass seit dem Inkrafttreten des FEG das Formular „Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis“ beigelegt werden muss, um eine Zustimmung bei der BA zu beantragen. Statt dass die ABH direkt mit der Antragsbearbeitung fortfahren konnte, musste häufig noch gewartet werden, bis das Formular nachgereicht wurde. Diesbezüglich wurde sich seitens der BA eine öffentlichkeitswirksame Informationsvermittlung gewünscht, damit interessierte Arbeitgeber frühzeitig hierüber in Kenntnis erhalten.

Einige Verfahren sind insbesondere dahingehend komplizierter geworden, als dass bisher nach der alten Fassung der Rechtsgrundlagen keine Zustimmung der BA benötigt wurde, wenn Personen mit einem inländischen Hochschulabschluss einer ihrer beruflichen Qualifikation angemessenen Beschäftigung nachgehen wollten (nach § 2 Abs. 1 BeschV a. F.). Selbiges galt für diese Personengruppe auch im Rahmen einer Blauen Karte EU für eine Erwerbstätigkeit in einem Mangelberuf. Durch die Novellierung mit dem FEG ist nun auch eine Zustimmung der BA für ebendiese Personengruppe notwendig. In der Praxis funktionierte dies zwar recht zügig, jedoch war es vorher nicht notwendig und stieß auf Irritationen bei Arbeitgebern, denen das nun gesondert vermittelt werden musste. Mehrere ABHn berichteten auch von technischen Problemen beim elektronischen Versand von Dokumenten an die BA zum Einholen der Zustimmung. Die eingescannten Dokumente durften nicht die Größe von 500 kB überschreiten. Dies erschwerte den schnellen Austausch von eingescannten Dokumenten, die oft zu groß waren.

In Einzelfällen gab es Meinungsdivergenzen zwischen den ABHn und der BA, bspw. weil laut den Anwendungshinweisen das Formular „Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis“ für Auszubildende nicht mehr erforderlich ist, sondern allein der Ausbildungsvertrag vorzulegen ist, das Formular aber dennoch von der BA eingefordert wurde. Teilweise wurde angemerkt, dass ein stärkeres Vertrauen seitens der BA in die Vorabprüfung der ABH-Sachbearbeitenden wünschenswert

wäre. Bevor Zustimmungsanfragen durch die ABH verschickt werden, wurden i. d. R. alle Unterlagen durch diese gesammelt und gesichtet. Stellenweise empfanden es einzelne Sachbearbeitende als unverhältnismäßig, wenn bspw. bei einem vergessenen Scan des ausländischen Berufsabschlusses die Zustimmungsanfrage automatisch durch die BA abgelehnt wurde. Grundsätzlich äußerten die ABHn den Bedarf nach mehr Flexibilität in der Zusammenarbeit mit der BA. Insbesondere zur Klärung von Rückfragen wäre eine direkte Kommunikation zeiteffizienter, anstatt hierfür stets einen neuen Antrag auf Zustimmung bei der BA einzureichen.

Auslandsvertretungen

Bezüglich der Kommunikation mit den AVen waren die Rückmeldungen der ABHn sehr unterschiedlich. Es gab ABHn, die die Verständigung mit den AVen ausdrücklich lobten. In diesen Fällen waren einzelne AVen sehr engagiert, die ABHn über den fortlaufenden Verfahrensstand zu informieren. Als besonders hilfreich erwies sich die Zusammenstellung von E-Mail-Adressen konkreter AV-Mitarbeitender, da bei Rückfragen über die allgemeinen Funktionspostfächer erst nach Tagen oder je nach Auslastung der AVen teilweise überhaupt keine Antwort erfolgte.

Grundsätzlich wurde das beschleunigte Fachkräfteverfahren als Erleichterung für die Kommunikation eingeschätzt, da die ABHn bei fehlenden Unterlagen unmittelbar den Arbeitgeber kontaktieren konnten. Im Vergleich dazu mussten ABHn in einem regulären Verfahren, wo die primäre Zuständigkeit bei den AVen liegt, ihre Anfrage, z. B. bei fehlenden Nachweisen, immer erst an die AV übermitteln. Durch die Umkehr der Zuständigkeiten im Prüfauftrag reduzierte sich im Allgemeinen der Kommunikationsbedarf zwischen ABHn und AVen und es trat zwangsläufig eine Beschleunigung der Sachbearbeitung ein. Anfangs, als das AZR noch nicht für die beschleunigten Fachkräfteverfahren genutzt wurde, fehlte einigen AVen ein System, um Vorabzustimmungen priorisiert aus dem (E-Mail-)Posteingang zu filtern. Mittlerweile funktioniert die Nutzung des AZR überwiegend gut und führt durch das sichere elektronische Versenden der Vorabzustimmung i. d. R. zu einer erheblichen Beschleunigung. Zum Zeitpunkt der Befragung konnten jedoch aus technischen Gründen noch nicht alle ABHn sowie AVen das AZR hierfür nutzen. In diesen Fällen wurden die Vorabzustimmung und die notwendigen Unterlagen per E-Mail verschickt. Vereinzelt entstand hierdurch die Problematik, dass die ABHn von den AVen aufgefordert wurden, zudem die originale Vorabzu-

stimmung postalisch ins Ausland zu versenden, was zu erheblichen Verzögerungen führte.

Konkrete Verbesserungshinweise betrafen zum einen den Ausbau der Funktionen im AZR für das beschleunigte Fachkräfteverfahren, sodass ABH bzw. AV-Mitarbeitende hierüber auch mittels Zwischennachrichten, wie im Portal für die regulären Verfahren üblich, miteinander kommunizieren könnten. Des Weiteren wurde stellenweise angeregt, zukünftig die Übermittlung von Dokumenten zwischen den Behörden gänzlich in elektronischer Form im Rahmen von E-Akten zu bewerkstelligen, um weniger Originaldokumente verschicken zu müssen.

Darüber hinaus gab es in der administrativen Zusammenarbeit teilweise noch Schwierigkeiten bei der Klärung der Zuständigkeiten. Das lag zum einen daran, dass die AVen in den letzten Jahren bei den meisten Verfahren autark Entscheidungen treffen konnten, und zum anderen daran, dass sich die veränderte Zuständigkeit nur auf einen Bruchteil aller Verfahren beschränkt, nämlich die beschleunigten Fachkräfteverfahren. Oftmals gab es insbesondere in den ersten Monaten des FEG Anlaufschwierigkeiten und Meinungsverschiedenheiten, da sich die neuen Verfahren erst noch einspielen mussten. Einzelne AVen waren bspw. noch nicht mit dem neuen Verfahrensablauf, inklusive der durch die ABH erteilten Vorabzustimmung, vertraut. Laut den befragten ABHen wurde einigen (angehenden) Fachkräften durch lokal Beschäftigte der AVen ein inkorrektes Bild über die Dauer des beschleunigten Fachkräfteverfahrens vermittelt und fälschlicherweise die Vorabzustimmung zusätzlich als Originaldokument eingefordert. Eine maßgebliche Hürde war auch die Sorge vor einem erhöhten Haftungsrisiko (auch in Anbetracht der verlängerten Visagültigkeit) seitens der AVen, wenn die Antragsprüfung nicht mehr selbstständig, sondern durch die ABHen durchgeführt wurde.

Grundsätzlich ist den AVen im beschleunigten Fachkräfteverfahren laut dem Gesetzgeber nur bei berechtigtem Zweifel gestattet, die Vorabzustimmung der zuständigen ABHen infrage zu stellen. Statt den übermittelten Vorabzustimmungen der ABHen vollumfänglich zu vertrauen, wurden diese jedoch teilweise doppelt geprüft und Entscheidungen infrage gestellt. Gelegentlich gab es einen durchaus nachvollziehbaren Klärungsbedarf, z. B. bei vermeintlich gefälschten Dokumenten. Stellenweise zeigte sich jedoch auch eine – nach Meinung der befragten ABHen – unbegründete Skepsis seitens der AVen. Kritisiert wurde, dass in Einzelfällen auch Bescheide der zuständigen

Anerkennungsstellen angezweifelt wurden, da einige AVen anhand ihrer Länderexpertise entweder den sog. Referenzberuf oder die (teilweise) Gleichwertigkeit des ausländischen Berufsabschlusses anders einschätzten. Andererseits wurde in manchen Fällen den ABHen eine Zuständigkeit zugeteilt, die so nicht vorgesehen war. Bspw. verwiesen AVen (angehende) Fachkräfte bei Rückfragen zum laufenden Verfahren an die ABHen, die jedoch keine ausführlichen Auskünfte zum Sachstand erteilen durften, da die AVen als Entscheidungsträger die Verfahrensentscheidung selbst kommunizieren müssen. Problematisch war außerdem, dass seitens der AVen z. T. darauf bestanden wurde, einen Arbeitsvertrag vorzulegen. Arbeitgeber wollten jedoch oftmals noch kein Einstellungsdatum festlegen, bevor nicht das Einreisevisum vorlag.

Anerkennungsstellen

Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den zuständigen Anerkennungsstellen differenzierten die ABHen maßgeblich zwischen den lokalen HWKn sowie der IHK FOSA, die für die Anerkennung nicht reglementierter Ausbildungsberufe zuständig sind, und den entsprechenden Landesämtern in Anerkennungsverfahren für landesrechtlich reglementierte Berufe. Hierunter fällt die Prüfung bestimmter akademischer (u. a. Medizinerinnen und Mediziner sowie Lehrerinnen und Lehrer) und nicht-akademischer Berufsqualifikationen (u. a. Pflegefachkräfte sowie Erzieherinnen und Erzieher).

Insbesondere wurde die Zusammenarbeit mit den lokalen HWKn sehr gelobt, da hier oftmals eine konkrete Ansprechperson bekannt war sowie die regionale Nähe und das Engagement hinsichtlich gemeinsamer Informations- und Austauschveranstaltungen bestand. Hinsichtlich der IHK FOSA, die Anerkennungsanträge größtenteils zentral in Nürnberg bearbeitet, wurden seitens der befragten ABHen vermehrt Schwierigkeiten bei versuchten Kontaktaufnahmen geäußert. Ein häufig vermuteter Grund sind die stark ausgelasteten Personalkapazitäten aufgrund des hohen Antragsvolumens, wodurch die telefonische Erreichbarkeit sehr begrenzt war und auch E-Mails teilweise stark verzögert beantwortet wurden. Die meisten Befragten kannten dort auch keine konkrete Ansprechperson, um auf dem kurzen Dienstweg Rückfragen zu klären. Es wurde sich auch dazu geäußert, dass speziell das beschleunigte Fachkräfteverfahren für die Anerkennungsverfahren zu einer nicht intendierten Entschleunigung geführt hat: Bei der Bearbeitung von Anträgen liegt es nicht mehr in der Zuständigkeit der Anerkennungsstellen, Kontakt zu den (angehenden) Fachkräften bzw. dem bevollmächtigten Arbeitgeber

unmittelbar aufzunehmen, z. B. um fehlende Unterlagen nachzufordern. Entsprechende nachträgliche Anfragen sind immer über die zuständige ABH weiterzuleiten. In diesem Zusammenhang setzt die IHK FOSA höhere Bearbeitungsgebühren für Anträge im beschleunigten Fachkräfteverfahren an als bei den regulären Verfahren üblich, welche u. a. durch die nun aufwendigere Arbeitsweise begründet werden. Einige befragte ABHn berichteten, dass in Einzelfällen fehlende Unterlagen dennoch direkt von den Antragstellenden durch die IHK FOSA eingefordert wurden, was im Verfahren so nicht vorgesehen ist.

Mit der Arbeitsaufnahme der zentralen ABHn gab es anfangs Unklarheiten seitens einzelner Landesämter bezüglich der neuen Zuständigkeiten zwischen den ABHn, sodass in Einzelfällen übermittelte Anerkennungsanträge der ansässigen zentralen Behörde zunächst nicht bearbeitet wurden. Mittlerweile sind die Zuständigkeiten zwischen den Behörden überwiegend geklärt. Dennoch sind einige Anerkennungsstellen weiterhin sehr restriktiv und verlangen von Personen, die zum entsprechenden Zeitpunkt noch im Ausland wohnhaft sind, zusätzliche Nachweise zur Glaubhaftmachung ihrer Erwerbs- oder Ausbildungsabsichten im entsprechenden Bundesland. Einige Stellen erfragen daher u. a. Bewerbungsnachweise oder einen Arbeitsvertrag, damit die örtliche Zuständigkeit der Anerkennungsstelle gegeben ist. Eine weitere Lösung wurde mit Unterstützung der ZSBA gefunden, sodass im Rahmen der Anerkennungsberatung für die (angehende) Fachkraft ein bundeslandspezifischer Standortsvermerk bescheinigt wird, um eine örtliche Zuständigkeit zu belegen. In einigen Bundesländern gab es jedoch auch sehr gute und enge Kooperationen zwischen den Landesämtern und den ABHn. Meist war hier die örtliche Nähe wie z. B. in den Stadtstaaten oder in Metropolregionen von Vorteil.

Hinsichtlich des Grades an Digitalisierung kritisierten einige ABHn, dass insbesondere die IHK FOSA darauf bestand, den Anerkennungsantrag im Original unterschrieben und die beigelegten Unterlagen in Papierform als Farbkopie postalisch zu erhalten. Auch den Landesämtern mussten teilweise umfassende Mengen an Originalnachweisen bzw. beglaubigte Kopien ebenfalls auf dem Postweg zugeschickt werden, welche in einem genannten Einzelfall postalisch verloren gingen. Als Positivbeispiel wurde dahingehend eine digitale Plattform genannt, die in Hamburg den Austausch von Unterlagen mit den zuständigen Anerkennungsstellen erleichtert, und es wurde eine HWK gelobt, welche u. a. die Bescheide nicht nur postalisch, sondern auch digital versendet.

Für die Anerkennung nicht reglementierter ausländischer Hochschulabschlüsse kann i. d. R. – wie schon vor Inkrafttreten des FEG – auf die anabin-Datenbank zurückgegriffen werden. Somit läuft die Anerkennung von Studienabschlüssen überwiegend schnell und unkompliziert ab. Einzig bei Abschlüssen, die noch nicht in dieser Datenbank verzeichnet sind, konnte es zwei bis drei Wochen länger dauern, wenn stattdessen bei der ZAB eine Zeugnisbewertung beantragt wurde. Während sich nahezu alle Befragten sehr positiv zu der Möglichkeit der anabin-Datenbank geäußert haben, gab es auch eine kritische Stimme: Es wurde davor gewarnt, dass diese Anerkennung oft zu schnell und ohne weitere Prüfung der Zeugnisse erfolge. Viele Studiengänge haben trotz gleichlautendem Abschluss sehr unterschiedliche Inhalte und Prüfungsfächer, sodass hier eigentlich ein detaillierterer Blick angebracht sei. Stellenweise wurde berichtet, dass sich zu Unklarheiten mit der ZAB ausgetauscht werden konnte, um den Hochschulabschluss korrekt einzuordnen.

Zum Anerkennungsverfahren nicht-akademischer Qualifikationen, die über die IHK FOSA oder die lokalen HWKn laufen, wurde von einigen Problemen berichtet. Die Meinungen der ABHn, ob das beschleunigte Fachkräfteverfahren zu einer Verbesserung geführt habe, gingen auseinander. Einzelne ABHn bestätigten eine Beschleunigung bei der IHK FOSA und den lokalen HWKn, in denen die verkürzte Frist von i. d. R. zwei Monaten – bei vollständig eingereichten Unterlagen – eingehalten wurde. Vergleichsweise ergaben sich bei Personen, die eine Anerkennung anderweitig beantragten, bspw. selbstständig vorgeschaltet zum beschleunigten Fachkräfteverfahren oder im Rahmen eines regulären Verfahrens, z. T. Wartezeiten von über einem halben Jahr, bis die Anerkennung abgeschlossen war. Andere ABHn berichteten hingegen, dass die IHK FOSA stark ausgelastet war und je nach Berufsabschluss die Anerkennungsverfahren auch im beschleunigten Fachkräfteverfahren länger dauerten als zwei Monate, z. B. bei technischen Ausbildungsberufen. Grundsätzlich führten oftmals auch Schwierigkeiten in der Beschaffung von Qualifikationsnachweisen aus dem Ausland zu verzögerten Anerkennungsverfahren.

Insbesondere bei den reglementierten Berufen, u. a. im Gesundheitsbereich, dauern Anerkennungsverfahren überdurchschnittlich lange. Dies ist einerseits (auch seitens der ABHn) nachvollziehbar, da insbesondere Medizinerinnen und Mediziner sowie Pflegekräfte eine hohe Verantwortung tragen. Andererseits führt dies aber dazu, dass es häufig lange dauert, bis gut ausgebildete Pflegefachkräfte in Deutschland arbeiten

können. Vielfach wurde hier von den ABHen (indirekt) gegenüber den Zuwanderungsinteressierten angeregt, das Anerkennungsverfahren noch vor dem Visumantrag zu starten, sodass die folgenden Schritte wie z. B. die Beantragung eines Visums auch später während des Verfahrens noch eingeleitet werden können. Berichtete Verfahrenslaufzeiten für die Anerkennung von Medizinerinnen und Medizinern beliefen sich unabhängig vom Bundesland auf bis zu über einem Jahr. Im Pflegebereich erstreckten sich die Verfahrenzeiten bei vollständigen Unterlagen über zwei bis sechs Monate. Grundsätzlich kritisiert wurden die sehr hohen administrativen Anforderungen an einzureichende Antragsunterlagen. Beispielsweise hat sich die Regierung von Mittelfranken in Bayern daher dafür entschieden, eine spezialisierte Stelle⁶⁹ zur Fachberatung für Berufe aus dem Gesundheitsbereich einzurichten, um sowohl die ABHen im beschleunigten Fachkräfteverfahren als auch Anerkennungssuchende unmittelbar zu unterstützen.

In einigen Bundesländern machten die ABHen die Erfahrung, dass das beschleunigte Fachkräfteverfahren für Pflegekräfte kaum jemandem nutzte, weil es durch die speziellen Berufsvorschriften gar nicht zu einer erheblichen Beschleunigung bei der Anerkennungsstelle kam. Einige interessierte Personen bevorzugten es daher, zeitnah nach Deutschland einzureisen, um zunächst einen Sprachkurs zu besuchen oder eine neue Ausbildung zu beginnen, und parallel dazu das Anerkennungsverfahren anzustoßen. Kam es während der erneuten Ausbildung zur Anerkennung der vorherigen Qualifikation, konnte die anerkannte Fachkraft von ihrem bisherigen Ausbildungs- auf einen Arbeitsplatz (ggf. innerhalb desselben Unternehmens) wechseln. Von einer Behörde kam der Hinweis, dass es vorteilhaft wäre, zwischen den Bundesländern ein einheitliches Anerkennungsverfahren zu etablieren, da es im Bereich der Pflege zu einer gewissen Konkurrenzsituation kommt, die durch die mancherorts „leichteren“ Regelungen zur Anerkennung verschärft wird. Zwischen den Bundesländern unterscheiden sich die Vorgaben zu erforderlichen Sprachnachweisen und der Form der einzureichenden Unterlagen.

Die Möglichkeit einer kostenlosen fachlichen Vorabprüfung wurde von mehreren ABHen für die fachliche Einordnung ausländischer nicht-akademischer und reglementierter Berufsabschlüsse bei Anträgen im

beschleunigten Fachkräfteverfahren genutzt. Hauptsächlich wurde hierfür bei den lokalen HWKs angefragt, aber auch bei der IHK FOSA sowie bei spezifischen Beratungsstellen (s. auch Kapitel 4.1.1. und 4.1.4). In Einzelfällen, in denen ein enger Kontakt mit den zuständigen Landesämtern bestand, konnten auch hier fachliche Rückfragen zur Anerkennung vorab geprüft werden, damit die ABH die Aussichten auf eine (Teil-)Anerkennung korrekt antizipieren und an den Arbeitgeber kommunizieren konnte.

Neben den langwierigen Anerkennungsverfahren wurde in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zusätzlich davon berichtet, dass Fachsprach- und Kenntnisprüfungen selten angeboten wurden und sich somit zum Flaschenhals entwickelt hätten. Es bestanden ggf. auch pandemiebedingt lange Wartezeiten, bis diese Prüfung abgelegt werden konnte. Manche Personen warteten bis zu acht Monate auf diesen Termin, was den Start der Erwerbstätigkeit in Deutschland erheblich verzögerte.

Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten

Das neu gegründete BfAA, welches seit dem 1. Januar 2021 in erster Linie als inländische Unterstützung für die AVen agiert, wurde prinzipiell als sinnvolle Einrichtung gesehen, da durch die Prüfung der Visumanträge vor Ort die AVen entlastet werden (s. auch Kapitel 5.1.2). Da mit einer gewissen Vorlaufzeit zu rechnen war, bis die neu gegründete Behörde ihre operative Arbeit aufnimmt, hatte kaum eine der ABHen zum Zeitpunkt der Befragung direkten Kontakt zum BfAA.

Hoffnung wurde dahingehend geäußert, dass sich das AA durch die zentralisierte Bearbeitung von Visaverfahren zunehmend der Neuorganisation und Digitalisierung der Visaverfahren insgesamt widmen wird, ähnlich wie es z. T. in anderen europäischen Ländern bereits passiert. Angeregt wurde ein neues System, in dem die Entscheidungen über Visaverfahren zentralisiert im Inland getroffen und anschließend an die Auslandsvertretungen weitergeleitet werden, welche die Entscheidung, entweder Erteilung eines Visums oder Ablehnung des Antrages, an die Antragstellenden aushängen.

Ausländerbehörden

Einige Befragte sahen durchaus auch Probleme im eigenen Haus. In den genannten Fällen war bspw. das Personal knapp bzw. nicht schnell genug eingearbeitet, um die Umsetzung des FEG zügig ausführen zu können. Auch von eigenen anfänglichen Schwierigkeiten,

69 Die Koordinierungs- und Beratungsstelle Berufsanerkennung (KuBB) ist Teil der Regierung von Mittelfranken. Für verschiedene Fachrichtungen erfolgt eine kostenfreie Erstberatung zum Thema Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen.

bspw. Fehleinschätzungen der Anerkennungsfähigkeit gewisser Qualifikationen, wurde berichtet. Die meisten Befragten konnten die vorgegebenen Fristen zwar seitens der eigenen Bearbeitung einhalten, einige berichteten jedoch auch von Verzögerungen. Insbesondere gilt dies auch für kleinere kommunale ABHn, in denen nur eine Person für das beschleunigte Fachkräfteverfahren zuständig war. Hier gab es teilweise keine Urlaubs- oder Krankheitsvertretung, die die Aufgaben bei Abwesenheit übernehmen konnte.

Die Vernetzung unter den ABHn innerhalb eines Bundeslandes war sehr unterschiedlich ausgeprägt. So berichteten einige, dass es einen gelegentlichen Erfahrungsaustausch zu komplexen Sachverhalten zwischen verschiedenen ABHn und dem Landesinnenministerium gab, z. B. zu Fragen der Überprüfung der Altersvorsorge von über 45-jährigen Antragstellenden oder zur Zeichnungsbefugnis für Vereinbarungen im beschleunigten Fachkräfteverfahren. Einige kommunale ABHn gaben jedoch auch an, kaum im Austausch mit anderen ABHn und ggf. der zentralen ABH im Bundesland zu stehen. Hier beschränkte sich der Kontakt auf die Übermittlung von Akten der Antragstellenden. Ein Nachteil großer Bundesländer ist, dass bei einer Vielzahl an ansässigen ABHn die Anträge trotz grundsätzlich gleicher Vorgaben zwischen den Behörden teilweise unterschiedlich bearbeitet wurden. Gerade bei neuen Regelungen, bei denen sich die Verfahrensweise noch nicht gefestigt hat und noch Unklarheit in manchen Punkten besteht, kann es zu verschiedenen Entscheidungen bei (nahezu) gleichem Sachverhalt kommen. Der Austausch zu den Verfahrensweisen hilft, die Verfahren zu vereinheitlichen, kostet aber auch Zeit. Behörden in Flächenländern können zwar von Vernetzungen profitieren, die Struktur der ansässigen Unternehmen ist aber oftmals sehr unterschiedlich, sodass auch hier eine Vielzahl an Fragestellungen zu Sonderkonstellationen auftraten.

Von einer zentralen ABH wurde berichtet, dass sich einige zuvor betreute Antragstellende aufgrund von Problemen mit der fortan zuständigen kommunalen ABH nach ihrer Einreise meldeten, bspw. weil der Aufenthaltstitel für einen kürzeren Zeitraum ausgestellt wurde als erwartet. Es wurde sich dann bei der zentralen ABH erkundigt, ob die aufenthaltsrechtliche Entscheidung der kommunalen ABH korrekt sei und ob hierzu ggf. interveniert werden könne. Jedoch haben zentrale ABHn keine fachaufsichtliche Befugnis, diese liegt i. d. R. beim Landesinnenministerium. Angemerkt wurde diesbezüglich, dass mitunter ein reger Personalwechsel in einigen ABHn stattgefunden hatte und ggf. nicht alle Sachbearbeitenden ausreichend eingear-

beitet waren. Dennoch wurde auch vermutet, dass ein grundsätzliches Umdenken hin zur „Willkommensbehörde“ noch nicht in allen Behörden flächendeckend stattgefunden habe und mancherorts die Unterstützung für (angehende) Fachkräfte ausbaufähig sei.

4.1.4 Zusammenarbeit mit externen Akteuren

Einige Behörden benannten zudem weitere Institutionen, mit denen sie im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration Kontakte pflegten und die in den Prozess überwiegend indirekt eingebunden wurden. Über die Hälfte der befragten ABHn waren gut vernetzt und befanden sich mit anderen öffentlichen sowie privatwirtschaftlichen Einrichtungen im stetigen Austausch. Dennoch beschrieb auch ein bedeutender Anteil der Befragten die eigene Arbeit als losgelöst von anderen Einrichtungen, da entweder keine einschlägigen Beratungs- und Austauschangebote in der Region vorhanden oder diese der befragten Person nicht bekannt waren.

Auf strategischer Ebene waren einige ABHn Teil von fortlaufenden Begleitgruppen oder wurden zu „runden Tischen“ eingeladen, bestehend aus öffentlichen und privaten Institutionen, um über grundsätzliche Fragen und Probleme der Fachkräfteeinwanderung zu sprechen. Berichtet wurde über monatliche bis quartalsweise stattfindende Netzwerktreffen, die mit unterschiedlichen Arbeitsgruppen bereits vor dem FEG bestanden, bspw. mit unmittelbar beteiligten Behörden, Anerkennungsberatungsstellen und Akteuren aus der Wirtschaft. Neben den lokalen IHKn und HWKn bestand mancherorts auch Austausch mit Wirtschaftsverbänden, Hochschulen und privatwirtschaftlichen Personaldienstleistenden. Ziel war es, die regionale Wirtschaft auch durch die Optimierung und Beschleunigung von Verfahrensprozessen in der Fachkräfteeinwanderung gemeinsam zu stärken. Bspw. halfen spezielle Dienstleistende bei der Beschaffung, Übersetzung und Zusammenstellung von Antragsunterlagen. Bei Bedarf wurden Arbeitgeber mit eigenem Migrationshintergrund auch durch externe mehrsprachige Angebote gezielt unterstützt. Mit einigen Hochschulen wurden gemeinsame Informationsveranstaltungen für ausländische Studierende angeboten und Absprachen mit der Verwaltung getroffen, um durch eine koordinierte Antragstellung Verzögerungen zum jeweiligen Semesterbeginn zu vermeiden.

Auf operativer Ebene wurde bei Bedarf an die lokal vorhandenen externen Anerkennungs- und Migrati-

onsberatungsstellen verwiesen. Als wichtiger Akteur wurde hier oftmals das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (im Folgenden: IQ-Landesnetzwerk bzw. IQ-Netzwerk) genannt. In einigen Fällen wurden die ABHn durch die teils existierenden sog. Fachinformationszentren im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen des IQ-Landesnetzwerks stark entlastet. Antragstellende im beschleunigten Fachkräfteverfahren oder bereits Zugewanderte erhielten hier eine Erstberatung sowie Unterstützung beim Zusammenstellen und einer Vorabprüfung von Anerkennungsunterlagen. Z. T. wurden hier die Anerkennungsverfahren schon angestoßen und die Zustimmungen der BA eingeholt, bevor der Antrag bei der ABH eingereicht wurde. In einigen Bundesländern bot das ansässige IQ-Landesnetzwerk auch Fortbildungen zum Thema Anerkennungsberatung für ABH-Mitarbeitende an und lud des Weiteren zum Fachaustausch ein, um die Beratungsqualität für interessierte Arbeitgeber weiter zu optimieren. In den meisten Fällen wurde das IQ-Netzwerk jedoch im Rahmen der kostenlosen Anerkennungsberatung genannt, sodass in vielen ABHn interessierte Antragstellende vor dem Abschluss eine Vereinbarung zum beschleunigten Fachkräfteverfahren oder sogar noch vor Inanspruchnahme einer Erstberatung an die IQ-Anerkennungsberatungsstellen verwiesen wurden. In der kostenfreien Vorabprüfung wurde vor Ort oder virtuell besprochen, ob die Voraussetzungen für eine Anerkennung des ausländischen Abschlusses erfüllt sind bzw. ob eine (teilweise) Gleichwertigkeit zu einem inländischen Referenzberuf besteht.

Einige ABHn betonten, dass sie die Zusammenarbeit stellenweise weiter ausbauen möchten, da die Unterstützung des IQ-Netzwerks den Verfahrensprozess sowohl für die Sachbearbeitenden als auch die Arbeitgeber erheblich erleichtert. Zudem existieren im IQ-Netzwerk auch mehrsprachige Beratungsangebote, die bei Bedarf eine sinnvolle Unterstützung für Arbeitgeber mit eigenem Migrationshintergrund sind. So wurde angeregt, noch offensiver entsprechende Beratungsangebote zu streuen und interessierte Arbeitgeber bspw. durch gezielte Werbung für eine frühzeitige Anerkennungsberatung zu motivieren, um die Erfolgsaussichten besser einschätzen zu können und Enttäuschungen beim Anerkennungsverfahren zu reduzieren.

Zusätzliche Einrichtungen, die seitens der ABHn Erwähnung fanden, waren die Migrationsberatungsstellen der Wohlfahrtsverbände, etwa dem Roten Kreuz, der Caritas oder der Diakonie. Zu diesen wurde bereits primär im Rahmen der Zuwanderung aus humanitären Gründen Kontakt gepflegt. Dennoch können diese

Anlaufstellen auch für Fragen zu Integrationsthemen nach der Einreise einer Fachkraft und ggf. deren Familie perspektivisch zunehmend an Bedeutung gewinnen.

4.2 Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration

In Kapitel 2 wurden die bundesweiten quantitativen Informationen zu den Erteilungen von Aufenthaltstiteln und Visa analysiert, die zeigen, welches Ausmaß die Zuwanderung zu Bildungs- und Erwerbszwecken insbesondere seit der Einführung des FEG hatte. Rein quantitative Darstellungen zu den Aufenthaltstiteln und Visa stehen daher nicht im Fokus dieses Kapitels, sondern Informationen zur wahrgenommenen Entwicklung, zu den nicht aus den betrachteten Datenquellen auslesbaren Zugehörigkeiten zu Berufsgruppen und Branchen sowie den mit den unterschiedlichen Aufenthaltstiteln verbundenen Qualifikationen.

Da die Bundesländer und die befragten Behörden unterschiedlich groß sind und auch die Wirtschaftsstruktur der betreffenden Regionen unterschiedlich ausgeprägt ist, werden in einem ersten Teil bundesländerspezifische Faktoren betrachtet, die einen Einfluss auf die Zuwanderung zu Bildungs- und Erwerbszwecken haben können (Kapitel 4.2.1). Anschließend wird die von den ABH-Mitarbeitenden wahrgenommene quantitative Entwicklung vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie analysiert und dargestellt, wie die befragten Personen die Pandemieeinflüsse bewertet haben (Kapitel 4.2.2). Auf die einzelnen Aufenthaltstitel und das beschleunigte Fachkräfteverfahren geht das folgende Unterkapitel 4.2.3 ein, in dem Aussagen zu verschiedenen Aufenthaltstitelerteilungen und den damit verbundenen Qualifikationen aufbereitet werden. Abschließend wird in Kapitel 4.2.4 betrachtet, welche Wechsel des Aufenthaltstitels zu verzeichnen waren und inwieweit damit der Verdacht auf einen Missbrauch der gesetzlichen Regelungen verbunden war.

4.2.1 Bundesländerspezifische Einflussfaktoren

Die Befragung der ABHn fand deutschlandweit in allen Bundesländern statt. Daraus resultierten unter-

schiedliche Aussagen über die geänderten Tätigkeiten durch das FEG, die wahrgenommene Veränderung der Migration, die Kontakte zu anderen Behörden und Organisationen sowie zu Migrantinnen und Migranten und auch zur Einschätzung der Auswirkungen des FEG. Einfluss hat hier ebenfalls die Größe der Behörde sowie des Bundeslandes, in dem die Behörde angesiedelt ist. Zu den flächenmäßig kleinen Bundesländern gehören Bremen, Hamburg, Berlin und Saarland. Eine mittlere Größe zeigen Schleswig-Holstein, Thüringen, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Am größten sind die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Bayern.

Das Antragsvolumen steht in engem Zusammenhang mit der Größe der jeweiligen Behörde. Wie aus Tabelle 3.1 zu entnehmen ist, gibt es im Rahmen der Erteilung von Aufenthaltstiteln zur Bildungs- und Erwerbsmigration im Jahr 2021 befragte Behörden, die zwischen 411 (Wolfsburg) und 26.976 (Berlin) Titel erteilt haben. Als kleine Behörde gelten in dieser Studie ABHn mit Erteilungen bis zu einer Anzahl von 1.500 Aufenthaltstiteln, große Behörden haben über 1.500 Titel erteilt. Des Weiteren spielen auch unterschiedlich historisch geprägte Migrationsentwicklungen zwischen den Bundesländern eine Rolle. Da in den ostdeutschen Bundesländern Zuwanderung zur DDR-Zeit eine geringe Rolle gespielt hat, gab es auch in den folgenden Jahren deutlich weniger Zuwanderung als in den westdeutschen Bundesländern. Zum einen existieren weniger soziale Netzwerke von Migrantinnen und Migranten, zum anderen war und ist die wirtschaftliche Lage in vielen Teilen Ostdeutschlands schlechter als in den westdeutschen Bundesländern. Ein weiterer Einflussfaktor ist die wirtschaftliche und institutionelle Infrastruktur.⁷⁰ Bildungs- und Erwerbsmigration findet vor allem dort statt, wo es viele Arbeits- und Ausbildungsplätze bzw. Bildungseinrichtungen wie Hochschulen gibt.

Es zeigte sich bei der Befragung, dass Vor- und Nachteile sowohl in großen als auch in kleinen Behörden bzw. Bundesländern gesehen werden. Der Vorteil von großen Behörden und großen Bundesländern zeigt sich vor allem in der Vernetzung. Sind mehrere Behörden im Bundesland vertreten, kann man sich bezüglich auftretender Verfahrensprobleme austauschen und auf Veranstaltungen gegenseitig informie-

ren. Es gibt also eine große Zahl an Ansprechpersonen, mit denen man sich fachlich austauschen kann. Auch wenn die Vernetzung Zeit in Anspruch nehmen kann, ist es oft möglich, offene Fragen mit Kolleginnen und Kollegen anderer Behörden zu klären. Ballungsgebiete wie das Ruhrgebiet bieten zudem für Studierende und Arbeitssuchende gute Möglichkeiten, sodass hier häufig Wechsel des Arbeits- und Studienortes stattfinden, die nicht notwendigerweise auch mit einem Umzug verbunden sind. Behörden großer Städte sind zudem oft mit weiteren lokalen Akteuren vernetzt (s. auch Kapitel 4.1.4), da in Großstädten zahlreiche weitere Institutionen, Vereine und Verbände existieren, die ebenfalls Informationen zur Fachkräftemigration bzw. den Neuregelungen durch das FEG bieten. In großen Städten befinden sich oft Hochschulen sowie Großunternehmen, die mit den rechtlichen Bedingungen (manchmal bereits seit vielen Jahren) vertraut sind und eigenes Personal für die Gewinnung von ausländischen Fachkräften haben. Hier läuft das Verfahren dann sehr standardisiert und schnell, da notwendige Dokumente bekannt sind und zeitnah übersendet werden können. Die Struktur der großen Unternehmen einer Region ist oft maßgebend für einen großen Teil der Zuwanderung zu Erwerbszwecken. Auch existieren in vielen großen Städten privatwirtschaftliche Relocation-Unternehmen, die sich professionell um die Zuwanderung von Fachkräften kümmern und i. d. R. ebenfalls sehr gut informiert sind. Dies gilt auch für die großen ABHn in Berlin und Hamburg, die zwar flächenmäßig kleine Bundesländer sind, aber wirtschaftlich eine große Bedeutung haben und in denen zahlreiche große Unternehmen ansässig sind. Für die Bearbeitung von Anträgen von Erwerbsmigrantinnen und -migranten bieten größere Behörden zudem den Vorteil, dass die Sachbearbeitenden sich spezialisieren können (s. Kapitel 4.1.1).

In kleineren Bundesländern, vor allem in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, aber auch im Saarland mit nur einer zuständigen ABH ist es von Vorteil, dass die Wege oft kurz und Abstimmungen schnell möglich sind. Allerdings gibt es bei kleinen Behörden wie z. B. Bremen dann eher die Herausforderung, dass insgesamt nur wenige Sachbearbeitende im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration bzw. insbesondere im neuen beschleunigten Fachkräfteverfahren zuständig sind, sodass Unternehmen ggf. länger warten müssen, bis sie beraten werden. Bei nicht vorhandener Vertretung, beispielsweise in der Urlaubszeit, können sich in diesen Fällen auch Anträge bei der ABH stauen. Der Fachkräftebedarf ist regional oft sehr differenziert, weshalb auch die Zuwanderung bestimmter Fachkräftegruppen in den einzelnen Regionen eines Flächen-

70 Hiermit sind vor allem Ausbildungsinstitute gemeint, etwa Hochschulen, Akademien, Berufsschulen, Berufsfachschulen, zudem aber auch große öffentliche Einrichtungen oder Betriebe, in denen viele Auszubildende aufgenommen werden.

bundeslandes sehr unterschiedlich ist. Dabei geht es nicht nur um Unterschiede zwischen großen Städten mit Universitäten und wissenschaftlich orientierter Migration und kleinen Städten mit wenig Bildungsmigration, sondern auch um die jeweiligen wirtschaftlichen Schwerpunkte bestimmter Regionen.

Hamburg und Berlin sind als wirtschaftlich attraktive und großstädtische Standorte auch für Migrantinnen und Migranten besonders attraktiv. An beiden Standorten wird Fachkräftemigration seit vielen Jahren bereits stark gefördert und eine Struktur der kurzen Wege geschaffen, die eine möglichst rasche und unkomplizierte Zuwanderung unterstützt. Berlin ist dabei insbesondere ein attraktiver Zuzugsort für internationale Studierende sowie Absolventinnen und Absolventen. Dies gilt auch für Absolventinnen und Absolventen von Universitäten aus den ostdeutschen Bundesländern, die nach dem Studium in den Arbeitsmarkt wechseln und in Berlin einen vielfältigen Arbeitsmarkt finden, der internationale Netzwerke und viele Chancen bietet.

Von einigen Behörden wurde auch die Relevanz der jeweiligen landespolitischen Ausrichtung angesprochen. Die Zuwanderungspolitik der Landesregierungen ist oft dafür maßgeblich, wie das Thema Zuwanderung von Fachkräften in der Öffentlichkeit diskutiert wird und inwieweit Signale für mehr oder weniger Zuwanderung gesendet werden. Als weitere Verantwortliche für die Förderung der Zuwanderung von Fachkräften sahen die Befragten teilweise auch die Wirtschaft, die eine Mitverantwortung habe, die Zuwanderung von Fachkräften zu fördern und zu fördern, um den Fachkräftebedarf zu decken.

4.2.2 Einschätzungen zur quantitativen Entwicklung und zur Relevanz der COVID-19-Pandemie

Zu den quantitativen Ergebnissen, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie vorlagen und ausgewertet werden können, gibt Kapitel 2 bereits Auskunft. In der Befragung der ABHn ging es mitunter ebenfalls um quantitative Erkenntnisse und Entwicklungen. Diese konnten, mussten von den Befragten aber nicht anhand von Zahlen dargestellt werden. Es war vielmehr das Ziel, Informationen zu der subjektiv wahrgenommenen Entwicklung in den einzelnen Behörden zu erlangen und Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie die Migration in den ersten Monaten nach Einführung des FEG verlaufen ist. Diese Entwicklung erfolgt

nicht notwendigerweise in großen Zeitabschnitten, sondern kann sich in einzelnen Wochen und Monaten zeigen, was durch halbjährliche Auswertungen von Daten nicht nachverfolgt werden kann. So können Reaktionen auf einen Lockdown zu einem kurzfristigen Rückgang der Migration führen, der aber durch einen starken Anstieg in den folgenden Wochen wieder ausgeglichen werden kann. Zudem ging es in der Befragung auch darum, ob es Änderungen bei bestimmten Berufsgruppen oder in bestimmten Branchen gab, die – aufgrund von Änderungen des FEG, aber auch bedingt durch andere Einflussfaktoren – wahrgenommen wurden.

Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Zuzüge

Einen deutlichen Einfluss auf die Zuzüge hatte nachvollziehbarerweise die etwa zeitgleich aufgetretene COVID-19-Pandemie (s. Kapitel 1.3.1). Diese führte zum einen dazu, dass die Migration insgesamt zurückging und durch das Schließen von einigen AVen temporär sogar – abgesehen vom beschleunigten Fachkräfteverfahren – keine Visa mehr erteilt wurden. Zum anderen hatte die Pandemie auch Auswirkungen auf die Nachfrage nach Arbeitskräften. So sank die Nachfrage im Bereich des Gastgewerbes durch die (temporäre) Schließung von Hotels, Gaststätten und Restaurants im Lockdown, während die Nachfrage nach Pflegekräften weiterhin hoch war bzw. sogar zunahm. Der Zuzug von Studierenden ging ebenfalls stark zurück, da viele ihre Pläne änderten oder online vom Herkunftsland aus an den Vorlesungen und Seminaren teilnahmen. Ebenso änderten auch potenzielle Erwerbszuwandernde ihre Pläne bzw. sie mussten sie aufgrund eines Einreiseverbots ändern.

Die Auswirkungen der Pandemie wurden innerhalb der befragten Behörden überwiegend dahingehend wahrgenommen, dass es zu einem starken Rückgang der Zuwanderung kam. Viele Behörden erklärten auch, dass durch die COVID-19-Pandemie dem FEG keine klaren Effekte zugeordnet werden können, was eine Beurteilung der Auswirkungen des Gesetzes auf die Zuwanderung zum Befragungszeitpunkt nur schwer möglich machte. Dies gilt insbesondere für die neu gegründeten zentrale ABHn, die zum Teil auch mit neuem Personal besetzt waren und daher noch keine Vergleiche mit den Vorjahren anstellen konnten.

Fast alle Behörden bemerkten einen Rückgang der Bildungs- und Erwerbsmigration nach Beginn der Pandemie. Eine Ausnahme bildete zum einen eine ostdeutsche Behörde, die berichtete, dass es keine

großen Einbrüche in diesem Bereich gegeben hat und in Summe das Lockdown-Jahr ähnlich wie das Vorjahr war. Zum anderen berichteten zwei westdeutsche Behörden Ähnliches: „Gefühlt“ erfolgte dort nach dem ersten Lockdown wieder ein schneller Anstieg der Erwerbszuwanderung, sodass über das Jahr 2020 gesehen keine großen Effekte durch die Pandemie zu bemerken waren. Dies waren jedoch Ausnahmen – in der überwiegenden Zahl der Fälle führte die COVID-19-Pandemie zu starken Einbrüchen sowohl der Bildungs- als auch der Erwerbsmigration. Ursache dafür waren neben dem Schließen einiger AVen auch persönliche Gründe, aus denen potenzielle Migrantinnen und Migranten nicht wie zuvor geplant zuwanderten. So wurde davon berichtet, dass einige Auszubildende ihre Pläne änderten, da sie Angst vor einer Ansteckung mit dem Coronavirus hatten oder zu ungewiss war, wie sich die Pandemie weiterentwickeln würde und welche Auswirkungen dies auf den Ausbildungsplatz hätte. Ähnlich äußerten sich auch weitere Behörden: Durch die Pandemie mussten viele Unternehmen ihre Mitarbeitenden in Kurzarbeit schicken. Demnach bestand dann auch kein Interesse an neuen Mitarbeitenden oder Auszubildenden vonseiten der Arbeitgeber, viele waren in Bezug auf Neueinstellungen sehr zurückhaltend. Unter den bereits in Deutschland tätigen ausländischen Arbeitskräften waren auch viele Personen noch in der Probezeit, als die COVID-19-Pandemie begann. Von diesen wurden einige entlassen, weil die Unternehmen ihr Personal reduzieren mussten. Dies galt unabhängig von der Qualifikation und trat sogar im IT-Bereich auf, in dem sonst viel qualifiziertes Personal gesucht wird. Von eingeschränktem Arbeitsangebot waren zudem auch ausländische Studierende betroffen, die nach ihrem Abschluss einen Arbeitsplatz suchten und aufgrund der unsicheren Situation und des damit verbundenen verhaltenen Arbeitsangebotes nicht fündig wurden.

Eine Besonderheit, die von einer Behörde erwähnt wurde, war, dass große Unternehmen in der Pandemiezeit auch ausländische Arbeitskräfte eingestellt haben, die dann gar nicht nach Deutschland eingereist sind, sondern im Homeoffice im Herkunftsland gearbeitet haben. Auch das führte zu einem Rückgang der Migration, aber nicht unbedingt auch zu einem Rückgang der Einstellung internationaler Fachkräfte.

Während der ersten 16 bis 20 Monate zwischen dem 01. März 2020 bis zum jeweiligen Befragungszeitpunkt berichteten die meisten Behörden von einem zunächst starken Rückgang der Bildungs- und Erwerbsmigration im März 2020. Im Laufe der weiteren Monate waren

dann vielfach „Wellenbewegungen“ zu erkennen, die mit den jeweiligen Lockdowns einhergingen. Die Migration ging bei den Lockdowns zunächst zurück, um dann wieder – teilweise aber sehr verhalten – anzusteigen. Insbesondere im Laufe des Jahres 2021 verzeichnete die überwiegende Anzahl der Behörden jedoch wieder eine stärkere Zunahme der Bildungs- und Erwerbsmigration.

Aufgrund der Ausnahmesituation und der bestehenden Einreiseverbote haben einige Behörden vermehrt die Möglichkeit wahrgenommen, Personen auf Basis des § 5 Abs. 2 AufenthG ohne vorhandenes Visum zu Bildungs- oder Erwerbszwecken dennoch einen Aufenthaltstitel zu erteilen, wenn sie bereits im Land waren. Inhalt dieser Bestimmung ist, dass auf ein Visumverfahren verzichtet werden kann, wenn „die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Erteilung erfüllt sind oder es aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls nicht zumutbar ist, das Visumverfahren nachzuholen“. Da es nicht zumutbar war, dass Personen, die beispielsweise mit einem Touristenvisum eingereist waren, erst wieder ins Ausland zurückkehren, um dann mit einem Visum für Bildungs- oder Erwerbszwecke einzureisen (was dann ggf. nicht mehr möglich gewesen wäre), wurde diese Möglichkeit als Ausweg gesehen, um (angehende) Fachkräfte in Deutschland zu halten.

Einige Behörden nannten spezielle Gruppen bzw. Herkunftsländer, in denen ein besonders hoher Rückgang zu verzeichnen war. So wurden die USA und Brasilien als zwei bedeutende Herkunftsländer genannt, in denen aufgrund der hohen Inzidenzwerte besondere Einreisebeschränkungen galten. Auch die Migration aus Südafrika wurde in diesem Zusammenhang genannt. Vielfach wurde die Gruppe der Studierenden als Beispiel für einen starken Rückgang der Migration erwähnt, da viele aufgrund der Pandemie (zunächst) digital an den Vorlesungen teilgenommen hatten. Der Zuzug von Studierenden stieg allerdings im Jahr 2021 wieder deutlich an. Durch die (temporäre) Schließung von Restaurants und Hotels wurden vielfach Ausbildungsverträge gekündigt oder aufgelöst, sodass es erst gar nicht zu einer Einreise kam. Aufgrund des sinkenden Bedarfs kehrten auch viele in diesem Bereich bereits tätige Personen in ihr Herkunftsland zurück. Von Pflegekräften wurde berichtet, dass der Bedarf tendenziell stieg, aber auch für diese Gruppe die Zuwanderung durch geschlossene AVen oder Ausreisesperren (wie z. B. für Personen im Gesundheitsbereich aus den Philippinen) einbrach.

Merkmale und Entwicklung der Migration seit März 2020

Von den befragten Behörden wurden verschiedene Aspekte zur Entwicklung der Migration seit der Einführung des FEG im März 2020 herausgestellt. Nicht alle Behörden haben zu jedem Merkmal Aussagen gemacht, sondern ihre eigenen Erkenntnisse wiedergegeben und die jeweiligen Besonderheiten in ihrem Zuständigkeitsbereich – so vorhanden – dargestellt, was auch so gewünscht war.

Die Nennung bestimmter Herkunftsländer, oft auch verbunden mit bestimmten Berufsgruppen, erfolgte dabei von sehr vielen Behörden. Eine große Gruppe bildete hierbei trotz starker temporärer pandemiebedingter Einreisebeschränkungen der Westbalkan. Diesbezüglich machten etwa zwei Drittel der Behörden Aussagen, die sich einerseits speziell auf das beschleunigte Fachkräfteverfahren bezogen und andererseits auf bestimmte Berufsgruppen, die dort vertreten waren. Bezüglich der Berufsgruppen wurde festgestellt, dass Personen aus Westbalkanstaaten sehr häufig im Baugewerbe bzw. Handwerk tätig sind. Von mehreren Behörden wurde auch der Gesundheitssektor, insbesondere der Pflegebereich, genannt. Vielfach gab es auch hier pandemiebedingte Rückgänge, aber das Interesse an Erwerbszuwanderung blieb in diesen Ländern hoch. Dies führte dazu, dass durch die langen Visaverfahren auch viele über das beschleunigte Fachkräfteverfahren kamen oder kommen wollten, da dies mit geringeren Wartezeiten verbunden war (s. auch Kapitel 4.2.4). Demnach fiel die hohe Anzahl an Erwerbszuwanderung aus den Westbalkanländern vor allem den Behörden auf, in denen das beschleunigte Fachkräfteverfahren durchgeführt wurde (sowohl zentrale als auch kommunale ABHn). Einige Behörden nannten die Gastronomie als für die Balkanstaaten bedeutende Branche, wobei hier die Zuwanderung stark schwankte, da in der Pandemiezeit weniger Arbeitsangebote bestanden.

Der Pflegebereich war nicht nur für die Westbalkanstaaten ein bedeutender Sektor, sondern auch für andere Herkunftsländer, aus denen (teilweise traditionell, teilweise neu entstanden) viele Fachkräfte nach Deutschland kommen. Universitätsklinken haben oft etablierte Kontakte zu bestimmten Herkunftsländern mit hohem Anteil an Zuwanderung im Gesundheitsbereich, so z. B. mit Vietnam und Mexiko. Über diese Verbindungen kommen dann jährlich neue Auszubildende an die Kliniken. Einige Behörden nannten Auszubildende im Gesundheitssektor aus Marokko als in den letzten Jahren hervorgetretene Gruppe, eine Be-

hörde benannte Marokko sogar als deutlich größte Gruppe der Personen mit Aufenthaltstitel zur Berufsausbildung. Im Gesundheitsbereich kamen auch viele Personen zur Anerkennung des Abschlusses bzw. zur Nachqualifikation. Auch aus Tunesien hatten einige Behörden eine hohe Zuwanderung im Gesundheitssektor zu verzeichnen. Entsprechend der insgesamt hohen Zuwanderungszahlen zur Ausbildung, Anerkennung und Berufstätigkeit im Gesundheitssektor berichteten auch die zentralen ABHn von einer hohen Zahl an Anträgen im beschleunigten Fachkräfteverfahren.

Syrien fiel vor allem durch eine hohe Zahl an Ärztinnen und Ärzten auf. Mehrere Behörden berichteten, dass diese in den letzten Monaten quantitativ stark an Bedeutung gewonnen hatten. Dies liegt jedoch nicht notwendigerweise am FEG, sondern an der politischen Situation in Syrien, die auch rund zehn Jahre nach dem Ausbruch des dortigen Bürgerkriegs immer noch viele (auch gut qualifizierte) Personen veranlasst, das Land zu verlassen. Diese reisten ggf. auch über Transitländer ein, in denen sie sich zuvor schon längere Zeit aufgehalten hatten.

Neben dem Gesundheitssektor wurden die sehr stark gesuchten und auch bei den Zuzügen vertretenen Gruppen der Ingenieurinnen und Ingenieure und sowie der IT-Fachkräfte genannt. Hier wurde vor allem von hohen Zuwanderungszahlen aus Indien, der Russischen Föderation und Iran berichtet. Mehrfach genannt wurden in diesem Zusammenhang auch Ägypten, Georgien, Bangladesch und Pakistan. Dabei war der Bedarf in Deutschland lokal unterschiedlich ausgeprägt. Insbesondere Behörden in Städten mit technisch ausgerichteten Großbetrieben, Zuliefererbetrieben oder Forschungszentren wie z. B. Berlin, Kiel, Dresden, Köln oder Nürnberg berichteten von hoher Zuwanderung in diesen Bereichen.

Bei den Fachkräften mit Berufsausbildung wurden vor allem das Baugewerbe und das Handwerk als wichtige Bereiche benannt. Der Bedarf blieb in diesen Bereichen auch in der Pandemiezeit hoch. Mehrere Behörden erklärten, dass es fast gar nicht oder in nur sehr geringem Ausmaß zu einem Rückgang der Migration gekommen war. Andere Behörden gaben jedoch an, dass gerade im handwerklichen Bereich insgesamt noch wenig Fachkräfte ankommen. In einem Fall wurde angemerkt, dass eher Personen mit einer Duldung in klassischen Handwerksberufen tätig werden, während es nur wenige Neuzuwandernde gibt. Bei der Zuwanderung aus dem Ausland besteht laut den

Befragten noch mehr Potenzial an handwerklich ausgebildeten Personen.

Im Bereich der Bildungsmigration berichteten vor allem Universitätsstädte von einem Rückgang durch die COVID-19-Pandemie. Die Zahl der internationalen Studierenden stieg im Verlauf der Folgemonate aber wieder an. Schwierigkeiten gab es teilweise mit der Finanzierung des Studiums, da viele Nebenjobs, beispielsweise in der Gastronomie, wegfielen, sodass es für manche Studierende finanziell schwierig wurde, weiterhin in Deutschland zu bleiben. Aber auch bei den Studierenden war keine grundlegend neue Struktur bezüglich der Herkunftsländer oder der Studienfachwahl festzustellen, was aufgrund des FEG auch nicht zu erwarten war. Zur beruflichen Ausbildung kamen besonders viele Personen im Gesundheitssektor, was allerdings bereits vor dem FEG so war. Die neu eingeführten Möglichkeiten zur Ausbildungsplatzsuche wurden dabei nur selten genutzt (s. Kapitel 4.2.3).

Nur wenige Behörden konnten grundlegende Änderungen bzw. neue Migrationsmuster seit der Einführung des FEG feststellen. Wahrgenommene Rückgänge und ein schleppender Anlauf der neuen FEG-Regelungen waren zumeist auf die COVID-19-Pandemie zurückzuführen, so insbesondere bei Studierenden oder in der Gastronomie. Einzelne Befragte beobachteten jedoch einen Anstieg der Anträge von Fachkräften mit Berufsausbildung, insbesondere bei KMU, die unter anderem durch das FEG von neuen Möglichkeiten erfahren und diese dann auch wahrgenommen hatten. Mehrere Behörden erwähnten einen Anstieg bei den Aufenthalten für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (§ 16d AufenthG). Nachdem es zunächst pandemiebedingt zu einem Rückgang im Gastgewerbe kam, stieg die Zuwanderung auch dort wieder an. Eine Behörde bemerkte dabei bezüglich des Gastgewerbes einen deutlichen Anstieg an Migrantinnen und Migranten aus den Maghreb-Staaten Marokko, Algerien und Tunesien.

Zur Altersstruktur der Zuwandernden gab es wenige Angaben, es wurden auch keine großen Veränderungen bezüglich der Altersverteilung vor bzw. nach dem FEG erwähnt. Einzelne Behörden berichteten, dass Akademikerinnen und Akademiker zum Zeitpunkt der Zuwanderung oft eher jünger sind, während nicht-akademische Qualifizierte meistens in mittlerem Alter und in Einzelfällen bereits über 45 Jahre alt sind, was dann die Prüfung der angemessenen Altersvorsorge mit sich bringt (s. Kapitel 2). Lediglich eine Behörde berichtete eine umgekehrte Altersstruktur. Überwiegend wurde von vielen Behörden geäußert, dass die Zugewander-

ten jüngeren Alters sind und sie die Grenze von 45 Jahren selten überschreiten. Über eine Änderung der Altersstruktur durch das FEG wurden keine Aussagen gemacht, was aber auch durch den allgemeinen Rückgang aufgrund der Pandemie schlecht einzuschätzen war.

Auch bezüglich der Geschlechterverteilung gab es zwar einige allgemeine Aussagen, aber keine Hinweise, dass sich durch das FEG mehr männliche oder mehr weibliche Personen für eine Bildungs- oder Erwerbsmigration interessiert hätten. Die meisten Behörden berichteten von einem ausgeglichenen Geschlechterverhältnis. Einzelne Berufsgruppen fielen dabei durch eine starke Polarisierung auf. So waren im Gesundheits- und Pflegebereich mehr Frauen tätig, während im Handwerk und im Baugewerbe mehr Männer zu verzeichnen waren. Daran hat sich durch das FEG aber nicht grundlegend etwas geändert.

Es sei am Ende dieses Kapitels noch einmal betont, dass die wahrgenommene Migration je nach Behörde sehr unterschiedlich sein kann und sie auch durch die Arbeitgeber in der jeweiligen Region stark geprägt ist. Herausgegriffen und dargestellt wurden hier vor allem diejenigen Berufe, Branchen und Nationalitäten, die sehr häufig genannt wurden. Dennoch zeichneten sich immer wieder Entwicklungen ab, die trotz ähnlicher wirtschaftlicher Bedingungen in den jeweiligen Regionen in den einzelnen Behörden unterschiedlich verliefen. Die Vielfalt an genannten Berufsgruppen zeigte sich auch in der Nennung von Personengruppen wie Fußballspielerinnen und Fußballspielern, Tänzerinnen und Tänzern sowie Sängerinnen und Sängern, die zwar nicht sehr zahlreich sind, aber das kulturelle und sportliche Leben in Deutschland aktiv mitgestalten.

Insgesamt bleibt bezüglich der Änderungen durch das FEG festzuhalten, dass wenig über grundlegende quantitative Änderungen bezüglich der soziodemografischen Merkmale berichtet wurde. Hierzu sind weitere Befragungen sinnvoll, die einen längeren Zeitraum umfassen, um zu ermitteln, wie sich die Fachkräftemigration in den Folgejahren entwickelt hat. So wurde zu den neuen Möglichkeiten durch das FEG durch die Interviewpartnerinnen und -partner vielfach darauf hingewiesen, dass sie zukünftig eine dynamische Entwicklung erwarten.

EU-Migration als Alternative zur Migration von Drittstaatsangehörigen

Die Nutzung neuer Möglichkeiten bei gesetzlichen Änderungen hängt nicht nur davon ab, wie attraktiv

diese sind, sondern auch davon, ob es andere Alternativen gibt, die dann ggf. dazu führen, dass Neuerungen nicht in dem erwarteten Maße genutzt werden. Bei der Erwerbsmigration liegt auf der Hand, dass dies der Fall sein könnte, wenn vermehrt EU-Staatsbürgerinnen und -bürger eingestellt werden, bei denen sich Einreise und Aufenthalt in Deutschland durch das Freizügigkeitsrecht deutlich einfacher gestalten. Daher wurde in den Interviews auch gefragt, ob Erkenntnisse vorliegen, dass wegen des geringeren Verwaltungsaufwands EU-Migration seitens der Arbeitgeber einer Migration aus Drittstaaten vorgezogen wird.

Der überwiegende Teil der Befragten konnte hierzu allerdings keine Auskünfte geben. Die EU-Zuwandernden werden zwar im AZR erfasst, benötigen jedoch keinen Aufenthaltstitel, sodass auch keine Informationen seitens der Befragten über Umfang und Zweck der EU-Migration vorhanden waren. Auch kam bei Kontakten mit Arbeitgebern dieses Thema nur in seltenen Fällen zur Sprache. Zudem gaben die Unternehmen bislang keine Rückmeldung, ob EU-Migrantinnen und -Migranten bevorzugt eingestellt werden. Viele Behörden gingen allerdings davon aus, dass aufgrund des geringeren Verwaltungsaufwands EU-Migration zwar gewünscht ist, aber angesichts des derzeitigen hohen Fachkräftebedarfs für die meisten Unternehmer die Nationalität keine Rolle spielt, da einzig wichtig ist, dass die Fachkraft tatsächlich kommen kann (s. auch Kapitel 4.3.2).

Einzelne Behörden berichteten, dass sie gewisse Einblicke in die EU-Migration haben, aber keine diesbezügliche Erhöhung oder Verringerung mit der Einführung des FEG wahrgenommen hatten. Von einer großen Behörde wurde allerdings festgestellt, dass – allerdings unabhängig von der Einführung des FEG – in den letzten Jahren die Migration aus Italien und Polen zurückgegangen ist, da auch in diesen Ländern verstärkt (insbesondere akademische) Fachkräfte gesucht werden.

Aus einem der Stadtstaaten wurde berichtet, dass die Einstellung von EU-Fachkräften vor allem auch dann erfolgt, wenn der Arbeitgeber selbst aus einem EU-Land kommt. In diesen Fällen werden häufig Personen aus dem jeweiligen Herkunftsland eingestellt, sodass es einige Firmen gibt, die einen sehr hohen Anteil an Mitarbeitenden aus einem bestimmten EU-Herkunftsland aufweisen. In einer weiteren befragten Behörde war ein Fall bekannt, in dem ein Unternehmen mehrere Erwerbsmigrantinnen und -migranten aus einem Drittstaat einstellen wollte und sich dann, als Schwie-

rigkeiten dabei auftraten, alternativ nach EU-Arbeitskräften umgesehen hatte.

4.2.3 Berufliche Qualifikationen und erteilte Aufenthaltstitel

Während im vorangegangenen Kapitel die allgemeinen Entwicklungen bezüglich der Erwerbsmigration und die hervortretenden Merkmale bezüglich Berufsgruppen und Branchen betrachtet wurden, stehen in diesem Kapitel die einzelnen Aufenthaltstitel und Aussagen über die Qualifikationen im Vordergrund. Hierbei wird zum einen dargestellt, was über die neuen Möglichkeiten wie den Aufenthalt zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung oder zur Ausbildungsplatzsuche berichtet wurde, wie sich die Migration auf akademische und nicht-akademische Fachkräfte aufteilt, wie das beschleunigte Fachkräfteverfahren angenommen wurde und welche Entwicklungen und Auffälligkeiten von den Befragten wahrgenommen wurden. Zum anderen werden Aussagen zur Qualifikation der Zuwandernden im Zusammenhang mit den verschiedenen Aufenthaltstiteln genauer betrachtet.

Arbeitsplatz- und Ausbildungsplatzsuche, Maßnahmen zur Anerkennung von beruflichen Abschlüssen, Ausbildung

Wie bereits in den quantitativen Analysen in Kapitel 2 gezeigt, wurden seit der Umsetzung des FEG nur wenige Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatz- und Ausbildungsplatzsuche erteilt. Dies betrifft sowohl Titel, die es schon vor dem FEG gab (Suchtitel für akademische Fachkräfte oder zur Studienplatzsuche), als auch die neuen Möglichkeiten der Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung bzw. für die Ausbildungsplatzsuche. Daher haben auch nur wenige befragte Behörden etwas zum Thema Arbeitsplatz- und Ausbildungsplatzsuche beitragen können. Viele ABHn erfuhren auch nicht, ob Visa zu diesem Zweck erteilt wurden, da diese i. d. R. für den gesamten Zeitraum der Suche gültig sind und die Erteilung eines Aufenthaltstitels damit nicht notwendig ist.

Eine Behörde machte zur Studienplatzsuche (§ 17 Abs. 2 AufenthG) die Aussage, dass dieser Aufenthaltstitel wie schon zuvor nach der alten Regelung selten und überwiegend für die Aufnahmeprüfung zum Studienkolleg genutzt wurde. Von einzelnen Behörden wurde zudem festgestellt, dass Medizinerinnen und

Mediziner und andere Arbeitnehmende im Gesundheitssektor oft erst einmal mit einem Aufenthaltstitel für eine Sprachkursteilnahme einreisen, weil das Anerkennungsverfahren oft lange dauert und mit einem Aufenthalt zum Sprachkurs die Sprachkenntnisse in Vorbereitung auf die berufliche Tätigkeit weiter ausgebaut werden können.

Grundsätzlich wurde die Möglichkeit zur Suche eines Arbeits- oder Ausbildungsplatzes von den meisten Behörden positiv gesehen. Auch die Voraussetzungen, für einen Aufenthalt zur Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche nach §§ 20 oder 17 AufenthG einzureisen, wurden von einigen ABHn als vergleichsweise anspruchsvoll eingestuft. Insbesondere galt dies für die Anforderungen des § 17 Abs. 1 AufenthG, dass Personen nicht älter als 25 Jahre⁷¹ sein dürfen und bereits über gute deutsche Sprachkenntnisse verfügen müssen. Da die potenziellen Zuwandernden in diesem Alter oft noch am Anfang ihrer beruflichen Laufbahn stehen bzw. sie noch gar nicht begonnen haben, sind sie teilweise noch nicht in der Lage, die finanziellen Voraussetzungen zu erfüllen. Weil derzeit viele Ausbildungsplätze in Deutschland unbesetzt sind, gehen die Zuwandernden zudem lieber nicht das Risiko ein, einen großen finanziellen und organisatorischen Aufwand zu betreiben, um dann doch keinen Ausbildungsplatz zu finden. Sie ziehen es vor, vom Herkunftsland aus zu suchen, da sie dann vor der Migration bereits wissen, dass die Ausbildung auch begonnen werden kann. Als Maßnahme wurde von einzelnen Behörden vorgeschlagen, die Voraussetzungen für die Erteilung der Suchtitel zu senken und die Möglichkeiten zur Arbeitsplatz- und Ausbildungsplatzsuche im Ausland mehr zu bewerben. Ein offensiveres Auftreten in anderen Ländern könnte dazu beitragen, mehr Interessentinnen und Interessenten dafür zu gewinnen.

Bezüglich des Aufenthalts für Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen (§ 16d AufenthG) konnte dagegen vielfach von einer steigenden Anzahl an Zuwandernden berichtet werden, insbesondere im Pflegesektor. Hier ist der Bedarf in Deutschland hoch und das Anerkennungsverfahren oft langwierig (s. Kapitel 4.1.1). Auch aufgrund wesentlicher Unterschiede von ausländischen Abschlüssen im Gesundheitssektor im Vergleich zur deutschen Ausbildung kommt es vielfach dazu, dass der Prüfaufwand sehr hoch ist. Die Einreise nach Deutschland darf erst nach der abgeschlossenen Anerkennungsprüfung

des Abschlusses erfolgen, dies war oftmals erst nach mehreren Monaten möglich.⁷² Dieser Aufenthaltstitel bietet die Möglichkeit, nach Durchführung des Anerkennungsverfahrens auch bei einer festgestellten nur teilweisen Gleichwertigkeit nach Deutschland einzureisen und ggf. erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen zur vollwertigen Anerkennung des Abschlusses in Deutschland durchzuführen.

In den Universitätsstädten wurden weiterhin viele Studierende aus dem Ausland registriert. Die Zahlen gingen zwar pandemiebedingt zunächst zurück (s. vorheriges Teilkapitel), stiegen aber schnell wieder an. Positiv bewertet wurde dabei die neue Möglichkeit, von einem Studium in eine Ausbildung oder in die Erwerbstätigkeit zu wechseln (s. hierzu Kapitel 4.2.4 und 4.3.1). Nach § 16b AufenthG wurden nach dem ersten Rückgang wieder viele Aufenthaltstitel erteilt, nicht nur zum Studium, sondern auch zur Studienvorbereitung. Einige Behörden haben festgestellt, dass von ausländischen Studierenden verstärkt englischsprachige Studiengänge gewählt werden.

Im Bereich der dualen (betrieblichen) Ausbildung wurde zwar von Anträgen berichtet, ein starker Anstieg wurde aber von den meisten Behörden nicht festgestellt. Insbesondere in touristischen Regionen Deutschlands gab es auch vorher schon viele ausländische Auszubildende im Hotel- und Gastgewerbe. Dieses Phänomen ist aber durch das FEG nicht häufiger geworden, sondern war im Lockdown zurückgegangen. Es traten dann zwar nach den ersten zwei Lockdowns wieder Anstiege auf, aber nur selten über das vorherige Maß hinaus. Wenn ein Anstieg zu verzeichnen war, dann teilweise auch aus dem Grund, dass keine deutschen Auszubildenden zu finden waren. Viele Arbeitgeber wünschen sich im Hotel- und Gaststättengewerbe eine international ausbalancierte Belegschaft, inklusive Auszubildender mit deutscher Muttersprache. Dies gelingt oftmals bloß in geringerem Maße als angestrebt, da nur wenige passende Auszubildende vorhanden sind. Was vermehrt wahrgenommen wurde, war eine Zunahme an Ausbildungsduldungen, also beim Übergang von einem ungesicherten Aufenthalt in die Berufsausbildung. Viele Auszubildende gab es vor allem im Pflegebereich, wobei einige Behörden von steigenden Zahlen z. T. gerade auch bedingt durch die Pandemie und den damit steigenden Bedarf an Pflegekräften berichteten.

71 Das Eckpunktepapier des Bundeskabinetts sieht eine Prüfung der Erhöhung der Altersgrenze zur Ausbildungsplatzsuche vor, s. BMAS 2022b.

72 Anders ist die Regelung bei speziellen Vermittlungsabsprachen der BA nach § 16d Abs. 4 AufenthG, u. a. für Gesundheitsberufe (s. Kapitel 1.2). Hier darf zunächst ohne Anerkennung nach Deutschland eingereist und der Anerkennungsantrag erst im Inland gestellt werden.

Bei den Auszubildenden gilt ebenso wie für die nicht-akademischen und akademischen Fachkräfte (s. Kapitel 4.2.3), dass die Struktur der Zuwanderung stark von den wirtschaftlichen Gegebenheiten einer Region abhängig ist. Große Unternehmen, die viele Auszubildende beschäftigen, können dabei für sehr große Anteile an der Ausbildungsmigration der zuständigen Behörde verantwortlich sein.

Problematisch wurde im Bereich der Berufsausbildung gesehen, dass zur Zeit der COVID-19-Pandemie viele Auszubildende nicht rechtzeitig zu Beginn des Ausbildungsjahres einreisen konnten. Da der Beginn der Ausbildung aber meistens nur zu einem Termin im Jahr möglich ist, haben viele ein Jahr verloren oder sich anschließend umorientiert.

Nicht-akademische und akademische Fachkräfte

Da die gezielte Anwerbung von Fachkräften mit Berufsausbildung ein Ziel des FEG ist, beinhaltet dieser Abschnitt Informationen zur Zuwanderung von nicht-akademischen Fachkräften und zum Verhältnis zwischen nicht-akademischen und akademischen Fachkräften.

Viele Befragte wiesen auch bei diesem Thema darauf hin, dass aufgrund der Änderungen des Migrationsverhaltens durch die COVID-19-Pandemie Schlussfolgerungen zu den Entwicklungen, die durch das Inkrafttreten des FEG bedingt waren, schwierig zu ziehen sind. Mehrere Behörden konnten feststellen, dass es unter den nicht-akademischen Fachkräften große Zuwächse im Bereich der Pflege gab, was aber zumindest zum Teil auf die Pandemie selbst zurückzuführen sein kann. Wie auch schon bei der Ausbildung standen Pflegekräfte auch bei der Zuwanderung der nicht-akademischen Arbeitskräfte ganz oben auf vielen Listen.

Bei den akademischen Fachkräften wurden – wie auch schon in den Jahren zuvor – sehr viele Blaue Karten EU erteilt. Dies ist laut den meisten Befragten der Aufenthaltstitel in der Erwerbsmigration, der am häufigsten ausgestellt wird. Bezüglich der Blauen Karte EU bestehen oft auch schon etablierte Kontakte und Verfahren, die auch ohne beschleunigtes Fachkräfteverfahren dazu führen, dass die Anträge sehr zügig bearbeitet werden. Hilfreich ist das beschleunigte Fachkräfteverfahren damit besonders bei Fällen, in denen bestimmte Voraussetzungen für eine Blaue Karte EU nicht vorliegen, wenn z. B. das Mindesteinkommen unterschritten wird. In diesem Fall muss für die Erteilung eines Aufenthaltstitels die Zustimmung der BA eingeholt werden, was zu weiteren Verzögerungen führen

kann. Durch das beschleunigte Fachkräfteverfahren wird die Anfrage zur Zustimmung über die ABH an die BA gestellt, welche im Rahmen der vorgegebenen Fristen zügig bearbeitet wird.

Eine seit mehreren Jahren bekannte Schwierigkeit bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln an Fachkräfte bleibt die Erteilung an Forschende. Auch nach Einführung des FEG berichteten mehrere Behörden davon, dass immer noch in vielen Fällen unklar ist, welcher Aufenthaltstitel erteilt werden soll⁷³, da viele Forschende nicht ausschließlich eine Forschungstätigkeit ausüben, sondern auch an einer Hochschule in der Lehre beschäftigt sind, in Unternehmen arbeiten und dabei nur teilweise in der Forschung tätig sind oder in Teilzeit verschiedene Arbeitsstellen innehaben. Hier gibt es großen Bedarf an Beispielen und Hinweisen, wie eine Abgrenzung erfolgen kann bzw. soll.

Bezüglich der akademischen Fachkräfte wurde von einer Behörde darauf hingewiesen, dass auch bei diesen nicht nur Mangelberufe vertreten sind, sondern sehr unterschiedliche Berufsgruppen. Viele akademische Fachkräfte kommen als wissenschaftliche Mitarbeitende an Universitäten oder in andere Forschungsbereiche und sind überwiegend in der Forschung tätig. Die Einstellungen von Fachkräften an Universitäten (wissenschaftliche Mitarbeitende) und an Krankenhäusern (Ärztinnen und Ärzte) spielten für viele große Behörden im Bereich der akademischen Fachkräftemigration quantitativ eine herausragende Rolle. Zudem berichteten die großen Behörden auch vielfach von einer hohen Zuwanderung im IT- und Ingenieurbereich.

Zum quantitativen Verhältnis der akademischen zu den nicht-akademischen Fachkräften wurden sehr unterschiedliche Aussagen gemacht. Hier hängt es sehr stark davon ab, ob die Befragung in großen Städten mit Universitäten durchgeführt wurde, oder in kleineren Städten, die wenig akademische Anbindung haben. In Universitätsstädten waren die Anteile an akademischen Fachkräften oft höher als die der nicht-akademischen Fachkräfte, da entsprechend auch Unternehmen angesiedelt sind, die Bedarf an akademischen Fachkräften haben. Aber die ABH einer kleineren Universitätsstadt hat wiederum berichtet, dass nur etwa ein Viertel oder ein Fünftel akademische Fachkräfte waren, während Personen mit Berufsausbildung oder mit Aufenthaltstitel zur Berufsausbildung den größte-

⁷³ Neben dem Aufenthaltstitel für Forschende kommt je nach Voraussetzungen, die erfüllt werden, auch eine Blaue Karte EU oder ein Aufenthaltstitel für akademische Fachkräfte infrage.

ren Teil ausmachten. In anderen Behörden wurde wiederum geschätzt, dass die Aufteilung sehr ausgewogen ist. Aus einem ostdeutschen Bundesland wurde von einer Aufteilung von jeweils etwa einem Drittel Akademikerinnen und Akademikern, Personen mit anerkannter Berufsausbildung und Auszubildenden berichtet. Von einer auffälligen Änderung nach dem FEG, also einem quantitativen Bedeutungszuwachs der nicht-akademischen Fachkräfte, konnte keine Behörde berichten.

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren

Bei den beschleunigten Fachkräfteverfahren waren die Anteile der Akademikerinnen und Akademiker häufig sehr hoch, berichtet wurde in einigen Fällen konkret von 60 bis 70 %. Die übrigen Fälle teilten sich auf die Personen mit beruflichen Abschlüssen und Auszubildende auf.

Eine Besonderheit im beschleunigten Fachkräfteverfahren wurde von vielen befragten Behörden im Gesundheitssektor gesehen: Da die Anerkennung der ausländischen Qualifikation meist überdurchschnittlich lange dauerte, wurde oftmals ein bereits ausgestellt Bescheid zur Gleichwertigkeitsfeststellung aus einem vorgeschalteten Anerkennungsverfahren mit den Antragsunterlagen zum beschleunigten Fachkräfteverfahren zusammengeführt. Somit ging es im beschleunigten Fachkräfteverfahren oft nur noch darum, schnell einen Termin bei der Botschaft zu bekommen. Eine Beschleunigung war somit dann ausschließlich durch einen schnelleren Termin festzustellen, nicht aber im Prozess insgesamt.

Mehrfach wurde erwähnt, dass es oft gar nicht die großen Unternehmen, Universitäten oder Agenturen sind, die das beschleunigte Fachkräfteverfahren in Anspruch nehmen, da diese bereits mit dem alten Verfahren gute Erfahrungen gemacht hatten und wenig Möglichkeiten für eine weitere Beschleunigung identifizieren konnten, sondern eher die mittleren und kleinen Unternehmen (s. auch Kapitel 4.3.2). Dies war aber auch in den einzelnen Behörden sehr unterschiedlich, da andere auch von großen Unternehmen und Arbeitgebern berichten konnten, die auf das beschleunigte Fachkräfteverfahren gewechselt haben. Außerdem haben durchaus neue Arbeitgeber Interesse gezeigt, die zuvor noch gar keine oder nur wenige Migrantinnen und Migranten eingestellt hatten. Einzelne Behörden konnten berichten, dass auch durch die Signalwirkung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens das Interesse gestiegen ist, da der Titel des Verfahrens eine schnelle Bearbeitung verspricht. Daher waren auch

einige Unternehmen enttäuscht festzustellen, dass die Beschleunigung nicht so groß wie erwartet war. Aber auch wenn sich dahinter weiterhin viele bürokratische Abläufe verbergen, war die Bezeichnung hilfreich, um Interesse zu wecken. Neben Gesundheitssektor, IT- und Ingenieurbereich wurden zusätzlich auch Gastronomiefachkräfte sowie Friseurinnen und Friseure häufiger genannt, die über das beschleunigte Fachkräfteverfahren geholt wurden, da dort ein großer Mangel an Fachkräften herrscht.

Es gab allerdings auch kritische Anmerkungen. So wurde die Beschleunigung zwar gelobt, es wurde aber auch von mehreren Behörden darauf hingewiesen, dass dadurch Personen in den AVen „an der Schlange vorbei“ gehen dürfen, was bedeutet, dass andere länger warten müssen. So ist es schwer verständlich, dass beispielsweise Ehepartnerinnen bzw. -partner im Rahmen des regulären Visumverfahrens nun noch länger auf den Familiennachzug warten müssten, da andere Fälle vorgezogen würden.

4.2.4 Wechsel des Aufenthaltszwecks und Einschätzung des Missbrauchsrisikos

Die Erteilung eines Visums bzw. eines Aufenthaltstitels ist im AufenthG an einen bestimmten Aufenthaltszweck gebunden, hierunter fallen Ausbildung (§§ 16–17 AufenthG), Erwerbstätigkeit (§§ 18 ff. AufenthG), völkerrechtliche, humanitäre oder politische Gründe (§§ 22–26, 104a, 104b AufenthG), Familiennachzug (§§ 27–36 AufenthG) und besondere Aufenthaltsrechte (§§ 37–38a AufenthG). Ein Wechsel des ursprünglichen Aufenthaltszwecks kann auch im Laufe der Zeit beantragt werden. So können ehemalige Studierende nach dem Studium eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder heiraten und somit entsprechende Aufenthaltstitel aus diesen Bereichen des AufenthG erhalten. Neben solchen „legalen“ Wechseln gibt es aber auch Fälle (oder Verdachtsfälle) von „irregulären“ Wechseln. Diese treten auf, wenn der beantragte Aufenthaltszweck von vornherein nicht der intendierte Zweck ist und dieser nur angegeben wurde, um die Einreise nach Deutschland mit dem entsprechenden Visum zu ermöglichen. Ein solcher Sachverhalt ist schwer zu erkennen, wenn diese Intention bewusst verdeckt wird. Es kann aber der Fall auftreten, dass aufgrund von schnellen Wechseln des Aufenthaltstitels verbunden mit weiteren Auffälligkeiten oder widersprüchlichen Aussagen ein Verdacht besteht oder sogar belegt werden kann, dass versucht wird, die Erteilung eines Aufenthaltstitels bzw. Visums miss-

bräuchlich zu nutzen, um einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland zu erhalten.

In den Interviews standen diesbezüglich zwei Aspekte im Vordergrund: Zum einen war von Interesse, ob durch das FEG und die damit verbundenen neuen Aufenthaltstitel und Verfahrensabläufe ggf. Missbrauch erleichtert oder neue Möglichkeiten dafür geschaffen wurden. Zum anderen wurde betrachtet, ob Verdachtsfälle oder tatsächliche Fälle von Missbrauch auftraten und wie sie von einem „legalen“ Wechsel des Aufenthaltstitels unterschieden werden können.

Missbrauchsmöglichkeiten und Änderungen durch das FEG

Zur Frage, ob der Eindruck entstanden ist, dass durch das FEG und die damit verbundenen neuen Regelungen auch neue Missbrauchsmöglichkeiten entstanden sind und das Gesetz zu mehr Missbrauchsfällen oder -verdachtsfällen geführt hat, erklärten die meisten Behörden, dass sie keine derartigen Effekte durch das FEG bemerken. Von einigen Behörden wurde in diesem Zusammenhang betont, dass es im Rahmen der Erwerbsmigration durch die vielen Dokumente, die zum Erhalt des Visums bzw. Aufenthaltstitels vorgelegt werden müssen, und die Anforderung des Vorhandenseins eines Arbeitsplatzangebots und des Nachweises zur Anerkennung ohnehin aufwendig ist, nach Deutschland zu kommen. Wer das alles vorbereitet hat, sieht keine Notwendigkeit und hat kein Interesse, dann einen Asylantrag zu stellen oder schnell auf andere Titel zu wechseln. Die Anforderungen haben sich mit dem neuen FEG nicht stark verändert, sodass keine Änderungen hinsichtlich eines möglichen Missbrauchs zu erwarten sind. Einige Befragte wiesen konkret darauf hin, dass laut ihren Erfahrungen im Ehegattennachzug viel mehr Vorfälle bzw. Verdachtsfälle auftreten als im Bereich der Erwerbsmigration.

In Verdachtsfällen ist zudem oft schwer einzustufen, ob es sich tatsächlich um einen Missbrauch handelt. Als entsprechende Konstellation wurde u. a. von drei Behörden genannt, wenn Auszubildende nach der Einreise relativ zügig ihren Arbeitsplatz gewechselt hatten, eine zweite Ausbildung wegen zu langer Anerkennungsverfahren gewählt hatten bzw. wenn Studierende schnell die Möglichkeit genutzt haben, auf einen Arbeitsplatz zu wechseln. Dies ist grundsätzlich möglich, es wurde aber durch den sehr zeitnahen Wechsel und bestimmte Aussagen der Zugewanderten der Verdacht geweckt, dass der Aufenthaltstitel bzw. das Visum für einen eigentlich nicht angestrebten Zweck beantragt wurde. Hierbei ist eine Abgrenzung

zum Missbrauch dieser Regelungen aber nur schwer möglich.

Die meisten befragten Behörden erklärten, dass es sich bei (möglichen) Missbrauchsfällen um eine sehr geringe Anzahl handelt. Auch große Behörden hatten nur selten die Vermutung, dass der beantragte Aufenthaltswitz nicht dem tatsächlich geplanten Zweck entspricht. Vereinzelt wurde thematisiert, dass Personen aufgrund der niedrigeren Voraussetzungen anstelle eines Suchtitels zunächst einen Aufenthalt zur Studienbewerbung oder einen Aufenthaltstitel für einen Sprachkurs beantragen, um dann in Deutschland zeitnah in eine Ausbildung oder Erwerbstätigkeit zu wechseln. Diesen „Umweg“ nutzten erfahrungsgemäß viele Personen aus China und Vietnam, die dann mit einer Ausbildung zur Pflegefachkraft begannen. Dies zeigt, dass es nicht nahe liegt, dass Aufenthaltstitel zur Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche missbräuchlich genutzt werden, weil auch bei diesen die Bedingungen nicht so leicht zu erfüllen sind und daher teilweise sogar andere Aufenthaltstitel mit geringeren Anforderungen vorgezogen werden.

Es wurde in wenigen Fällen von Erfahrungen mit gefälschten Unterlagen bzw. Qualifikationsnachweisen berichtet. Auch gab es Fälle, in denen nachträglich ein anderer Arbeitsvertrag zustande kam, in dem der Lohn deutlich geringer war, bei dem es also fraglich war, ob die BA diesen Bedingungen zugestimmt hätte (s. auch Kapitel 4.3.2). Dies alles steht aber nicht im Zusammenhang mit den Neuerungen des FEG, sondern gehören zu den insgesamt seltenen Fällen, die laut den Behörden immer wieder auftreten können. Auch im Fall einer Behörde, die nicht ausschließen wollte, dass es durch das beschleunigte Fachkräfteverfahren etwas mehr Missbrauchsmöglichkeiten geben könnte, gab es zum Zeitpunkt der Befragung keine konkreten Hinweise darauf.

Des Weiteren sahen einige Behörden Schwierigkeiten bei der Prüfung von Zuwandernden, die keinen Nachweis einer beruflichen Qualifikation benötigen, etwa IT-Fachkräfte, die über berufspraktische Kenntnisse nach Deutschland kommen (§ 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV). Hierbei war es insbesondere bei relativ neuen Firmen und Firmen mit Hauptsitz im Ausland schwierig, genau zu prüfen, ob die erworbene Berufserfahrung ausreichend ist.

Verbesserungsvorschläge gab es zum Thema Missbrauchsmöglichkeiten nur wenige, da gewisse Anfälligkeiten bei allen Gesetzen vorhanden und nicht zu vermeiden sind. Speziell bei der Dokumentenprüfung

stellt sich oft die Frage, ob z. B. Kopien echt oder eine gute Fälschung sind. Eine Behörde hat jedoch angebracht, dass es im Bereich der Erwerbsmigration hilfreich wäre, Zugang zu Unterlagen von Unternehmen zu erhalten, um deren Seriosität zu prüfen und zu erkennen, ob wirklich eine Geschäftstätigkeit vorhanden ist. Arbeitsverträge und Lohnabrechnungen können diesbezüglich täuschen, da nicht geprüft werden kann, ob das, was bescheinigt wird, auch tatsächlich gezahlt wird. Von einer weiteren Behörde wurde ebenfalls angemerkt, dass Informationen über Firmenstrukturen oft schwer zugänglich bzw. bei Neugründungen noch nicht vorhanden sind und dass bei verschachtelten Strukturen von Unternehmen nicht immer erkannt werden kann, ob alles wie angegeben zutrifft.

Bezüglich der Zuständigkeiten ist anzumerken, dass die AVen oft erweiterte regionale Kenntnisse haben, die zu einer begründeten Ablehnung des Visumantrags führen können. In diesem Punkt gilt es insbesondere für mit dem beschleunigten Fachkräfteverfahren betraute inländische Behörden abzuwägen, die Expertise der AVen ggf. früher mit einzubeziehen. Da im beschleunigten Fachkräfteverfahren die AV erst am Ende des Antrages involviert wird, kann es sein, dass der vorherige Aufwand durch eine kurze Prüfung der AV im Vorfeld hätte vermieden werden können. Allerdings wurde hierzu auch festgestellt, dass es schwierig ist, diesen Prozess zur Zufriedenheit aller Beteiligten zu gestalten, da bestimmte Problemfelder erst im Visumverfahren auftreten.

Einschätzungen zum Wechseln von Aufenthaltstitel

Wie bereits angemerkt, ist es bei einem (zeitnahen) Wechsel des Aufenthaltstitels, der auch mit einem Wechsel des Aufenthaltszwecks verbunden sein kann, oft schwierig abzugrenzen, ob es sich um einen „legalen“ Wechsel handelt oder ob der ursprüngliche Aufenthaltszweck nur zum Schein vorgegeben wurde. Konkrete Verdachtsfälle bezüglich eines Missbrauchs gab es wie bereits dargestellt nur wenige.

Von den Interviewenden wurde gezielt danach gefragt, ob ein Wechsel von Erwerbs- bzw. Bildungsmigration zum Asyl erfolgte. Dies wurde jedoch von fast allen Befragten verneint. Es gab keine bekannten Fälle bzw. nur Einzelfälle, die erwähnt werden konnten. Bei den Einzelfällen handelte es sich aber überwiegend um Personen, die nicht direkt nach ihrer Ankunft in Deutschland wechseln wollten, sondern erst nach längerem Aufenthalt. So beispielsweise Studierende, bei denen zu befürchten war, dass ihr Aufenthaltstitel

zum Studium wegen fehlender Leistung oder zu langer Studienzeit nicht verlängert wird, und die daher Asyl beantragen wollten, um in Deutschland bleiben zu können.

Von einigen Behörden wurde zudem explizit erwähnt, dass Personen mit einem Schengen-Visum eingereist waren und dann in Deutschland einen Arbeitsplatz gesucht hatten. Weiterhin haben insbesondere in der ersten Phase der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020, in der viele Botschaften und Flughäfen geschlossen waren, laut Auskunft der Befragten einige Personen (teilweise auf Anregung der Arbeitgeber) ein Schengen-Visum beantragt, da die Beantragung eines Visums zur Erwerbstätigkeit zu lange gedauert hätte, um die bereits vorhandene Arbeitsstelle anzutreten. Dies begründete sich aber durch die Auswirkungen der Pandemie und nicht speziell durch das FEG. Auch vor dem FEG traten solche Fälle gelegentlich auf, wenn es zeitliche Schwierigkeiten gab. Dennoch ist dies i. d. R. kein vorgesehener Zugangsweg. Die Behörden waren jedoch aufgrund der besonderen Lage bereit, in den wenigen Fällen dann trotzdem einen Aufenthaltstitel in Deutschland zu erteilen, wenn die Botschaft zugestimmt hatte.

Quantitativ mehr Fälle, in denen Wechsel des Aufenthaltstitels stattfanden, wurden in zwei Bereichen genannt. Beim ersten Bereich ging es um einen legalen Wechsel, der durch das FEG erst ermöglicht wurde. Viele Studierende wechselten seit Einführung des FEG ohne abgeschlossenes Studium von einem Aufenthaltstitel zu Studienzwecken zu einem Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit oder zur Ausbildung. Überwiegend wurde sehr gelobt, dass diese Möglichkeit nun besteht und Studierende, die mit ihrem Studium überfordert sind, sich umorientieren wollen oder darauf angewiesen sind, (mehr) Geld zu verdienen, somit eine neue Perspektive erhalten. Da viele von ihnen bereits über einen Bachelorabschluss verfügen, handelt es sich in den meisten Fällen um mindestens grundlegend qualifizierte Personen, die aus verschiedenen Gründen einen Wechsel anstreben. Dies trat nachvollziehbarerweise vorrangig in Städten mit Universitäten auf und betraf die kleineren Behörden nur selten (z. B. bei Umzug des Antragstellenden). Von einer besonders hohen Zunahme von Wechseln sprach eine Behörde, bei der vor allem Wechsel von Personen zu verzeichnen waren, die kurz vor dem Abschluss des Studiums standen und bereits einen Arbeitsplatz gefunden hatten. Durch die Möglichkeit zu wechseln konnte der Arbeitsplatz hier schneller angetreten werden, als es vor dem FEG möglich gewesen wäre.

Ein zweiter Bereich, der von mehreren Behörden angesprochen wurde, war die Zuwanderung aus den Westbalkanstaaten. Bezüglich der Westbalkanregelung haben mehrere Behörden festgestellt, dass dort alternativ zu dieser Regelung das beschleunigte Fachkräfteverfahren angestrebt oder ein Erwerbsmigrations-titel für einen Arbeitsplatz beantragt wurde, der später schnell gewechselt wurde. Hintergrund ist hierbei aber laut Aussagen der Behörden vor allem die Verfahren-sproblematik. Durch die Schließung von AVen und die langen Fristen für den Erhalt eines Termins an den dortigen Botschaften haben viele Zuwanderungsinter-essierte Ausweichmöglichkeiten gesucht, um über das beschleunigte Fachkräfteverfahren schnell an einen Termin zu kommen. Andere Personen aus den West-balkanstaaten haben zunächst einen beliebigen Job angenommen, um erst einmal in Deutschland ankom-men zu können, und haben dann von Deutschland aus nach einer besseren Arbeitsstelle gesucht. Somit ist es laut den Befragten wichtig, dass die AVen so ausge-stattet werden, dass die Verfahren in vertretbarer Zeit abgeschlossen werden, damit es nicht notwendig wird, kurzfristig auf alternative Arbeitsplätze auszuweichen.

Vereinzelt gab es auch Hinweise, dass im Gesundheits-sektor häufig Wechsel stattfanden. Im Ausbildungsbe-reich ist das oft nachvollziehbar, da die Arbeit sehr an-strengend ist und unter Zuwandernden vorab oftmals andere Vorstellungen von den Arbeits- und Ausbil-dungsbedingungen in Deutschland bestanden haben. Bei Pflegekräften passierte es wiederholt, dass die Arbeitsumstände unterschätzt wurden. Es wurde aber auch von Ärztinnen und Ärzten berichtet, die nach Ablauf ihres oft kurzfristigen Vertrages beispielsweise auf eine ärztliche Tätigkeit in Impfzentren wechselten, welche wiederum auch nur befristet ausgeübt wurde. „Job-Hopper“ sind allerdings laut einer weiteren Be-hörde eher bei gering qualifizierten Tätigkeiten anzu-treffen, beispielsweise bei Hilfskräften in der Gastro-nomie.

Teilweise wunderten sich die befragten Behörden auch über zu viel (wahrgenommenes) Misstrauen. Hier wurde betont, an erster Stelle nicht alles von mögli-chem Missbrauch her zu denken, sondern mehr die Chancen zu sehen und erst einmal „im Zweifel für den Angeklagten“ zu denken. Der Wunsch nach verstärkter, gut qualifizierter Zuwanderung steht nach Auffassung dieser Befragten im Widerspruch zu aufwendigen und langwierigen Prüfungen im Verfahren.

Insgesamt ist festzuhalten, dass nur wenige Fälle auf-geführt wurden, in denen es den Verdacht auf Miss-

brauch gab. Keine Behörde hat von großen Fallzahlen oder negativen Entwicklungen in den letzten Jahren berichtet. Ein Einfluss des FEG auf die Missbrauchs-möglichkeiten wurde nicht gesehen. Andere Aufent-haltstitel wie z. B. der von den Befragten häufiger genannte Familiennachzug sind anfälliger für Miss-brauch. Ein Grund für den eher seltenen Missbrauch ist dabei in den für die Bildungs- und Erwerbsmigra-tion geltenden Voraussetzungen zu sehen, die vielfach anspruchsvoll sind.

4.3 Einschätzungen zur Umsetzung des FEG in Bezug auf Zuwandernde und Unternehmen

Im folgenden Kapitel werden positive und kritische Rückmeldungen von zugewanderten Fachkräften und Unternehmen zu den rechtlichen Änderungen und Re-gelungen des FEG dargestellt. Die Aussagen beschrei-ben die Sichtweise der befragten ABHen, welche die an sie herangetragenen Rückmeldungen wiedergaben und daher mit Bedacht zu interpretieren sind.

4.3.1 Berichtete Erfahrungen: Zuwandernde

Grundsätzlich haben die befragten ABHen wenig Aus-kunft über Rückmeldungen zum FEG aus der Perspek-tive von Zuwandernden geben können. Einerseits war der direkte Kontakt aufgrund der COVID-19-Pande-mie stark eingeschränkt, andererseits richtete sich die Beratung speziell im beschleunigten Fachkräfteverfah-ren an antragstellende Arbeitgeber. Dennoch konnten einige Befragte Hinweise geben, wie die Zuwandern-den von den neuen Möglichkeiten und insbesondere dem beschleunigten Fachkräfteverfahren erfahren haben, welche Vorteile sie sehen und mit welchen Herausforderungen sie konfrontiert waren.

Zuwandernde hatten vom beschleunigten Fachkräfte-verfahren z. T. über private oder soziale Netzwerke er-fahren, aber auch über Arbeitgeber und hier besonders über solche mit eigenem Migrationshintergrund. Eine ABH gab den Hinweis, dass u. a. auch Sprachschulen im Ausland einen engen Kontakt zu Arbeitgebern in Deutschland pflegen und interessierte Personen ver-mitteln.

Weiterhin wurde berichtet, dass das beschleunigte Verfahren sehr komfortabel für interessierte Fachkräfte ist, da die Unternehmen einen Großteil der administrativen Aufgaben erledigen und nicht alle einzelnen Schritte umfassend von den Migrantinnen und Migranten verstanden werden müssen. Wenn sich ein Unternehmen ausreichend engagierte, gab es i. d. R. keine Probleme. Schwierigkeiten bestanden nur dann, wenn relevante Informationen zu Folgeschritten bzw. der Sachstand nicht an die Fachkraft weitergeleitet wurden. Dies wurde eher bei KMU als bei Großunternehmen wahrgenommen. Die Bemühungen durch Arbeitgeber werden von den Fachkräften positiv gesehen, auch weil dies ihnen die Sicherheit gibt, dass es sich um ein seriöses Arbeitsangebot handelt. Negative Rückmeldungen erhielten zentrale und kommunale ABHn dahingehend, dass nach der Ankunft der (angehenden) Fachkraft die Kommunikation mit den kommunalen ABHn sehr schwierig war. Zum Teil wurden E-Mails nicht oder verspätet beantwortet und es bestanden sehr lange Wartezeiten für Termine.

Insgesamt wurde berichtet, dass der Wissensstand zu den Möglichkeiten im FEG unter Fachkräften sehr heterogen war: Einige Personen waren sehr gut informiert, andere jedoch gar nicht. Die meisten interessierten Personen informierten sich vorab im Ausland, primär bei den AVen sowie über die Webseite Miig. Personen mit akademischem Abschluss fanden sich meist mit den Informationen im Internet zurecht. Eine ABH lobte auch explizit die Beratungsarbeit der neu gegründete ZSBA, infolgedessen Zuwandernde meist gut über den Ablauf der Anerkennungsverfahren informiert waren. In der Anfangszeit wurden die zentralen ABHn gelegentlich von interessierten Personen kontaktiert, weil die Fehlannahme bestand, dass es sich hierbei um eine Art Arbeitsvermittlungsgagentur handele. Wenn Anfragen an die ABHn gerichtet wurden, waren diese jedoch selten von allgemeiner Natur, sondern bezogen sich meist auf konkrete Fallkonstellationen. Direkter Kontakt mit Zuwandernden bestand i. d. R. erst nach deren Ankunft zur Ausstellung des Aufenthaltstitels oder zur Klärung des Familiennachzugs, dann waren viele allgemeine Fragen bereits geklärt. Mit der Zeit entwickelten sich meist viele Folgefragen, die zusammenhängend mit dem Aufenthaltsrecht das tägliche Leben und die Karriere betrafen, u. a. Fragen zu einer angestrebten Selbstständigkeit oder zum Umgang mit befristeten Arbeitsverträgen. Einige Antragstellende informierten sich auch explizit über die Voraussetzungen für eine Blaue Karte EU, um die verkürzte Frist für eine Niederlassungserlaubnis in Anspruch zu nehmen.

Kritisiert wurden bezüglich einiger Berufsgruppen die weiterhin existierenden Nachweispflichten für eine Niederlassungserlaubnis. Diese betreffen die deutschen Sprachkenntnisse sowie das Ablegen des Tests „Leben in Deutschland“ als Nachweis der Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland. Dies stieß insbesondere bei IT-Fachkräften auf Unverständnis, welche sich oftmals auf Englisch erfolgreich in den deutschen Arbeitsmarkt integrierten und für die Ausübung ihrer Tätigkeit im Unternehmen keine Deutschkenntnisse benötigten. Ebenso gab es laut der Befragten viel Unmut unter Medizinerinnen und Medizinern, die für ihre Berufszulassung bereits Deutschkenntnisse auf C1-Niveau vorweisen mussten und das zusätzliche Ablegen des Tests als unverhältnismäßig erachteten. Die ABHn sprachen sich in diesem Zusammenhang für eine gesetzliche Weisung aus, die eine Lockerung der Vorgaben in bestimmten Fällen ermöglicht, insbesondere für Personen, bei denen davon auszugehen ist, dass sie die entsprechenden Voraussetzungen für eine gelingende Integration in Deutschland erfüllen, aber auch bei Berufsgruppen, deren Förderung im Sinne des öffentlichen Interesses ist.

Insbesondere bei der Beantragung eines Visums zum Familiennachzug ergaben sich außerdem viele Hürden für (angehende) Fachkräfte, die gemeinsam mit ihrer Familie nach Deutschland einreisen wollten. Neben einer Vielzahl an Nachweisen (über die Sicherung des Lebensunterhalts, verfügbaren Wohnraum sowie bislang erforderliche einfache Deutschkenntnisse⁷⁴) mussten Eheleute aus bestimmten Herkunftsländern zunächst einen offiziellen Bescheid der zuständigen Heimatbehörde über die Ehefähigkeit bzw. den Familienstand bei der zuständigen AV zur Beantragung eines Visums zum Familiennachzug vorlegen. U. a. führte vor allem die verzögerte Ausstellung von Bescheiden seitens der Heimatbehörde dazu, dass Fachkräfte, bspw. aus Pakistan oder dem Iran, die ausschließlich gemeinsam mit der Ehepartnerin oder dem Ehepartner nach Deutschland einreisen wollten, bis zu zwei Jahre darauf warten mussten.

Verzögerungen traten auch bei Personen auf, die für touristische Zwecke visumfrei nach Deutschland einreisten und vor Ort in der ABH einen Aufenthalt zur Erwerbstätigkeit beantragen wollten. Oftmals betraf

74 Mittlerweile hat der Gesetzgeber entschieden, für die Erteilung eines Visums an Ehepartnerinnen und -partner künftig auf das Erfordernis des Nachweises jeglicher deutschen Sprachkenntnisse zu verzichten (Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts; s. Kapitel 1.3.4).

das Personen, die im Rahmen der Westbalkanregelung erwerbstätig werden wollten, hierfür aber nach § 26 Abs. 2 BeschV zunächst ein entsprechendes Visum bei der zuständigen deutschen AV im Herkunftsland beantragen und folglich erst einmal wieder ausreisen mussten. Weiterhin gab es einige Sonderfälle unter Fachkräften, die (vermeintlich aus den USA) visumfrei nach Deutschland eingereist und anschließend zu einer Partnerin oder einem Partner gezogen waren. In diesen Fällen bestand aufgrund eines Arbeitsvertrages die Möglichkeit, einen entsprechenden Aufenthaltstitel zu beantragen. Darüber hinaus waren damit gleichzeitig auch die Voraussetzungen für einen an sich vorteilhafteren⁷⁵ Aufenthaltstitel nach §§ 28 oder 30 AufenthG bzw. § 3 Freizügigkeitsgesetz/EU als Familienangehörige erfüllt. Während allerdings Personen, die einen Aufenthaltstitel zur Bildungs- und Erwerbsmigration beantragt haben, direkt ab Veranlassung der Ausstellung des Aufenthaltstitels arbeiten dürfen (nach § 81 Abs. 5a AufenthG), ist die Erwerbstätigkeit für Personen im Familiennachzug oft nur verzögert möglich. Hier gilt, dass eine Erwerbstätigkeit bis zur endgültigen Ausstellung des AT nicht gestattet ist. Somit mussten betroffene Personen je nach Auslastung der zuständigen ABH mit ggf. langen Wartezeiten rechnen (s. auch Bearbeitungszeiträume und Fristen im Kapitel 4.1.1).

Eine Neuregelung wurde besonders von Absolventinnen und Absolventen inländischer Hochschulen kritisiert: Nach den Regelungen des FEG müssen diese trotz eines inländischen Hochschulabschlusses für eine angestrebte Beschäftigung zunächst eine Zustimmung der BA erhalten (s. auch Kapitel 4.1.1 und 4.1.3). Die Sachbearbeitung war vor der Novellierung meist innerhalb von wenigen Minuten abgeschlossen, nun dauert es ggf. ein bis zwei Wochen länger, da noch auf die Antwort der BA gewartet werden muss. Zu Ablehnungen kam es bislang nur in Einzelfällen. Dort bestand die Problematik, dass in gewissen Berufsgruppen das Einstiegsgehalt unter der von der BA vorausgesetzten Mindestgrenze lag. Dies war bspw. bei Berufsanfängerinnen und -anfängern im Bereich Architektur häufiger der Fall. Gelobt wurde hingegen der einfache Zweckwechsel von einem laufenden Studium in einen Arbeitsplatz oder in eine Ausbildung (s. auch Kapitel 4.2.4 zum Wechsel des Aufenthaltszwecks).

⁷⁵ Der Aufenthaltstitel im Familiennachzug bietet mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, bspw. kann bei Bedarf vergleichsweise einfach der Arbeitsplatz gewechselt werden. Insbesondere beim Familiennachzug zu einer EU-Bürgerin oder einem EU-Bürger kann bei der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen außerdem bereits nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis beantragt werden.

In diesem Zusammenhang wurde als großer Anreiz für das Absolvieren einer schulischen oder betrieblichen Ausbildung genannt, dass nun auch Fachkräfte mit einer Berufsausbildung genauso schnell eine Niederlassungserlaubnis wie Personen mit Hochschulabschluss erhalten können.

Als weitere positive Änderung wurde die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an Fachkräfte nach § 18c AufenthG seitens der ABH gelobt. Die Möglichkeit, statt nach fünf nun nach vier Jahren eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten, führte kurz nach dem Inkrafttreten dazu, dass sich viele bereits in Deutschland erwerbstätige Personen bei der ABH meldeten, um direkt in einen unbefristeten Aufenthalt zu wechseln. Die Reduzierung der Voraussetzungen gegenüber der allgemeinen Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG ermöglichte Fachkräften attraktive Zukunftsperspektiven in Deutschland.

4.3.2 Berichtete Erfahrungen: Unternehmen

Von den Arbeitgebern, die sich für das beschleunigte Fachkräfteverfahren entschieden, wurde größtenteils eine hohe Zufriedenheit geäußert, speziell im Rahmen der Beantragung der Blauen Karte EU. Von zentraler Bedeutung für Arbeitgeber war dabei die Gewinnung von Fachkräften mit passenden Qualifikationen, unabhängig vom Herkunftsland. Als vorteilhaft erwies sich jedoch ein persönlicher oder wirtschaftlicher Bezug des Unternehmens zu einem oder mehreren Drittländern, bspw. wenn ausländische Niederlassungen Teil des Unternehmens waren und Mitarbeitende betriebsintern entsandt wurden. Wenn überhaupt keine Beziehungen ins Ausland bestanden, war es schwieriger, (angehende) Fachkräfte international zu rekrutieren.

Insbesondere das beschleunigte Fachkräfteverfahren wirkte auf Arbeitgeber unkomplizierter als die regulären Verfahren und damit attraktiv, sodass z. T. auch bislang unerfahrene Unternehmen dazu ermutigt wurden, Fachkräfte aus Drittstaaten einzustellen. Seitens der Arbeitgeber wurde der enge persönliche Kontakt zur zentralen bzw. kommunalen ABH gelobt, sodass bevollmächtigte Unternehmen von einer Ansprechperson insbesondere bei der Zusammenstellung aller Antragsunterlagen begleitet wurden und immer einen aktuellen Sachstand zum Verfahren mitgeteilt bekamen. Einige Unternehmen berichteten den befragten ABH, dass der Aufwand letztlich geringer war als anfangs befürchtet. Andere bemängelten jedoch auch,

dass das Zusammenstellen der Dokumente, das Anfertigen von Übersetzungen sowie das Anerkennungsverfahren aufwendiger waren als erwartet. Trotz des beschleunigten Fachkräfteverfahrens dauerte es oftmals bis zu einem halben Jahr, bis der Anerkennungsbescheid vorlag, mitunter auch weil eingereichte Unterlagen unvollständig waren (s. auch Kapitel 4.1.3). Die individuellen Erfahrungen mit dem beschleunigten Fachkräfteverfahren hingen stark von den Voraussetzungen der jeweiligen Berufsbranche und der mitgebrachten Berufsqualifikation der Fachkraft ab. Grundsätzlich zeigte sich außerdem eine starke Heterogenität zwischen den Unternehmen hinsichtlich ihres Informationsstandes sowie ihrer Hürden und Bedarfe bezüglich einer Nutzung der gesetzlichen Regelungen. Schon vor der Gesetzesänderung galt die Tendenz, dass Großunternehmen eher als KMU mit den Abläufen und Prozessen der Erwerbsmigration vertraut waren, da ab einer gewissen Größe häufig auch eine eigene Personalabteilung vorhanden ist, die sich der internationalen Rekrutierung von Fachkräften professionell widmen kann. Auch vereinzelte kleinere Unternehmen wie z. B. familienbetriebene Restaurants nutzten bereits vor Inkrafttreten des FEG die gegebenen Möglichkeiten, um (Spezialitäten-)Köchinnen und (Spezialitäten-)Köche oder Restaurantfachkräfte aus dem Ausland einzustellen. In einigen Fällen waren u. a. auch Hotel- und Handwerksbetriebe bei der ABH bereits bekannt, die geschätzt einmal im Jahr eine ausländische Fachkraft einstellen wollten und denen die benötigten Unterlagen geläufig waren.

Die Frage, inwieweit und für wen das beschleunigte Fachkräfteverfahren eine Vereinfachung in die Arbeitskräftegewinnung brachte, wurde von den befragten ABHn unterschiedlich beantwortet. Dadurch, dass der Arbeits- und Kommunikationsaufwand verstärkt beim bevollmächtigten Arbeitgeber liegt, müssen Betriebe zunächst für die Antragstellung entsprechende Kapazitäten aufbringen. Großunternehmen verfügten i. d. R. bereits über die notwendigen professionellen Strukturen, waren gut mit einschlägigen Personaldienstleistenden und AVen vernetzt, sodass oftmals keine umfassende Betreuung durch die ABHn notwendig war. Teilweise bestand in Verfahren für akademische Fachkräfte kein direkter Kontakt zwischen der ABH und den Arbeitgebern, sondern ausschließlich mit beauftragten Unterbevollmächtigten, z. B. Rechtsanwälten oder Relocation-Agenturen. Gerade im Pflegebereich beauftragten viele Arbeitgeber Vermittlungsagenturen, die bei Vorliegen aller relevanten Dokumente auch vor dem FEG relativ zügig dafür sorgten, dass die Beantragung des Visums durchgeführt wurde. Daher schlussfolgerten einige ABHn, dass das beschleunigte

Fachkräfteverfahren kaum einen Mehrwert für Großunternehmen hat und viele, die zuvor bereits erfolgreich international rekrutiert haben, weiterhin auch reguläre Verfahren nutzen werden. Andererseits bestand bei dringendem Personalmangel der Wunsch, die (angehende) Fachkraft schnellstmöglich einzustellen, sodass einige Großunternehmen wie z. B. die Deutsche Bahn bereitwillig die Gebühr von 411 Euro im beschleunigten Fachkräfteverfahren investierten, um einen zeitnahen Termin in der AV zu erhalten. Dennoch wünschten sich Arbeitgeber teilweise eine (noch) schnellere Bearbeitung, als es beim derzeitigen beschleunigten Fachkräfteverfahren der Fall ist. Des Weiteren wurden auch Wohlfahrtsverbände genannt, welche vorherige Verzögerungen in der Anwerbung von Pflegeauszubildenden, z. B. aus Marokko und Tunesien, zukünftig durch die Nutzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens vermeiden wollten. Obwohl laut Einschätzung einer befragten ABH die regulären Verfahren für Auszubildende grundsätzlich unproblematisch verliefen, wurde vom Arbeitgeber aufgrund der besseren Planbarkeit auf die Anwendung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens bestanden, u. a. weil in diesem speziellen Fall die Auszubildenden selbst die Gebühr bezahlten.

Die befragten Behörden sahen den größten Mehrwert der FEG-Regelungen vor allem für Mittelständler, z. B. im Einzelhandel, sowie Baufirmen und Kleinunternehmen, z. B. Handwerksbetriebe, welche von der umfassenden Beratung durch eine zuständige Ansprechperson in der ABH profitierten. Im Vergleich zu den Großunternehmen dauerte hier die Zusammenstellung der Unterlagen oftmals etwas länger, weil entweder der Zeitdruck vergleichsweise geringer war oder die Kapazitäten im Betrieb fehlten, sich zügig um die Antragstellung zu kümmern. Die ABHn berichteten, dass sich zumindest einige der KMU bereits über die konkreten Voraussetzungen und Abläufe, hauptsächlich über die Webseite MiiG oder beim Arbeitgeberservice der BA, informiert hatten. Positive Resonanz wurde bezüglich der klar strukturierten Inhalte der MiiG-Webseite geäußert. Sobald Arbeitgeber die dort dargestellten sieben Schritte des beschleunigten Fachkräfteverfahrens verinnerlicht hatten, verlief die Zuarbeit zumeist reibungslos. Insbesondere bei kleinen Unternehmen bestanden jedoch teilweise falsche Vorstellungen bezüglich des Verfahrensablaufs, dessen Dauer und der Definition einer „Fachkraft“. Mit dem eingeführten beschleunigten Fachkräfteverfahren wurde teils eine Erwartungshaltung seitens des Arbeitgebers generiert, die von den ABH-Mitarbeitenden als „naiv“ beschrieben wurde, da manche die Hoffnung hegten, die Fachkraft könne hierdurch innerhalb eines Monats

einreisen. So resultierte die Erstberatung oftmals in anfänglicher Enttäuschung darüber, dass die beschleunigten Fachkräfteverfahren u. U. langwierig und kompliziert sein können. Arbeitgeber wollten bspw. Personen einstellen, deren Qualifikation mit der angestrebten Beschäftigung nicht kompatibel war (etwa die Einstellung eines Mechatronikers als Gärtner).

Dennoch wurde es als großer Gewinn erachtet, dass durch die Ankündigung der neuen Möglichkeiten des FEG zumindest „Berührungsgänge“ unter interessierten Arbeitgebern reduziert werden konnten, überhaupt mit einer zuständigen ABH in Kontakt zu treten. In vielen Fällen konnten durch die enge Begleitung im beschleunigten Fachkräfteverfahren anfängliche Sorgen abgebaut und notwendige aufenthaltsrechtliche Grundlagen vermittelt werden. So wurde berichtet, dass Arbeitgeber einen starken Informationsbedarf äußerten und regelmäßig anriefen, um sich zu vergewissern, alles richtig zu machen. Einige Arbeitgeber empfanden den bürokratischen Aufwand weiterhin als zu hoch und hatten Schwierigkeiten, den Überblick über die benötigten Unterlagen zu behalten. Des Weiteren bestand auch reges Interesse unter Arbeitgebern mit eigenem Migrationshintergrund, die (angehende) Fachkräfte u. a. aus ihrem eigenen Herkunftsland einstellen wollten. Bei Personen mit geringen Deutschkenntnissen erwies sich die Vermittlung als sehr schwierig, sodass in einigen Regionen die ABH-Ansprechpersonen auf externe mehrsprachige Angebote zurückgreifen mussten (s. auch Kapitel 4.1.4). Arbeitgeber waren i. d. R. sehr bemüht und informierten sich selbstständig im Rahmen weiterer Angebote, bspw. beim IQ-Netzwerk. Sobald ein Unternehmen das Verfahren einmal durchlaufen hatte, war es ihnen meist verständlich. Auf die stetige Verbesserung des Informationsstands bei Unternehmen lässt dabei die im Zeitverlauf zu beobachtende Zunahme an Anträgen und Vollständigkeit der eingereichten Dokumente schließen.

Häufig geäußert wurde seitens der Arbeitgeber der Bedarf nach besseren Verfahrensmöglichkeiten für die Anwerbung von Hilfskräften aus Drittstaaten. Der Personalmangel bei den Unternehmen, u. a. in der Baubranche, führte teilweise so weit, dass trotz schlechter Erfolgsprognose seitens der ABH versucht wurde, über das beschleunigte Fachkräfteverfahren eine Zuwanderung im Rahmen der Erwerbsmigration zu beantragen. Insbesondere bestand oftmals die falsche Vorstellung unter Arbeitgebern, dass nicht formal qualifizierte Personen innerhalb der Westbalkanregelung nach § 26 Abs. 2 BeschV die langen Wartezeiten im Visumverfahren umgehen können, indem ein beschleunigtes

Fachkräfteverfahren beantragt wird. Die Erläuterung, dass Hilfsarbeitertätigkeiten nicht unter die Definition einer Fachkraft fallen, wurde von einigen Arbeitgebern nicht gut aufgenommen, da entsprechende Arbeitskräfte dennoch benötigt werden. Der Großteil der Arbeitgeber war sich jedoch dessen bereits vorab bewusst. Prinzipiell wünschten sich viele Arbeitgeber eine größere Bandbreite an Handlungsmöglichkeiten, sodass Personen, die z. B. eine Ausbildung beginnen, vorab temporär als Hilfskräfte zur Einarbeitung und Verbesserung der Deutschkenntnisse eingestellt werden können. Mittlerweile haben entsprechende Anfragen bei den ABH nachgelassen, weil der Informationsstand unter den Arbeitgebern besser geworden ist. Betont wurde, dass es wichtig ist, Arbeitgeber nicht durch eine Flut an Informationen zu überfordern, sondern diese kompakt und praktikabel aufzubereiten. Die häufigsten Fragen waren, wie lange es dauert, bis die Fachkraft einreisen kann, mit welchen Kosten zu rechnen ist und was die einzelnen Schritte sind. Es wurde auch empfohlen, mehr zielgruppenspezifische Werbung an die KMU zu adressieren, da die Erfahrung zeigte, dass viele dieser Betriebe zunächst nicht wussten, wohin sie sich mit ihren Fragen wenden müssen, weil die Zuständigkeiten und Angebote von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich sind. Zum Zeitpunkt der Befragung kam die Anregung, eine zentrale Webseite mit einer Postleitzahlsuche einzurichten, um die nächstliegende zuständige Behörde für das beschleunigte Fachkräfteverfahren ausfindig zu machen. Denkbar wäre es, eine entsprechende Funktion auf der Webseite MiiG zu integrieren.

Positive Rückmeldungen außerhalb des beschleunigten Fachkräfteverfahrens kamen vor allem zu akademischen Fachkräften (z. B. zu Ingenieurinnen und Ingenieuren), da keine aufwendige Anerkennung notwendig war. In diesen Fällen lagen die Entscheidungen der AVen teilweise innerhalb einer Woche vor. Ebenso wurden die Möglichkeiten für Auszubildende positiv hervorgehoben, da lediglich der Ausbildungsvertrag, die Sicherung des Lebensunterhalts (bspw. im Rahmen der betrieblichen Auszubildendenvergütung) und die notwendigen Sprachkenntnisse geprüft werden mussten. Der bürokratische Aufwand war folglich überschaubar und wird voraussichtlich langfristig mit einem großen wirtschaftlichen Nutzen für die Betriebe verbunden sein.

Kritik wurde besonders hinsichtlich langwieriger Anerkennungsverfahren geäußert, die z. T. auch im beschleunigten Fachkräfteverfahren über ein Jahr bearbeitet wurden, was selbst für die Befragten nicht immer nachvollziehbar war. Manche Arbeitgeber

versuchten, die Verfahren zu beschleunigen, indem sie mit den Anerkennungsstellen direkt in Kontakt traten, was z. T. aber den gegenteiligen Effekt erzielte (s. auch Kapitel 4.1.3). Im Falle einer bescheinigten Teilerkennung bestand zudem noch die Problematik, ob der Arbeitgeber überhaupt ausbildungsbefähigt ist, die nachgewiesenen praktischen „Kenntnislücken“ der Fachkraft im Rahmen einer betrieblichen Anpassungsqualifizierung zu vermitteln.

Unverständnis seitens einiger Arbeitgeber bestand auch in Fällen, in denen die zeitgleiche Einreise von Familienangehörigen mit der Fachkraft trotz des beschleunigten Fachkräfteverfahrens mit einem hohen administrativen Aufwand einherging und sich z. T. als sehr zeitaufwendig erwies. Zum einen benötigte die ABH für die aufenthaltsrechtliche Prüfung vorab entsprechende Heiratsdokumente, die teilweise der Fachkraft nicht vorlagen, zum anderen wurde davon berichtet, dass in vereinzelten AVen keine zeitnahen Termine für Visa zum Familiennachzug angeboten werden konnten.

Des Weiteren kam es temporär zu einigen Rücknahmen bzw. Abbrüchen von Anträgen im beschleunigten Fachkräfteverfahren durch Arbeitgeber, weil diese zunächst pandemiebedingt abwarten wollten, wie sich die eigene betriebswirtschaftliche Situation entwickelt. Einige der interessierten Unternehmen wollten Personal einstellen, welches aufgrund der Pandemie nicht einreisen durfte. In solchen Fällen wurde sich explizit Hilfe von den Behörden gewünscht, denen jedoch ebenfalls die Hände gebunden waren. Ein anderer Grund waren die bereits genannten falschen Vorstellungen bzgl. Dauer und Voraussetzungen zur Erwerbsmigration, insbesondere unter Klein- und Kleinstunternehmen. Häufig bestand nach der Darstellung des Antragsprozesses und der Klärung von Nachfragen kein Interesse mehr. Auch anfängliche Fehlinformationen zu anererkennungsfähigen Berufsabschlüssen seitens der ABH, dass z. B. Weiterbildungen an Privatschulen als qualifizierte Ausbildungen anerkannt würden, führten zu mehreren Absagen. In einigen Fällen fehlte auch die direkte sowie innerbehördliche Kommunikation darüber, dass ein Arbeitgeber bzw. die Fachkraft vorab bereits ein reguläres Visumverfahren in einer AV beantragt hatte. Sobald das reguläre Visum erteilt war, wurde das parallel laufende beschleunigte Fachkräfteverfahren abgebrochen. Gelegentlich kam es auch dazu, dass sich Großkonzerne aufgrund von Planungsänderungen dazu entschlossen, die Fachkraft in einer anderen Niederlassung im Ausland anzustellen, und einen gestellten Antrag wieder zurückzogen. Auch seitens der Fachkräfte kam es teilweise zu Ab-

brüchen, weil sich zwischenzeitlich ein anderes attraktives Arbeitsangebot bei einem anderen Arbeitgeber ergeben hatte.

Beim beschleunigten Fachkräfteverfahren handelt es sich um ein kostenpflichtiges Verfahren; laut Gesetz ist grundsätzlich die (angehende) Fachkraft als Gebührenschuldner zu sehen. Dennoch übernahmen Unternehmen (auch um als Arbeitgeber attraktiv zu sein) oftmals die Kosten von 411 Euro und wurden bei Bedarf auch seitens der ABH dazu angehalten, diese im Rahmen einer Kostenübernahmeerklärung zu zahlen. Für einige Unternehmen bedeutete dies eine zusätzliche finanzielle Belastung und einen Hinderungsgrund, insbesondere für einige Kleinunternehmen, die durch die COVID-19-Pandemie wirtschaftliche Verluste verzeichneten. Somit haben einige Unternehmen auch aufgrund der Gebührenhöhe von einem beschleunigten Fachkräfteverfahren abgesehen. Vereinzelt sind Arbeitgeber lieber in das reguläre Verfahren gewechselt oder haben die Gebühr von der Fachkraft selbst zahlen lassen. In einer ABH wurde davon berichtet, dass pandemiebedingt auch eine Sonderregelung mit großzügigen Fristen zur Tilgung der Gebühr eingeräumt wurde, von der allerdings nur wenige Personen Gebrauch machten. Sobald von der Ansprechperson in der ABH erläutert wurde, warum eine Gebühr erhoben wird und die Unterstützungsleistung insbesondere bei der Kommunikation mit den Anerkennungsstellen und AVen dargestellt wurde, war i. d. R. die Bereitschaft seitens der Arbeitgeber da, die Gebühr zu zahlen. Viele ABH berichteten, dass mit den erhobenen Gebühren auch ein entsprechendes Anspruchsdenken und eine Erwartungshaltung unter den antragstellenden Arbeitgebern feststellbar war. Einerseits hatte dies den positiven Effekt von Verbindlichkeit, sodass sich viele Arbeitgeber sehr engagiert zeigten, damit die Fachkraft erfolgreich und zeitnah einreisen konnte. Andererseits erwarteten einige auch eine Erfolgsgarantie im Verfahren, weshalb in der Beratung z. T. zunächst klargestellt werden musste, dass es sich bei der Verfahrensgebühr nicht um eine Dienstleistung handelt und diese auch nicht als Entgelt für einen Termin in der Auslandsvertretung missverstanden werden soll.

Grundsätzlich kommen noch weitere Gebühren für das Anerkennungsverfahren sowie ggf. notwendigen Übersetzungen und das eigentliche Visum dazu, worauf die ABH in der Beratung explizit hinwiesen. Insbesondere für die Anerkennung nicht-akademischer Berufsabschlüsse fallen gewöhnlich auch höhere Kosten an als bei den meisten akademischen Abschlüssen. Geschätzt wurden die Kosten je nach anzuerkennender Berufsqualifikation auf zusätzliche 250 bis 1.000 Euro

und z. T. noch mehr. Unter den Antragstellenden gab es vermehrt kleinere Handwerksbetriebe, die Schwierigkeiten hatten, die Kosten alleine zu tragen. Großunternehmen übernahmen häufiger die Kosten oder teilten sich diese mit den akademischen Fachkräften, deren Gehälter i. d. R. dem einer Blauen Karte EU entsprachen. Insbesondere bei Großunternehmen kam es oft vor, dass für die Vermittlung von Fachkräften zudem weit höhere Gebühren an private Unterbevollmächtigte, wie z. B. Relocation-Agenturen, Anwälte oder Personaldienstleistende gezahlt wurden. Die Verfahrensgebühr von 411 Euro störte somit die wenigsten. In einem Gespräch wurde darauf hingewiesen, dass es z. T. zu Verzögerungen in den Behörden kam, wenn der Antrag im beschleunigten Fachkräfteverfahren über eine bevollmächtigte Anwaltskanzlei lief. Berichtet wurde, dass Arbeitgeber auch selbst die Rückmeldung gaben, dass sie sich seitens der ABHn i. d. R. gut beraten fühlten und die zusätzliche Unterstützung eines Anwalts nicht benötigten. Gelegentlich waren entsprechende Anwälte selbst nicht mit den Neuregelungen des FEG umfänglich vertraut und informierten sich daher vorab bei einer zentralen ABH oder einer anderen einschlägigen Beratungsstelle.

Die Zusammenarbeit mit Unternehmen verlief i. d. R. sehr kooperativ. Dennoch gab es in einigen ABHn die Problematik, dass einzelne Arbeitgeber für eine qualifizierte Fachkraft oder für Auszubildende einen zu niedrigen Lohn bezahlen wollten. Dies führte in den meisten Fällen zu einer Ablehnung seitens der BA, wenn dieser unterhalb des orts- und branchenüblichen Lohnniveaus lag oder das Ausbildungsgelohn nicht für die Absicherung des Lebensunterhalts reichte. In anderen Fällen fielen der ABH Gehaltskürzungen erst bei der Beantragung einer Aufenthaltsverlängerung auf, wenn in dem aktuellen Lohnnachweis eine geringere Vergütung stand als zum Zeitpunkt der Vorabzustimmung. Infolgedessen haben einige ABHn den Bedarf geäußert, sich stärker mit den Arbeitgeberverbänden und dem Arbeitgeberservice zu vernetzen, um bestimmte Grundlagen zu klären. Austauschbedarf bestand auch hinsichtlich der Schwierigkeiten, das Formular „Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis“ vollständig und korrekt auszufüllen. Arbeitgebern wurde zudem nahegelegt, sich vor dem Ausfüllen des Antrags beim Arbeitgeberservice der BA über die orts- und branchenüblichen Beschäftigungsverhältnisse zu informieren.

Ergänzend wurde betont, dass für die erfolgreiche Integration der Fachkraft in den Betrieb ein Engagement seitens der Arbeitgeber notwendig ist, das weit über die Beantragung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens

hinausreicht. Ein entsprechender Aufklärungsbedarf bestand dahingehend, dass sich kleinere Unternehmen u. U. nicht bewusst waren, dass insbesondere während der Ankunftsphase der (angehenden) Fachkraft ein größeres zeitliches Investment seitens des Arbeitgebers beim Onboarding-Prozess notwendig ist. Ziel dessen sollte sein, dass sich die (angehende) Fachkraft und ggf. Familienangehörige langfristig im Betrieb bzw. in der Region wohlfühlen. Herausforderungen hinsichtlich der Betriebskultur oder Sprachbarrieren müssen daher antizipiert und ihnen muss durch entsprechende Vorkehrungen begegnet werden. Insbesondere Großunternehmen besitzen die entsprechenden Ressourcen, der neuen Fachkraft attraktive Unterstützungsangebote zur Verfügung zu stellen, z. B. in Form einer Patenbetreuung während der Orientierungsphase. Einige Arbeitgeber sind mit der Anstellung vieler englischsprachiger Mitarbeitender sogar dazu übergegangen, im Betrieb mit allen Mitarbeitenden fortan Englisch zu sprechen.

4.4 Zwischenfazit I: Bisherige Erfahrungen aus Sicht der Ausländerbehörden

Die behördliche Umsetzung des FEG ist zum einen durch die strukturellen Unterschiede zwischen den Regionen geprägt. Zum anderen war die Entscheidung der einzelnen Bundesländer ausschlaggebend, ob das beschleunigte Fachkräfteverfahren entweder durch kommunale ABHn oder durch neu geschaffene zentrale ABHn bearbeitet wird (s. hierzu die Übersicht in Kapitel 3).

Die Neuausrichtung, dass **Anträge im beschleunigten Fachkräfteverfahren zur Bildungs- und Erwerbsmigration nun durch Arbeitgeber in Vollmacht der (angehenden) Fachkraft aus dem Inland gestellt werden können**, wurde durch die ABHn mehrheitlich befürwortet. Dennoch ergab sich hieraus zunächst die Schwierigkeit, fachkundiges Personal innerhalb der Behörden bereitzustellen, welches über Kenntnisse der relevanten Regelungen im Aufenthaltsrecht verfügt. Insbesondere in der Anfangszeit waren i. d. R. längere Einarbeitungszeiten nötig. Die Einschätzungen der ABHn zur Handhabbarkeit der Gesetzesnovellierung waren sehr heterogen. Einige betonten, dass das FEG nur wenige gesetzliche Änderungen mit sich brachte und viele vorherige Rechtsgrundlagen nun in einem anderen Paragraphen wiederzufinden sind. Ver-

ändert hat sich vielmehr die Abwicklung der Verfahrensprozesse, bspw. durch die nun häufig notwendige Involvierung der BA. Gelobt wurden hingegen die neue Übersichtlichkeit der Rechtsgrundlagen und der entsprechenden Anwendungshinweise, welche i. d. R. eine verlässliche Sachbearbeitung ermöglichen. **Kritisiert wurde dennoch, dass die Komplexität der Rechtsgrundlagen durch das FEG punktuell zugenommen hat.** Die kleinteiligeren Regelungen ermöglichen einerseits eine eindeutige Zuordnung, andererseits erschweren sie oft die Bearbeitung von Sonderfällen.

Die größte Änderung durch das eingeführte beschleunigte Fachkräfteverfahren war für ABH-Sachbearbeitende die Vorbereitung und Beantragung der **Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen**. Diese neue Aufgabe war für viele Sachbearbeitende eine **fachliche Herausforderung**. Überdurchschnittlich **lange Wartezeiten** bei der Anerkennung gab es vor allem bei medizinischen Berufen. Grundsätzlich hat der Gesetzgeber den Anerkennungsstellen daher eine i. d. R. zweimonatige Frist für die Bearbeitung vorgegeben, die jedoch erst bei Vollständigkeit aller notwendigen Unterlagen greift. Für reglementierte Gesundheitsberufe kann die Bearbeitungsdauer des Anerkennungsantrags in einzelnen Bundesländern von der Fristenregelung abweichen. Kritisiert wurden die sehr **hohen administrativen Anforderungen** an einzureichende Antragsunterlagen. Auch bei nicht reglementierten Ausbildungsberufen kamen Bearbeitungszeiträume von zwei bis sechs Monaten seitens der zuständigen Anerkennungsstelle zusammen. Gründe dafür waren teilweise fehlendes Personal in den Anerkennungsstellen und Schwierigkeiten der Arbeitgeber bzw. der Fachkraft, notwendige Unterlagen zeitnah bzw. überhaupt zu beschaffen. Im Gegensatz dazu waren **Verfahren mit Hochschulabschlüssen**, die in der anabin-Datenbank abgerufen werden können oder für die eine Zeugnisbewertung bei der ZAB erfolgte (i. d. R. innerhalb von zwei bis drei Wochen), **vergleichsweise schnell abgearbeitet**.

Die neuen Zuständigkeiten der ABH bedeuteten für Sachbearbeitende auch eine Verschiebung der Aufgaben hin zu einer **verstärkten Beratungstätigkeit**. Vor allem Arbeitgeber, die in der internationalen Rekrutierung von Fachkräften bislang unerfahren waren, hatten starken Beratungsbedarf und wollten neben den online verfügbaren Informationen zeitnah die persönliche Unterstützung in Anspruch nehmen. Der angebotene Beratungsumfang variierte stark zwischen den kommunalen und zentralen ABH. Die zeitlichen Kapazitäten für eine umfängliche Beratung konnten vor allem die (neu gegründeten) zentralen Behörden an-

bieten. Hier erfolgte oftmals bereits beim Erstkontakt ein ausführliches Beratungsgespräch am Telefon. Als Qualitätsmerkmal der zentralen ABH wurde insbesondere die Bündelung von Kompetenzen hervorgehoben, weil Sachbearbeitende dort in den relevanten Verfahren zur Bildungs- und Erwerbsmigration spezialisiert sind. Aber auch große kommunale ABH mit einer stärkeren Belegschaft haben den Vorteil, dass einzelne Sachbearbeitende bis hin zu ganzen Teams nur für den Aufgabenbereich der Fachkräfteeinwanderung zuständig sein können, wohingegen in kleineren ABH aufgrund von fehlenden Kapazitäten keine Spezialisierung stattfinden kann. **Mit Blick in die Zukunft äußerten insbesondere die kommunalen ABH ihre Sorge vor personellen Engpässen.** In einigen ABH konnten zeitweise weniger Verfahren durchgeführt werden, als Nachfrage bestand.

Durch die ABH berichtete Rückmeldungen seitens der Arbeitgeber hingen stark von den Voraussetzungen der jeweiligen Berufsbranche und der mitgebrachten Berufsqualifikation der Fachkraft ab. Grundsätzlich zeigte sich eine **starke Heterogenität zwischen den Unternehmen hinsichtlich ihres Informationsstandes sowie der Hürden und Bedarfe, um erfolgreich Fachkräfte aus Drittstaaten einzustellen**. Insbesondere bei kleinen Unternehmen bestanden teilweise falsche Vorstellungen bezüglich des Verfahrensablaufs, bspw. kamen wiederholt Anfragen für die Einstellung von Hilfsarbeitenden für die Baubranche. Das beschleunigte Fachkräfteverfahren wurde insgesamt gut angenommen. Zu erwähnen ist allerdings, dass sich einige Unternehmen mehr von der „Beschleunigung“ erhofft hatten. Kritisiert wurden die teils sehr langwierigen Anerkennungsverfahren, die in Einzelfällen über ein Jahr lang bearbeitet wurden. Finanziell belastend waren u. U. auch die anfallenden Gebühren für das Anerkennungsverfahren sowie für in diesem Rahmen ggf. notwendige Übersetzungen und das eigentliche Visum, worauf die ABH in der Beratung explizit hingewiesen hatten. Es stellte sich zudem heraus, dass die u. a. pandemiebedingten Einschränkungen bei der Terminvergabe zur Visumbeantragung dazu geführt haben, dass das **beschleunigte Fachkräfteverfahren oft ausschließlich für den Erhalt eines zeitnahen Termins bei den deutschen AVen genutzt wurde**.

Zu den am häufigsten eingestellten Berufsgruppen nach Inkrafttreten des FEG gehörten erwartungsgemäß wie auch bereits vor dem FEG Personen aus dem Gesundheitssektor, IT-Fachkräfte sowie Ingenieurinnen und Ingenieure. Bei den nicht-akademischen Fachkräften waren vor allem das Baugewerbe und das Handwerk vertreten. Gerade in diesen Bereichen

war und ist der Fachkräftebedarf sehr hoch. Hier wäre laut den Befragten zu überlegen, wie noch weitere Fachkräfte gewonnen werden können. **Bezüglich der Aufenthaltstitel zur Ausbildungsplatzsuche wurden die immer noch anspruchsvollen Voraussetzungen bemängelt**, die dazu führen, dass bislang nur sehr wenige Titel beantragt wurden. Es gibt somit noch Möglichkeiten, die Attraktivität des FEG zu erhöhen und durch weitere Lockerungen neue Zuwanderungsinteressierte zu gewinnen. Seitens der Zuwandernden wurde gelobt, dass das beschleunigte Fachkräfteverfahren sehr komfortabel ist, wenn sich Arbeitgeber ausreichend engagieren und ihren administrativen Aufgaben nachkommen. **Allgemeine administrative Schwierigkeiten und Verzögerungen ergaben sich im Familiennachzug.** Negative Rückmeldungen erhielten zentrale und kommunale ABHn vor allem dahingehend, dass nach der Ankunft der (angehenden) Fachkraft bzw. der Familienangehörigen die Kommunikation mit den kommunalen ABHn sehr schwierig war und sehr lange Wartezeiten für Termine bis zur Ausständigung der entsprechenden Aufenthaltstitel bestanden. Die Ausstellung des eAT konnte bis zu einem halben Jahr dauern. **Insbesondere die geringen Personalkapazitäten stellten dabei die Hauptursache für fehlende Termine in den ABHn dar.**

Die Frage, inwiefern das FEG zur Attraktivität Deutschlands als Zielland der Bildungs- und Erwerbsmigration beigetragen hat, wurde von den ABHn unter verschiedenen Gesichtspunkten beantwortet. Zum einen wurden **die meisten Neuerungen für die Sachbearbeitung und das Selbstbekenntnis Deutschlands als Einwanderungsland positiv gesehen.** Zum anderen führen die vergleichsweise anspruchsvoll gestalteten Einreisebedingungen abseits von akademischen Fachkräften jedoch immer noch dazu, dass im internationalen Vergleich z. T. andere Zielländer präferiert werden. Einige der befragten ABHn sahen im FEG bereits vielfache Möglichkeiten, andere betrachteten die gesetzlichen Schritte als zu zaghaft und wünschten sich hinsichtlich des notwendigen Anerkennungsverfahrens grundlegende Vereinfachungen. Kritisiert wurde auch, dass für alle Personengruppen, die nicht das beschleunigte Fachkräfteverfahren nutzen können, kaum weitere Anreize mit dem FEG geschaffen wurden. Auch die **Bekanntheit der gesetzlichen Möglichkeiten müsse weiter gesteigert werden, um Arbeitgeber darin zu bestärken, die Fachkräftezuwanderung auch zu nutzen.** Den Arbeitgebern fehlen z. T. noch die nötige Bereitschaft und das Bewusstsein, zunächst Zeit und Arbeit in die Verfahren zu investieren, um ausländische Fachkräfte zu gewinnen.

Weiteres Verbesserungspotenzial wurde hinsichtlich des Ausbaus der Digitalisierung gesehen. Betont wurde, dass ein maßgeblicher Verzögerungsgrund das postalische Versenden von Originaldokumenten (u. a. Vollmachten, Dokumente zur Berufsanerkennung sowie beglaubigte Personenstandsurkunden) zwischen Behörden in Deutschland und den Auslandsvertretungen ist. Angeregt wurde, dass die Einführung von e-Akten und entsprechenden Betriebssystemen diesbezüglich eine erhebliche Beschleunigung in die Verfahren bringen würde.

Die Zusammenarbeit unter den verschiedenen beteiligten Akteuren spielt eine wichtige Rolle, wenn es um eine zügige und reibungslose Durchführung der Verfahren geht. Hierbei sind neben den ABHn vor allem die unmittelbar am Verfahren beteiligten Akteure wie die BA, die AVen sowie insbesondere bei Verfahren für Personen mit reglementierten und nicht-akademischen Berufsabschlüssen die Anerkennungsstellen (IHK FOSA bzw. lokale HWKn und die entsprechend zuständigen Landesämter) zu nennen. Die Zusammenarbeit insbesondere im neuen beschleunigten Fachkräfteverfahren musste sich anfangs noch einspielen, da viele Behörden erst die Zuständigkeiten klären mussten. Dabei zeigte sich, dass die Verfahren umso einfacher bearbeitet werden konnten, je mehr konkrete Ansprechpersonen und Zeitressourcen für einen Austausch vorhanden waren. **Zur Optimierung der Arbeitsweise wünschten sich die Befragten einen stärkeren Erfahrungsaustausch zwischen den zentralen und kommunalen ABHn sowie mit den übrigen beteiligten Akteuren.** Laut den Erfahrungswerten der ABHn wurden die durch den Gesetzgeber definierten Fristen im beschleunigten Fachkräfteverfahren von den AVen und der BA i. d. R. gut eingehalten, sodass Antragstellende innerhalb von wenigen Stunden bis maximal einer Woche die Entscheidung der BA und seitens der AVen innerhalb von drei Wochen ihren Termin zur Beantragung des Visums erhielten und innerhalb von drei Wochen eine Entscheidung über den Visumantrag durch die AV vorlag. Verzögerungen gab es vor allem bei der Anerkennung nicht-akademischer Berufsqualifikationen.

Bezüglich der Einschätzungen zur Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration spielte wie zu erwarten die COVID-19-Pandemie eine entscheidende Rolle. **Es war schwierig, die Auswirkungen des FEG von den Auswirkungen der Pandemie zu trennen.** Neben der Pandemie, die alle Behörden betraf, konnten aber auch einige Faktoren ermittelt werden, die zusätzlich Einfluss auf die Zuwanderung haben.

Unterschiedliche Antragsvolumen waren allein aufgrund der unterschiedlichen Behördengrößen zu erwarten. Bezüglich der Zusammensetzung der Migration ist zudem relevant, in welchem wirtschaftlichen Umfeld die Behörde angesiedelt ist. Große (öffentliche wie private) Arbeitgeber tragen oft zu einem großen Umfang der Bildungs- und Erwerbsmigration bei (insbesondere Universitäten und Großunternehmen, die auch international vernetzt sind). Auch die wirtschaftliche Situation im Bundesland insgesamt beeinflusst die Zuwanderung.

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Umfang der Zuwanderung zeigten sich überwiegend durch einen deutlichen **Rückgang der Migration insbesondere in der Anfangsphase der Pandemie und während der Lockdowns. Anschließend stiegen die Zahlen überwiegend wieder deutlich an.** In wenigen Fällen wurde aber auch berichtet, dass kaum Auswirkungen zu spüren waren bzw. die Migration sehr schnell wieder auf das ursprüngliche Niveau anstieg. **Eine sekundäre Wirkung war bei den Studierenden zu verzeichnen:** Zum einen kamen weniger Studierende nach Deutschland bzw. absolvierten viele ihre Vorlesungen aus dem Heimatland heraus online. Zum anderen gab es aber auch unter den bereits in Deutschland lebende Studierende viele, die aufgrund des Wegfalls typischer Studierendenjobs in der Gastronomie ihren Lebensunterhalt nicht mehr bestreiten konnten und teilweise zurück in ihr Herkunftsland gegangen sind. Auch große Unternehmen beschäftigten teilweise

Personen im Homeoffice im Herkunftsland. Daher kann die Auswirkung insgesamt kaum quantifiziert werden: Es bleibt offen, wie viele Studierende bzw. Fachkräfte aus ihrem Herkunftsland heraus an einer deutschen Hochschule studiert bzw. eine Tätigkeit für ein Unternehmen in Deutschland ausgeübt und somit auch ohne Verlagerung des Wohnsitzes dazu beigetragen haben, die Zahl der Studierenden und Fachkräfte zu erhöhen.

Bezüglich eines eventuell auftretenden Missbrauchs der neuen gesetzlichen Regelungen wurde einvernehmlich eingeschätzt, dass in jedem Gesetz zwar Missbrauchsmöglichkeiten grundsätzlich vorhanden sind, aber **das FEG dahingehend nicht kritisch ist.** Weder haben sich durch die neuen Regelungen neue Möglichkeiten ergeben, noch ist die Bildungs- und Erwerbsmigration als dahingehend besonders anfällig einzustufen. Einzelne Fälle traten auf, waren aber nicht bezogen auf spezielle Regelungen oder Sachverhalte, sondern wurden in unterschiedlichen Bereichen genannt. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass die doch sehr hohen Voraussetzungen für die Aufenthaltstitel einen Missbrauch auch nicht nahelegen: Wer alle Unterlagen und Dokumente aufweisen kann und ggf. schon einen Arbeitsvertrag hat, hat kein Interesse an einer missbräuchlichen Nutzung. Da allerdings auch vorgeschlagen wurde, bestimmte Voraussetzungen zu erleichtern (s. o.), muss dies im Blick behalten werden, damit weitere Erleichterungen nicht zu mehr Missbrauchsmöglichkeiten führen.

5

Ergebnisse der Befragung der Auslandsvertretungen

In diesem Kapitel erfolgt eine Darstellung der Analyseergebnisse aus den qualitativen Interviews mit neun ausgewählten deutschen AVen (jeweils eine in China, der Russischen Föderation, der Türkei, Serbien, den Philippinen, Mexiko, Brasilien und zwei in Indien)⁷⁶, die in dem Zeitraum von Dezember 2021 bis Januar 2022 befragt wurden. Zunächst werden im Kapitel 5.1 die administrativen Rahmenbedingungen in der Bearbeitung und Erteilung von Visa zu Bildungs- und Erwerbszwecken betrachtet. Insbesondere wird hier auf die behördliche Umsetzung der gesetzlichen Novellierung sowie die administrative Zusammenarbeit primär involvierter und weiterer Akteure eingegangen. Erkenntnisse zur quantitativen Entwicklung der Fachkräftezuwanderung aus den jeweiligen Ländern werden in Kapitel 5.2 hinsichtlich der Relevanz der COVID-19-Pandemie und beruflicher Qualifikationen der Antragstellenden betrachtet. Des Weiteren erfolgt eine Beurteilung zu missbräuchlichen bzw. nicht intendierten Nutzungen der neuen Regelungen. Den Abschluss bildet Kapitel 5.3 mit einer Einschätzung bezüglich der neuen Möglichkeiten des FEG sowie zu Herausforderungen für Zuwandernde und Unternehmen aus Sicht der befragten AV-Mitarbeitenden.

5.1 Administrative Umsetzung und Zusammenarbeit im Rahmen des FEG

Mit dem Inkrafttreten des FEG wurden insbesondere mit der Einführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens entsprechende organisatorische Maßnahmen in den AVen getroffen, um die damit einhergehenden verkürzten Fristen im Verfahren einhalten zu können. In den folgenden Abschnitten wird die behördliche Umsetzung des FEG in den befragten AVen dargestellt. Anschließend folgt eine Betrachtung der administrativen Zusammenarbeit in den Verfahren zur Bildungs- und Erwerbsmigration zwischen AVen und den unmittelbar beteiligten Behörden sowie mit weiteren relevanten Akteuren in den Herkunftsländern.

5.1.1 Allgemeine Umstrukturierung

Aus den Interviews geht hervor, dass sich die AVen im ersten Quartal des Jahres 2020 zunächst selbstständig in die neuen FEG-Regelungen einarbeiteten, bis das Visumhandbuch des AA, die fachlichen Weisungen der BA und die Anwendungshinweise des BMI eine eindeutige Sachbearbeitung von Bildungs- und Erwerbsvisa vorgaben. Speziell in der Einführungsphase hätten sich einige AVen mehr Unterstützung vom AA gewünscht, insbesondere zur Klärung der Handhabung von Vorabzustimmungen im beschleunigten Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG. Der besondere Umstand, dass zeitgleich mit der Einführung des FEG viele Visastellen aufgrund der COVID-19-Pandemie

⁷⁶ Zur Auswahl der AVen für die Befragung s. Kapitel 3.1.

temporär schließen mussten (s. Kapitel 5.2.1), führte auch dazu, dass das zuvor geschulte Personal zunächst keine Routine mit dem neuen Gesetz erlangte. Mittlerweile bietet die Akademie des AA entsprechende Online- und Präsenzs Schulungen für Beschäftigte des Auswärtigen Dienstes an, welche fortlaufend in Anspruch genommen werden.

In der Visumantragsbearbeitung sind neben den entscheidungsbefugten Beschäftigten des Auswärtigen Dienstes auch die sog. lokal Beschäftigten tätig, welche primär für die Annahme der Visumanträge zuständig sind. Die Antragsannahme ist meist der einzige direkte Kontakt der Antragstellenden mit der AV, sodass lokal Beschäftigte in der Lage sein müssen, rechtssichere Auskünfte zu erteilen. Die Vorbereitung der lokal Beschäftigten wird nicht durch die Zentrale des AA geregelt, sondern der jeweiligen AV selbst überlassen, sodass diese Mitarbeitenden oftmals verspätet in den Neuregelungen geschult wurden und in einigen Fällen veraltete Informationen zum Antragsverfahren an (angehende) Fachkräfte weitergaben. Als allgemeine Herausforderung für die fachliche Einarbeitung wurde die Rotation der Beschäftigten des Auswärtigen Dienstes genannt, welche i. d. R. alle drei bis vier Jahre einen Arbeitsplatzwechsel als Maßnahme zur Korruptionsprävention vollziehen müssen. Dies bedeutet, dass sich sowohl das Einsatzland als auch der Arbeitsbereich in regelmäßigen Abständen ändern können. Die Neueinarbeitung ist somit einerseits ein bekanntes und wiederkehrendes Unterfangen, andererseits führt es insbesondere im Sommer, wenn die Versetzungswellen in vielen AVen stattfinden, auch zeitweise zu einer verlangsamt Sachbearbeitung.

Kritisiert wurde seitens der AVen wie auch der ABHn (s. Kapitel 4.1.1) die sukzessive Steigerung der Komplexität des Ausländerrechts inklusive des FEG über den Verlauf der letzten Jahre, infolgedessen die Sachbearbeitung fehleranfällig ist und längere Einarbeitungen notwendig sind. Insgesamt muss oftmals länger und intensiver geprüft werden, was Zeit- und Personalressourcen in den AVen bindet. Es wurde dafür plädiert, uneinheitlichen Auslegungen des Aufenthaltsrechts zwischen den AVen durch eine Nachbesserung der internen Richtlinien des AA zu begegnen, damit Antragstellende sich künftig auf eine optimale Sachbearbeitung verlassen können. Insbesondere für AV-Beschäftigte ohne vorherige Praxiserfahrung in der Sachbearbeitung von Bildungs- und Erwerbsvisa bedeutete die Neueinarbeitung in das FEG z. T. auch ein substantielles Umdenken hin zu schnelleren und attraktiveren Verfahren zur Stärkung der Fachkräftezuwanderung. Andere, die die vorangegangenen recht-

lichen Erleichterungen der letzten Jahre im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration bereits in ihrer Arbeit aktiv begleitet hatten, beschrieben die Einführung des FEG als weitestgehend problemlos und mit nahezu keinen Veränderungen verbunden. Manche AVen waren enttäuscht, da aufgrund der Namensgebung zunächst ein grundlegend neues Gesetz erwartet wurde, welches sich in der Umsetzung jedoch letztlich größtenteils auf punktuelle Änderungen vorheriger Paragraphen im AufenthG beschränkte.

Bearbeitungszeiträume und Fristen

Die verkürzten Fristen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens konnten i. d. R. in allen befragten AVen eingehalten werden, sodass Antragstellende innerhalb von drei Wochen mit einem Termin vorsprechen konnten und darauf folgend innerhalb einer dreiwöchigen Frist eine Entscheidung über ihren Visumantrag erhielten. In vielen AVen mussten eigens für das beschleunigte Fachkräfteverfahren ein neues Terminsystem digital aufgesetzt und entsprechende Personalressourcen geschaffen werden, um fristgerecht priorisierte Termine anbieten zu können. In Ausnahmefällen konnte sich die anschließende Entscheidung bis zu zwei Monate hinziehen, in denen zweifelhafte Urkunden einer Echtheitsprüfung unterzogen wurden. Die AVen informierten dann die zuständige ABH über ggf. anfallende Verzögerungen.

Im Vergleich kam es für Visaverfahren außerhalb des beschleunigten Fachkräfteverfahrens durch die COVID-19-Pandemie in vielen AVen zeitweise zu längeren Wartelisten sowie zum kompletten Aussetzen bestimmter Visaverfahren (s. Kapitel 5.2.1). Zum Zeitpunkt der Befragung (Dezember 2021 bis Januar 2022) hatte sich unter den ausgewählten AVen die vorherige Normalität bei der Terminvergabe wiedereingestellt. In einigen AVen konnten sich Antragstellende mittlerweile ihren Wunschtermin frei auswählen, in anderen gab es eine Vorlaufzeit von zwei bis fünf Wochen (je nach Berufsgruppe und Visaart). Eine Ausnahme bildete die weiterhin lange Wartezeit für Visa im Rahmen der Westbalkanregelung (§ 19c AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV), da hierfür die Terminvergabe erst Mitte des Jahres 2021 wiederaufgenommen wurde (siehe Kapitel 1.3.1). Hinsichtlich der Bearbeitungszeit von Visa außerhalb des beschleunigten Fachkräfteverfahrens wurden insbesondere Anträge zu Blauen Karten EU sehr schnell bearbeitet, sodass hierfür für gewöhnlich nur zwei bis fünf Werkzeuge bis maximal zwei Wochen benötigt wurden, je nachdem, ob von der AV noch eine Zustimmung bei der BA im Rahmen der Arbeitsmarktzulassungsprüfung eingeholt werden

musste.⁷⁷ Auch die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für allgemeine Visa zu Erwerbszwecken wurde von den befragten AVen auf eine Woche geschätzt, da die Antragstellenden angehalten sind, nur Visumanträge mit vollständigen Unterlagen einzureichen. In Einzelfällen, wenn bspw. noch vereinzelt Nachweise über die Berufsanerkennung fehlten, wurde die Antragsbearbeitung pausiert, bis die Unterlagen nachgereicht wurden. Ein weiterer Verzögerungsgrund (zusätzliche sechs bis acht Wochen) waren vorliegende Speichersachverhalte im AZR über längerfristige relevante Voraufenthalte der antragstellenden Person in Deutschland, die durch die zuständigen ABHn überprüft werden mussten.⁷⁸

Die interne Dienstanweisung des AA, Visa zur Erwerbstätigkeit mit verlängerter Gültigkeit auszustellen, wurde von den befragten AVen positiv bewertet. Regelmäßig wurden somit entsprechende Visa mit einer sechsmonatigen Gültigkeit für die Fachkraft und deren mitreisende Familienangehörige ausgestellt. Bei einem geplanten Aufenthalt von bis zu zwölf Monaten stellten die AVen das Visum auch für den gesamten Zeitraum aus, sodass letztendlich kein Aufenthaltstitel bei einer ABH beantragt werden musste. Dies betraf vor allem Personen, die im Rahmen eines einjährigen Personalaustausches beschäftigt waren, oder auch Forschende mit befristeten Verträgen. Die Geltungsdauer für Visa im beschleunigten Fachkräfteverfahren variierte zwischen den befragten AVen. Einige stellten hierfür grundsätzlich einjährige Visa aus, es sei denn, es wurde ausdrücklich ein abweichender Zeitraum in der Vorabzustimmung von der ABH vermerkt. Wieder andere AVen stellten auch im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens Visa mit einer sechsmonatigen Gültigkeit aus. Familienangehörige erhielten ihr Visum meist mit derselben Gültigkeitsdauer wie die Fachkraft selbst.

Informationsvermittlung und Beratung

Die Beratungsleistung der AVen für interessierte Antragstellende zu Erwerbszwecken hielt sich zum einen

durch die begrenzten telefonischen Beratungskapazitäten in Grenzen, zum anderen wurde die allgemeine Informationsvermittlung teilweise durch externe Stellen durchgeführt, z. B. die ZSBA. In einigen Ländern wurde auch durch die ansässigen Deutschen Auslandshandelskammern (AHK) oder private Agenturen beraten. Konkrete einzelfallbezogene Anfragen zum Visumverfahren wurden i. d. R. individuell von den AV-Beschäftigten beantwortet. Für die befragten AVen hat sich der Kommunikationsweg per E-Mail bewährt. In den standardisierten Antworten wurden relevante Erstinformationen, Merkblätter und der Link zur eigenen AV-Webseite mit Inhalten zur Erwerbsmigration und ggf. vorhandenen Checklisten für die Zusammenstellung von Antragsunterlagen übermittelt. Zudem erfolgte oftmals ein Verweis auf die einschlägigen Informationsportale, u. a. die Webseite MiiG, das Anerkennungsportal⁷⁹ sowie den Visa-Navigator des AA⁸⁰. Auf die Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“ (ALiD) wurde nicht explizit hingewiesen, diese war den befragten AV-Mitarbeitenden auch namentlich nicht bekannt. Angemerkt wurde, dass die Webseite MiiG sehr hilfreich sei, jedoch die Sprachauswahl zu gering ist und zudem nicht alle Inhalte in den ausgewiesenen Sprachen vollständig übersetzt sind. Konkret wurde darauf hingewiesen, dass die Sprachauswahl „Chinesisch“ gar nicht vorhanden ist. Fehlende Fremdsprachenkenntnisse waren für die Interessierten oftmals eine Hürde, sodass die AVen auf ihren Webseiten stets alle Informationen auch in der jeweiligen örtlichen Landessprache anboten. Die Verwaltung und Aktualisierung der AV-Webseite war hinsichtlich der fortlaufenden Änderungen der Einreisebeschränkungen während der COVID-19-Pandemie besonders zeitaufwendig. Bemängelt wurde der Umstand, dass konsularische Webseiteninhalte von jeder der etwa 230 AVen selbstständig vor Ort bearbeitet werden müssen.

Seit dem Inkrafttreten des FEG gab es in den befragten AVen keine expliziten Kampagnen, um die neu geschaffenen Zuwanderungsmöglichkeiten in den Herkunftsländern zu bewerben. Erläutert wurde dies damit, dass sich die Visastelle in ihrem Selbstverständnis immer von wirtschaftlichen Interessen und Druck distanzieren soll. Laut Aussagen mehrerer AVen liegt das Ziel ihrer Arbeit darin, das öffentliche Interesse im Rahmen der Zuarbeit oder durch Werbemaßnahmen zu unterstützen, sodass viele Fachkräfte nach

77 Die Erteilung einer Blauen Karte EU an Fachkräfte mit akademischer Ausbildung (nach § 18b Abs. 2 AufenthG) ist bei einem Jahresbruttogehalt in Höhe von mindestens 2/3 der jährlichen Beitragsbemessungsgrenze in der allgemeinen Rentenversicherung (56.400 Euro im Jahr 2022) in allen Berufen ohne Zustimmung der BA möglich.

78 Bei einem AZR-Speichersachverhalt über einen längerfristigen Voraufenthalt des Antragstellenden gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2c AufenthV wird von der zuständigen ABH überprüft, ob entscheidungsrelevante Tatsachen über die antragstellende Person vermerkt sind, die zum Versagen eines Aufenthalts bzw. Visums führen würden.

79 Das Anerkennungsportal ist ein Informationsportal zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse der Bundesregierung. Das Portal wurde durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung beauftragt und ist abrufbar unter: www.erkennung-in-deutschland.de (21.12.2022).

80 Aufrufbar unter: visa.diplo.de.

Deutschland kommen können. Zur Wahrung der eigenen behördlichen Neutralität ist es laut Aussage einer AV jedoch wichtig, hierbei nur innerhalb der gesetzlich definierten Möglichkeiten im Ausland zu agieren. Einige AVen konnten eine beachtliche Reichweite über Plattformen der Sozialen Medien erzielen, welche sie vor allem dafür nutzten, die Öffentlichkeit zeitnah und niedrigschwellig darüber zu informieren, wenn es bspw. relevante Änderungen in der Visabeantragung gab. Insbesondere zu Beginn der Pandemie wurde es vermieden, offensiv zu kommunizieren, dass bspw. Pflegekräfte trotz Einreisebeschränkungen als Ausnahmekategorie nach Deutschland einreisen durften. Während das örtliche Gesundheitssystem des Herkunftslands unter großem Druck stand, wollten die AVen nicht durch die Bewerbung von Auswanderungsmöglichkeiten für systemrelevante Fachkräfte auffallen. Hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit im Ausland äußerten einige AVen den Bedarf nach einer koordinierten Strategie des Bundes. Grundsätzlich würden die hierfür notwendigen organisatorischen Maßnahmen zur Informationsvermittlung zum FEG nach dem eigenen Rollenverständnis nicht im regulären Aufgabenbereich der AVen liegen sowie die derzeitigen Zeit- und Personalressourcen übersteigen. Dennoch bestand in einigen AVen der explizite Wunsch danach, eigenständig oder in Kooperation mit externen Akteuren gezielte Aufklärungsarbeit sowie Werbung für den Wirtschaftsstandort Deutschland in den Herkunftsländern zu betreiben.

Für die Begleitforschung wurden hauptsächlich AVen aus Hauptherkunftsländern mit vergleichsweise hohen Visumantragszahlen befragt (s. auch Kapitel 3.1). Daher kann hier keine Aussage dazu getroffen werden, ob in Ländern mit bislang geringeren Antragszahlen weiterführende Maßnahmen zur Bewerbung des FEG durchgeführt wurden.

5.1.2 Administrative Zusammenarbeit mit unmittelbar beteiligten Behörden

Zu den wichtigen Akteuren, mit denen die AVen zur Sachbearbeitung von Visumanträgen im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration in Kontakt stehen, gehören das BfAA, die ABHn und die BA. Die Erfahrungen der befragten AVen in der Zusammenarbeit mit diesen unmittelbar beteiligten Behörden werden im Folgenden hinsichtlich gelungener Abläufe und denkbarer Verbesserungen betrachtet.

Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten

Im Sommer 2021 hat das BfAA seine operative Arbeit aufgenommen und unterstützt seitdem vom Inland aus die AVen bei der Sachbearbeitung von Visumanträgen. Die Behörde entlastet vor allem AVen, die Engpässe an Visaentscheiderinnen und -entscheidern vor Ort haben, jedoch über ausreichend lokal Beschäftigte verfügen, die die Anträge am Schalter annehmen können. Insbesondere bei fachlichen Nachfragen oder in Fällen, bei denen für eine Zustimmung der BA noch Unterlagen nachgefordert wurden, bietet das BfAA seine gezielte Unterstützung an. Die zentrale Bearbeitung im Inland wurde seitens der befragten AV-Mitarbeitenden grundsätzlich als sehr sinnvoll erachtet, da hierdurch Fachwissen gebündelt würde und es z. T. wirtschaftlicher sei, als zusätzliche Beschäftigte des Auswärtigen Dienstes zur Verstärkung ins Ausland zu schicken. Andere europäische Länder haben ebenfalls die Visumantragsbearbeitung bereits ins Inland verlagert. Dies bietet die Möglichkeit, zeitnah und flexibel zu reagieren, sobald in einem Land die Antragszahlen kurzfristig ansteigen.

Drei von neun befragten AVen nutzten bereits regelmäßig die Möglichkeit, einen Teil der Anträge zur Erwerbsmigration und einen Großteil der Visumanträge für Studierende ins Inland ans BfAA zu verlagern. Eine AV berichtete, dass sie geplant hatte, ebenfalls Visa für Studierende auszulagern, eine andere AV davon, vor allem Anträge der Gesundheitsberufe nach § 16d AufenthG dorthin auszulagern, jedoch standen zum Zeitpunkt der Befragung vorerst keine ausreichenden Kapazitäten beim BfAA zur Verfügung. Auch weitere AVen äußerten, dass sie perspektivisch diese Unterstützung bei Personalengpässen stärker nutzen möchten. Die Qualität der Bearbeitung im Inland war bislang sehr gut, sie hat jedoch mit dem BfAA meist etwas länger gedauert. Nur eine AV bewertete den Verfahrensablauf mit dem BfAA als technisch unausgereift. Die AV hat die Verlagerung daher nach einer Anlaufphase wieder gestoppt, weil sie selbst schneller mit der Bearbeitung vor Ort war.

Ausländerbehörden

Grundsätzlich zeigten die Rückmeldungen, dass ein direkter Kontakt zwischen AVen und ABHn selten war, da bei den meisten Anträgen eine Zustimmung im Schweigefristverfahren erfolgte. In den anderen Fällen lief die Kommunikation zwischen den ABHn und AVen sehr unterschiedlich ab. Im Allgemeinen war die Zusammenarbeit bei Visa für Erwerbstätige eher unproblematisch. Die Kommunikation erfolgte meist

schriftlich; telefonisch war es aus Sicht der AV-Befragten schwierig, ABH-Mitarbeitende zu erreichen. Der Austausch erfolgte entweder über das interne RK-Visa-System⁸¹, wenn ein Visumantrag schon anhängig war und dann Nachfragen bestanden, oder per E-Mail. Die ABH in Großstädten antworteten aufgrund des hohen Antragsvolumens tendenziell später. Insbesondere bei Verfahren mit einem relevanten Voraufenthalt konnte die Zustimmungserteilung der ABH sehr lange dauern, z. B. bei Antragstellenden mit einem vorherigen Studienaufenthalt in Deutschland. In diesen Fällen musste die kommunale ABH des jeweiligen Stadt- bzw. Landkreises, in dem die oder der Antragstellende damals aufhältig war, beteiligt werden. Die Bearbeitung konnte mehrere Wochen länger dauern, bis die Akte der endgültig entscheidungsbefugten ABH vorlag. Bei beschleunigten Fachkräfteverfahren fiel dieses Verwaltungsverfahren zeitlich nicht ins Gewicht, da die Vorabprüfung bereits im Inland erfolgt war.

Im regulären Verfahren konnten die AVen bei den kleineren ABHn eher eine Priorisierung der Zustimmungserteilung erwirken als bei großen ABHn, wo grundsätzlich eine starke Überlastung herrschte. Mehrfach herausgehoben wurden hingegen die guten Erfahrungen in der Verwaltungszusammenarbeit mit Hamburg. Dort antwortete die Behörde aufgrund der guten Personalressourcen des Welcome Centers i. d. R. schnell. Die großen ABHn hatten einerseits den Vorteil, komplizierte Fälle durch die vorhandene Erfahrung gut innerhalb der eigenen Behörde fachlich abklären zu können, andererseits kam es infolge des grundsätzlich größeren Antragsaufkommens eher zu Verzögerungen. Hingegen wandten sich kleinere ABHn mit fachlichen Rückfragen häufiger an die AVen, bearbeiteten die Anträge dann aber meist vergleichsweise schnell.

Die Einführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens, welches eine explizite Vorabzustimmung der ABHn voraussetzt, bedeutete auch eine Neuausrichtung der Zusammenarbeit zwischen AV und ABH. Ein wiederkehrendes Problem mit kleineren ABHn war, dass die Gleichwertigkeit des Hochschulabschlusses nicht korrekt überprüft wurde. Mehrere AVen äußerten die Vermutung, dass nicht alle ABH-Beschäftigten in der Handhabung der anabin-Datenbank ausreichend geübt seien oder dass ggf. die Übersetzungsqualität der vorgelegten Diplome ungenügend war. Aufgrund dieser Erfahrungen präferierte es der Großteil der befragten AVen, die Plausibilität der vorab elektronisch

übermittelten Vorabzustimmungen zu überprüfen, um Unstimmigkeiten frühzeitig an die ABH zu kommunizieren, bevor die antragstellende Person am Schalter vorsprach. In Ländern mit hohem Fälschungsaufkommen hat es sich für die AVen bewährt, sich grundsätzlich die Originaldokumente der Fachkraft vor Ort vorlegen zu lassen, um die Anerkennung und Echtheit des Hochschulabschlusses nochmals zu prüfen, auch wenn dieser zusätzliche Schritt im beschleunigten Fachkräfteverfahren eigentlich nicht so vorgesehen ist. Des Weiteren gab es gelegentlich unterschiedliche Einschätzungen zwischen AV und ABH bezüglich plausibler Sprachkenntnisse für die Berufsausübung, insbesondere in Bezug auf Antragstellende, die ohne Deutsch- oder Englischkenntnisse eine Vorabzustimmung erhalten hatten.⁸²

Änderungen in der Zusammenarbeit brachte auch die Einrichtung der zentralen ABHn in manchen Bundesländern. Die befragten AVen betonten, dass ihnen weiterhin der Überblick fehlt, in welchen Bundesländern bestimmte Anträge von einer zentralen Behörde bearbeitet werden. Einigen AVen war bislang kein Unterschied in der Arbeitsweise der zentralen gegenüber der kommunalen ABHn aufgefallen. Andere empfanden die Arbeit der zentralen ABHn als ausgesprochen professionell, während in kleineren ABHn eine Doppelbelastung durch die beschleunigten Anträge neben den normalen Verfahren zum Tragen kam. Der Großteil der befragten AVen bewertete die Arbeitsweise insbesondere einer bestimmten zentralen ABH als unsystematisch, vor allem in der Anfangsphase. Dort waren die Zuständigkeiten mit den kommunalen ABHn nicht eindeutig geklärt. Die AVen hatten hierzu vermehrt Kontakt mit der zentralen ABH und den kommunalen Behörden, weil z. T. Antragsunterlagen nicht mehr auffindbar waren. Im Allgemeinen war die häufigste Anfrage von ABHn an die AVen, ob ein Scan der Papierakte vorab per E-Mail geschickt werden könnte. Eine Ursache dafür war das langwierige postalische Versenden der Antragsunterlagen, die wöchentlich mit dem diplomatischen Kurier nach Deutschland geschickt und zunächst zentral durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) weiterverteilt werden. Ein weiterer Grund waren Zuständigkeitswechsel der ABHn im Nachgang zum Visumantrag, bspw. wenn die antragstellende Person ihren Wohnsitz in den Zuständigkeitsbereich einer anderen ABH verlegt hatte.

81 Es handelt sich hierbei um eine Anwendung im RK-Portal (für Rechts- und Konsulardienste) des AA.

82 In nicht reglementierten Berufen kann grundsätzlich der Arbeitgeber entscheiden, ob und welche Deutschkenntnisse eine Fachkraft besitzen sollte.

Ein zentrales Thema für eine zügige administrative Zusammenarbeit ist auch der Grad der Digitalisierung in den Behörden. Diesbezüglich war der Wunsch nach Verbesserung unterschiedlich stark ausgeprägt. Das RK-Visa-System der AVen wurde als veraltete Anwendung kritisiert, die zum Austausch von Anträgen nur einen sehr begrenzten Umfang an Datei-Anhängen erlaubt. Des Weiteren gab es in einigen ABHen anderweitige technische Probleme, sodass zeitweise Nachrichten nicht zuverlässig übermittelt wurden. Die primäre Arbeitsumstellung für die Zusammenarbeit lag in der Umsetzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. Hierzu wird den AVen die Vorabzustimmung i. d. R. über das AZR übermittelt, was technisch seit dem 1. Mai 2021 möglich ist. Zudem wird den AVen eine automatisch generierte E-Mail mit dem Namen und Geburtstag der antragstellenden Person zugesandt. Ein Großteil der befragten AVen beschreibt die Nutzung des AZR als weitestgehend zufriedenstellend. Dennoch beanstandeten drei von neun AVen die Handhabung des Registers als zu aufwendig. Es wurde von den AVen außerdem berichtet, dass nicht alle ABHen die Vorabzustimmungen dort eintragen, sondern einige einen Scan per E-Mail an die AVen senden. Eine der befragten AVen hatte gar keinen Zugriff auf das AZR. Ein Vorteil des Verfahrens ist der erhöhte Datenschutz durch das Anhängen der Dokumente im AZR anstatt eines Versands per E-Mail. Als unpraktisch erwies sich hingegen, dass in den Meldungen zur Vorabzustimmung oft keine E-Mail-Adressen oder Telefonnummern der Antragstellenden enthalten waren. Die AV musste somit darauf warten, dass sich die entsprechenden Personen selbstständig in ihrem Terminvergabesystem anmeldeten.

Bundesagentur für Arbeit

Die Zusammenarbeit mit der BA wurde grundsätzlich als sehr schnell und effizient beschrieben. Bei Fragen der Antragstellenden zu arbeitsrechtlichen Themen verwiesen die AVen für eine fachkompetente Beratung an die BA. Bei regulären Visumverfahren, bei denen die AVen die Zustimmung der BA einholen mussten, kam es vereinzelt zu Schwierigkeiten beim Verfahrensablauf und in der Kommunikation. Beanstandet haben die befragten AVen, dass es keine Möglichkeit gibt, sich mit den zuständigen Arbeitsagenturen über Verwaltungsprozesse und Entscheidungen in der Sachbearbeitung auszutauschen. Zudem war der unterschiedliche Grad an Digitalisierung zwischen den Behörden problematisch: Während die AVen vorwiegend mit Papierakten arbeiten und zusätzliche Zeit zum Scannen der Dokumente einräumen müssen, hat die BA ihre Prozesse bereits überwiegend digitalisiert. Die BA prüft die An-

träge digital anhand des Systems, oftmals innerhalb einer Woche, und wartete meist nicht auf den Eingang des postalischen Formblattantrages. Kritisiert wurde insbesondere, dass die elektronische Schnittstelle im RK-Visa-System zur BA nur eine Höchstgrenze von 512 kB für einzuscannende Dokumente zulässt. Aufgrund des Umfangs der Dokumente mussten die AV-Beschäftigten die Scan-Dateien teilweise auf Kosten der Lesbarkeit stark komprimieren. Ausreichende Bearbeitungsfristen wurden den AVen teilweise nicht eingeräumt und unvollständige Anträge wurden oftmals automatisch abgelehnt. Hierüber bestand teilweise Verärgerung seitens der befragten AVen.

Die zuständigen Arbeitsagenturen waren in der Wahrnehmung der Befragten in der Bearbeitung der Anträge deutlich unflexibler als beispielsweise die ABHen. Grundsätzlich wurde nur die Rechtsgrundlage überprüft, die tatsächlich von den AV-Beschäftigten in den Anträgen angegeben wurde, ohne die Anwendung anderer adäquater Paragraphen in Erwägung zu ziehen. Eine Remonstration war für die AVen meist aufwendiger als einen neuen Antrag bei der BA zu stellen. In einigen Fällen hatte die BA bei Unstimmigkeiten den Arbeitgeber kontaktiert und teilweise sehr kurze Fristen angesetzt, weshalb insbesondere große Unternehmen die Fristen nicht einhalten konnten. In den meisten Fällen wurden die AVen nicht darüber informiert, dass Unterlagen der Arbeitgeber fehlten, sondern erhielten nur die Benachrichtigung über eine Ablehnung. In Einzelfällen konnten die AVen eine Klärung direkt bei der zuständigen Arbeitsagentur erwirken, meist stellten sie jedoch einen Neuantrag. Langfristig wurde dieses Vorgehen von den AVen als äußerst aufwendig bewertet.

Umgekehrt gab es bei Anträgen im beschleunigten Fachkräfteverfahren, welche von den ABHen vorbereitet werden, gelegentlich auch Meinungsdivergenzen in Bezug auf die Zustimmungen der BA, die oftmals in der Antragsbearbeitung die Sprachkenntnisse nicht ausreichend überprüfte. Teilweise haben die AVen auch die Entscheidungen der BA angefochten, wenn ihnen die Sprachkenntnisse und Qualifikationen einer Antragstellerin oder eines Antragstellers als nicht plausibel erschienen, was wiederum auf Unverständnis seitens der BA traf.

5.1.3 Zusammenarbeit mit externen Akteuren

Weitere Akteure auf lokaler Ebene wurden insbesondere bei der Beratungsarbeit sowie der Überprüfung von Nachweisen eingebunden. Eine große

Unterstützung waren sog. externe Dienstleistende bzw. Visumannahmezentren, die von einigen AVen vor Ort beauftragt wurden. Während pandemiebedingter Schließungen war es den externen Dienstleistende teilweise (je nach den örtlichen Bestimmungen) weiterhin gestattet, Visumanträge entgegenzunehmen. I. d. R. wurden dorthin die weniger komplexen Anträge ausgelagert. Antragstellende, die eine Rechtsberatung brauchten, wurden regulär am Visaschalter der AV empfangen. Außerdem bestand regelmäßiger Kontakt zwischen der Visaabteilung und den Goethe-Instituten vor Ort bezüglich der Dokumentenüberprüfungen von Sprachzertifikaten. Klärungsbedarf zwischen den AVen und den Goethe-Instituten gab es verstärkt während der COVID-19-Pandemie wegen ausgesetzter Prüfungstermine und möglicher Ausnahmeregelungen. Gelobt wurde auch, dass die Goethe-Institute in einigen Ländern Vorintegrationskurse anboten.

Eine Zusammenarbeit mit den inländischen Anerkennungsstellen bestand laut einer AV (China) nur mit der IHK FOSA zur Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse. Die AV hatte eine Schulung für die Identifizierung gefälschter Urkunden und die korrekte Überprüfung chinesischer Abschlüsse angeboten. Dadurch sollte erreicht werden, dass eine Fälschung bereits durch die IHK FOSA festgestellt wird und nicht erst durch die AV nach bereits vorliegender Vorabzustimmung. Bezüglich weiterer Beratungsmöglichkeiten zu Fragen der Anerkennung verwiesen einige AVen an die AHK, welche in ausgewählten Ländern eine Beratung durch *ProRecognition*⁸³ anbieten. Vereinzelt organisierten außerdem Informationsveranstaltungen, bei denen z. T. die jeweilige AV mit eigener Wirtschaftsabteilung vertreten war. Tendenziell waren die AHK bislang hauptsächlich bei Schengen-Visa und weniger im Bereich der FEG-Visa präsent. Explizit gelobt wurde jedoch das Pilotprojekt *Hand in Hand*⁸⁴, das bislang in drei Herkunftsländern für interessierte (angehende) Fachkräfte angeboten wird. Neben der umfassenden Begleitung im Rahmen des Projekts wird ein Großteil der anfallenden Kosten in Kooperation mit Arbeitgebern und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz getragen.

In manchen Ländern gibt es mit privaten Dienstleistenden bzw. Agenturen weitere wichtige Akteure, die

neben der Informationsweitergabe zudem auch Fachkräfte bei der Antragstellung unterstützen. Während diese Akteure in manchen Herkunftsländern kaum in Erscheinung treten, gibt es in anderen Herkunftsländern unterschiedliche Erfahrungen mit den Agenturen. Zum Teil tragen die von Antragstellenden beauftragten Agenturen oder von Arbeitgebern beauftragten Relocation-Firmen erheblich zur Professionalisierung der Anträge bei und erleichtern den Antragstellenden damit das teilweise als sehr komplex wahrgenommene Antrags- und Anerkennungsverfahren maßgeblich. In anderen Ländern ist Gegenteiliges der Fall: Einige unseriöse Agenturen trugen zur Verbreitung von Falschinformationen bei und berieten die Antragstellenden schlecht, sodass es aufgrund von Falschangaben zu vermehrten Antragsablehnungen seitens der AVen kam.

5.2 Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration

Die Herkunftsländer, in denen die befragten AV-Mitarbeitenden ihre Tätigkeit ausüben, sind in vielen Aspekten heterogen. Dies betrifft vor allem die Struktur der Bildungs- und Erwerbsmigration in Bezug auf die Häufigkeit einzelner Rechtsgrundlagen der erteilten Visa sowie die damit zusammenhängenden Qualifikationen und Berufsgruppen. Im folgenden Kapitel wird auf die Situation in den Herkunftsländern seit der Einführung des FEG genauer eingegangen und es werden für die einzelnen Länder Profile erstellt. Dies geschieht anhand der Visastatistik und wird um Aussagen aus den qualitativen Interviews ergänzt. Ebenso untersucht diese Studie, wie die COVID-19-Pandemie den Visa-vergabeprozess beeinflusst hat, ob es durch die neu eingeführten Regelungen des FEG verstärkt zu Missbrauch gekommen ist und was die häufigsten Ablehnungsgründe bei der Visaabgabe waren.

5.2.1 Einschätzungen zur quantitativen Entwicklung und zur Relevanz der COVID-19-Pandemie

Die berichteten Einschätzungen zur quantitativen Entwicklung der Erwerbsmigration seit Inkrafttreten des FEG stellen nur eine selektive und subjektive Wahrnehmung der Befragten dar und sind nicht repräsentativ für die allgemeinen Entwicklungen. Aufgrund des nahezu gleichzeitigen Eintretens der COVID-19-

⁸³ *ProRecognition* ist ein Projekt zur Anerkennungsberatung der AHK, welches bislang in folgenden Ländern vertreten ist: Algerien, Ägypten, Bosnien und Herzegowina, Brasilien, Indien, Iran, Italien, Kolumbien, Polen und Vietnam.

⁸⁴ Weitere Informationen zum Projekt *Hand in Hand* sind abrufbar unter: <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/zav/hand-in-hand> (21.12.2022).

Pandemie samt den Konsequenzen für die internationale Mobilität und des Inkrafttretens des FEG sind die Einflüsse dieser beiden Ereignisse schwer voneinander trennbar (s. auch Kapitel 2).

Die COVID-19-Pandemie hatte insgesamt einen großen Einfluss auf die Visavergabe (s. auch Kapitel 1.3.1). In fast allen beteiligten AVen wurden die Visastellen im März 2020 geschlossen und die Visavergabe komplett eingestellt. Nur auf den Philippinen wurde berichtet, dass es fast durchgehend möglich war, Anträge entweder in der AV oder beim externen Dienstleistenden zu stellen. Die Wiedereröffnung der AVen erfolgte im Juli 2020. Auch in Indien war es bereits vorher möglich, Anträge bei externen Dienstleistenden zu stellen. Die AVen in Brasilien und Serbien berichteten von einer Öffnung der AV bereits im Mai für wenige Termine bzw. nur für Visa zum Familiennachzug. Eine AV gab an, während der Schließung Wartelisten geführt zu haben, welche danach abgearbeitet wurden. Dabei wurden anfangs länderspezifische Schwerpunkte gesetzt, welche Visa prioritär vergeben werden. Das waren z. B. Anträge von Pflegekräften und Ärztinnen bzw. Ärzten (vor allem § 16d AufenthG) oder akademischen Fachkräften (vor allem IT-Bereich) bzw. Blaue Karten EU (§ 18b Abs. 1 und 2 AufenthG) sowie für Studierende zum Beginn des Wintersemesters. In vielen AVen wurde zudem besonders bei Visumanträgen zur Familienzusammenführung versucht, die Wartezeiten abzubauen, um eine zeitgleiche Ausreise der Fachkraft mit der Familie zu ermöglichen.

Zum Teil konnten Antragstellende das beschleunigte Fachkräfteverfahren als Möglichkeit nutzen, um die lange Warteliste im regulären Verfahren zu umgehen. Während einige AVen davon berichteten, dass sich bis Herbst 2020 die Lage wieder einigermaßen normalisiert hatte, gab es aus China kaum Visumanträge aus Skepsis in der Bevölkerung gegenüber den steigenden COVID-19-Infektionen in Deutschland. Philippinische Behörden haben zeitweise die Ausreise von Fachkräften im Pflegebereich nicht genehmigt. Da die Pflegekräfte vor Ort gebraucht wurden, wurden die Ausreisen in diesem Bereich gedeckelt. In der Folge mussten bereits genehmigte Visa teilweise verlängert werden, bis die philippinischen Ausreiseregulungen wieder gelockert wurden. Brasilien war von Januar bis August 2021 als Virusvariantengebiet deklariert: In diesem Zeitraum galt ein Beförderungsverbot, sodass keine Visa für brasilianische Staatsangehörige ausgestellt werden durften. In Indien war das der Fall von April bis Juli 2021. Visa im Rahmen der Westbalkanregelung durften bis Ende Juni 2021 nicht vergeben werden. Das führte dazu, dass versucht wurde, Anträge

von Fachkräften mit Qualifikationen, die eigentlich für die Westbalkanregelung angefragt wurden, in Anträge nach §§18a und 18b AufenthG zu ändern, um Verzögerungen zu vermeiden und der Fachkraft zeitnah die Einreise zur ermöglichen. Visumverfahren zur Arbeitsplatz- bzw. Ausbildungsplatzsuche wurden teilweise sogar bis zum Zeitpunkt der Interviews (Ende 2021 bzw. Anfang 2022) noch nicht bzw. nur eingeschränkt bearbeitet.

Anhand der Aussagen der AVen lässt sich des Weiteren feststellen, dass die quantitative Entwicklung der Erwerbsmigration nach Einführung des FEG neben den pandemiebedingten Einflüssen stark von länderspezifischen Faktoren und der Struktur der Erwerbsmigration vor der Einführung des FEG abhängt. Beispielsweise wird ein geringer Einfluss des FEG vermutet, wenn auch vorher hauptsächlich akademische Fachkräfte nach Deutschland migriert sind, für die sich wenig durch das FEG geändert hat. Außerdem wirkt sich die neu geschaffene Möglichkeit für Personen mit berufspraktischer Erfahrung im IT-Bereich nur dann positiv auf die Anzahl der erteilten Visa aus, wenn diese Personengruppe im Herkunftsland auch tatsächlich vorhanden ist, wie es bspw. in Indien der Fall ist. Die durch das FEG geschaffene Möglichkeit der Vermittlungsabsprachen nach § 16d Abs. 4 AufenthG ermöglicht, das Verfahren zur Anerkennung der ausländischen Berufsabschlüsse erst nach der Einreise in Deutschland einzuleiten, sodass vor der Visumvergabe noch kein Anerkennungsbescheid vorliegen muss. Unter den in der Befragung vertretenen Herkunftsländern traf dies bereits für Pflegefachkräfte und Köchinnen bzw. Köche aus Mexiko sowie für Pflegefachkräfte aus Kerala (Indien) zu.

Laut den meisten AVen wird das beschleunigte Fachkräfteverfahren gerne genutzt. Eine genaue Einschätzung, ob dies zu einer insgesamt höheren Antragszahl führt, kann aber nicht gegeben werden. Es gibt auch keine übereinstimmenden Berichte, dass dieses Verfahren in bestimmten Bereichen mehr oder weniger genutzt wird. Von manchen AVen wurde berichtet, dass es bei Visa zur Blauen Karte EU tendenziell weniger genutzt wird, weil das normale Verfahren in unproblematischen Fällen ähnlich schnell bearbeitet wird, z. B. wenn der Studienabschluss über die anabin-Datenbank anerkannt ist und es keine relevanten Voraufenthalte gab. Deswegen wird von einer AV das beschleunigte Fachkräfteverfahren für die Blaue Karte EU als eine überflüssige Möglichkeit angesehen. Andere AVen sehen durchgehend eine ähnliche Zusammensetzung der vergebenen Visumarten wie bei den üblichen Verfahren, z. B. beschleunigte Anträge

für dringend benötigte Pflegefachkräfte und Fachkräfte aus dem IT-Bereich. Außerdem wiesen die AVen auf die Arbeitgeber als treibende Kraft hin, für die das beschleunigte Fachkräfteverfahren etwas mehr Planungssicherheit schafft. Weiterhin wurde erwähnt, dass das beschleunigte Fachkräfteverfahren zeitweise die einzige Möglichkeit war, die pandemiebedingte Warteliste zu umgehen, und es daher mehrfach aus diesem Grund genutzt wurde.

5.2.2 Länderprofile: Struktur der Migration und der erteilten Visa zur Bildungs- und Erwerbsmigration

Die Zusammensetzung der Antragstellenden nach Qualifikation bzw. Art der erteilten Visa variiert sehr stark zwischen den Herkunftsländern, da dies sehr von den dortigen Bedingungen geprägt ist, z. B. vom jeweiligen nationalen Ausbildungssystem. Im Folgenden werden nun Profile für die einzelnen Länder vorgestellt, die die Visastatistik aus dem Jahr 2021 mit den Aussagen der AVen in Zusammenhang bringen, mit dem Ziel, die Herkunftsländer im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration besser einschätzen zu können. Dabei wird für jedes Herkunftsland die Anzahl der erteilten Visa nach statistischer Zuordnung auf Basis der gleichen Kategorisierung wie in Tabelle 2-1 dargestellt (s. Tabellen 5-2 bis 5-11). Zusätzlich werden Zahlen der erteilten Visa nach einzelnen für das FEG besonders relevanten Rechtsgrundlagen in Tabelle 5-1 dargestellt (s. detaillierte Ausführungen zur Visastatistik in Kapitel 2.2)

Die folgenden Auswertungen aus der Visastatistik basieren auf Ebene der Herkunftsländer und nicht auf

Ebene der befragten AVen, d. h., dass in Ländern mit mehreren AVen die Aussagen der qualitativen Interviews nur auf einem Teil der erteilten Visa basieren. Regionale Unterschiede zu anderen nicht befragten AVen im selben Land sind damit nicht auszuschließen.

Brasilien

Die vier AVen in Brasilien erteilten im Jahr 2021 insgesamt 1.715 Visa im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration, die Zusammensetzung der Antragstellenden hat sich laut der befragten AV mit Einführung des FEG nicht erheblich verändert. Der Einfluss der COVID-19-Pandemie in Brasilien war 2021 erheblich, da Brasilien von Januar bis August 2021 als Virusvariantengebiet eingestuft wurde und in dieser Zeit grundsätzlich aufgrund des Beförderungsverbots keine Visa erteilt wurden. Visa zur Bildungsmigration spielten in Brasilien mit rund 140 erteilten Visa nur eine untergeordnete Rolle. Dies spiegelt jedoch nicht zwangsläufig die tatsächliche Bildungsmigration zu Studienzwecken wider, da brasilianische Staatsangehörige zu diesem Zweck ohne Visum nach Deutschland einreisen dürfen (§ 41 Abs. 2 AufenthV). Im Bereich der beruflichen Ausbildung bzw. Anpassungsmaßnahmen wurden knapp über 110 Visa erteilt. Laut der befragten AV spielt vor allem der Pflege- und Gesundheitsbereich eine wichtige Rolle, der jedoch statistisch der Kategorie „Pflegekräfte“ mit insgesamt einer ähnlichen Anzahl an Visa zugeordnet wird. Diese Kategorie fasst Visa zur Ausbildung, für Anpassungsmaßnahmen und Visa für nicht-akademische Fachkräfte nach § 18a AufenthG für den Pflegebereich zusammen. In der Auswertung nach Rechtsgrundlage wurden in Brasilien insgesamt rund 60 Visa nach § 16a AufenthG zur Aus- und Weiterbildung sowie 186 Visa für berufliche Anpassungsmaßnahmen nach § 16d

Tabelle 5-1: Erteilte Visa nach Rechtsgrundlagen im Jahr 2021 in den in der Befragung vertretenen Herkunftsländern

Herkunftsländer	§ 16a AufenthG (Ausbildung/ Weiterbildung)	§ 16d Abs.1-4 AufenthG (Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen)	§ 18a AufenthG (Fachkräfte mit Berufsausbildung)	§ 18b Abs.1 AufenthG (Fachkräfte mit akademischer Ausbildung)
Brasilien	62	186	16	91
China	112	42	5	95
Indien	219	391	215	238
Mexiko	53	204	8	62
Philippinen	127	1.777	212	9
Russland	248	15	15	186
Serbien	165	577	340	69
Türkei	575	132	116	336

Quelle: AA (eigene Berechnung)

Tabelle 5-2: Erteilte Visa in Brasilien nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021

Zuordnung	2021
Bildung, darunter:	142
Studium	25
Aus- und Fortbildung	60
Berufliche Anpassungsmaßnahmen	54
Erwerbstätigkeit, darunter:	1.432
Blaue Karte EU	480
Arbeitsplatzsuche	13
Forschung und Wissenschaft	307
Sonstige Arbeitsaufnahme	340
Pflegekräfte	94
Praktika	47
Gesamt	1.715

Quelle: AA (eigene Berechnung)

Abs. 1–4 AufenthG erteilt. Visa zur Ausbildungsplatzsuche wurden 2021 keine erteilt. Laut AV hängt dies, abgesehen von den pandemiebedingten Einschränkungen, mit der Unkenntnis über das deutsche duale Ausbildungssystem zusammen.

Die Visaerteilungen im Bereich der Erwerbstätigkeit sind vor allem durch akademische Fachkräfte geprägt, so wurden etwa ein Drittel der insgesamt rund 1.400 Visa zum Erhalt der Blauen Karte EU sowie rund ein Fünftel für Forschende ausgestellt. Eine Auswertung auf Basis der Rechtsgrundlagen zeigt, dass etwa 90 Visa nach § 18b Abs. 1 AufenthG erteilt wurden. Diese Fachkräfte kommen laut AV meist aus dem IT-Bereich oder sind Ingenieurinnen bzw. Ingenieure. Ebenso wurden 16 Visa nach § 18a AufenthG für Fachkräfte mit Berufsausbildung (Auswertung nach Rechtsgrundlage) vergeben, die sich laut AV aber weitestgehend auf Pflegekräfte beschränken. Für den Pflegebereich gaben die Befragten an, dass sich hier seit der Einführung des FEG ein leichter Anstieg in der Nachfrage abzeichnete. Visa zur Arbeitsplatzsuche wurden 13 Stück erteilt.

China

Die sechs AVen in China erteilten im Jahr 2021 insgesamt rund 12.500 Visa im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration. Der Einfluss der COVID-19-Pandemie auf die Migration aus China war erheblich: Neben den rechtlichen Einschränkungen zur Einreise nach Deutschland war die Skepsis der chinesischen Bevölkerung gegenüber der steigenden Anzahl von COVID-

Tabelle 5-3: Erteilte Visa in China nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021

Zuordnung	2021
Bildung, darunter:	9.220
Studium	8.652
Aus- und Fortbildung	114
Berufliche Anpassungsmaßnahmen	23
Erwerbstätigkeit, darunter:	3.205
Blaue Karte EU	331
Arbeitsplatzsuche	4
Forschung und Wissenschaft	1.868
Sonstige Arbeitsaufnahme	427
Pflegekräfte	57
Praktika	3
Gesamt	12.485

Quelle: AA (eigene Berechnung)

19-Infektionen in Deutschland groß. Die befragte AV berichtete außerdem, dass die Ausreise von chinesischen Staatsangehörigen über die Vergabe von Reisepässen seitens der chinesischen Behörden gesteuert wird. Insbesondere ermöglichen diese die Ausreise, wenn die Migration im Sinne Chinas ist, z. B. als Beitrag zum Wissenstransfer. Meist ist dies der Fall bei Forschenden und Studierenden, was sich in den Zahlen niederschlägt. Im Bereich der Bildungsmigration wurden über 90 % der mehr als 9.000 Visa zum Zweck eines Studiums in Deutschland erteilt. Laut der befragten AV sind vor allem die Studienrichtungen Maschinenbau, Informatik und Wirtschaftswissenschaften besonders gefragt. Jedoch plant der überwiegende Teil der Studierenden, nach dem Studienabschluss nicht in Deutschland zu bleiben, sondern nach China zurückzukehren. Visa zum Zwecke der Aus- und Fortbildung bzw. für beruflichen Anpassungsmaßnahmen spielen nur eine vergleichsweise geringe Rolle. Visa zur Ausbildungsplatzsuche wurden aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen nicht vergeben.

Im Bereich der Erwerbstätigkeit sind Forschende mit mehr als der Hälfte aller Visa die größte Gruppe. Die AV sieht hier neben den ähnlichen Fachrichtungen wie bei den Studierenden auch MINT-Fächer als bedeutend an. Laut AV ist die Aufenthaltsdauer, die häufig mithilfe eines chinesischen Stipendiums finanziert wird, meist nicht auf die Dauer einer ganzen Promotion, sondern nur auf kürzere Forschungsaufenthalte ausgelegt. Die Erteilungen zu Erwerbstätigkeit enthalten einen relativ großen Anteil an akademischen

Fachkräften. So wurden 331 Visa für eine Blaue Karte EU und rund 100 Visa nach § 18b Abs. 1 AufenthG erteilt. Die AV stellt hierzu fest, dass die Unternehmen meist aus der Auto- und IT-Branche kommen und vor allem technische Berufe gefragt sind. Dabei entsteht der Erstkontakt mit den Fachkräften meist in ausländischen Firmen in China, die dann über Personalaustausch oder Abwerbung durch Konkurrenz nach Deutschland geholt werden. Als wichtigste Gruppe der nicht-akademischen Fachkräfte werden von der AV auch Köchinnen und Köche genannt, die nun mit der Einführung des FEG versuchen, mit einem anerkannten Berufsabschluss über § 18a AufenthG ein Visum zu erhalten. Jedoch gibt es in diesem Bereich viele Missbrauchsversuche, sodass im Jahr 2021 nur insgesamt 5 Visa nach § 18a AufenthG erteilt wurden. Visa zur Arbeitsplatzsuche wurden genauso wie die zur Ausbildungsplatzsuche aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen nicht vergeben.

Indien

In Indien wurden im Jahr 2021 in den fünf AVen insgesamt etwa 21.500 Visa erteilt. Davon waren rund 60 % Visa zu Bildungszwecken und von dieser Gruppe wiederum über 90 % zum Zwecke eines Studiums. Laut den interviewten AVen handelt es sich hierbei hauptsächlich um Studierende in den MINT-Fächern. Neben den Studierenden wurden laut der statistischen Zuordnung noch etwa 160 Visa zur Aus- und Fortbildung bzw. über 130 zu beruflichen Anpassungsmaßnahmen

Tabelle 5-4: Erteilte Visa in Indien nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021

Zuordnung	2021
Bildung, darunter:	12.946
Studium	12.498
Aus- und Fortbildung	157
Berufliche Anpassungsmaßnahmen	133
Erwerbstätigkeit, darunter:	7.904
Blaue Karte EU	3.760
Arbeitsplatzsuche	55
Forschung und Wissenschaft	789
Sonstige Arbeitsaufnahme	859
Pflegekräfte	577
Praktika	37
Gesamt	21.464

Quelle: AA (eigene Berechnung)

jenseits des Pflegebereichs ausgestellt. Die Auswertung nach Rechtsgrundlagen ergibt insgesamt knapp 400 erteilte Visa nach § 16d Abs. 1–4 AufenthG sowie über 200 Visa nach § 16a AufenthG zur Aus- und Weiterbildung. Diese Zahlen spiegeln sich auch in den 577 Erteilungen von Visa für Pflegekräfte wider.

Ein ähnliches Bild zeigt sich für Fachkräfte mit Berufsausbildung. Hier ergibt sich ebenfalls aus der Auswertung nach Rechtsgrundlagen die vergleichsweise niedrige Anzahl von 215 erteilten Visa nach § 18a AufenthG. Laut den beiden befragten AVen in Indien ist der Bildungsweg einer Berufsausbildung im Land wenig bekannt. Die vergleichsweise geringen Zahlen kommen meist aus dem Pflegebereich sowie aus dem Bereich Gastronomie und Tourismus. Für Gesundheits- und Pflegeberufe gab es im Jahr 2021 zwei Entwicklungen, die langfristig eine positive Entwicklung der Zuzugszahlen erhoffen lassen. Erstens wurde das Vermittlungsverbot nach § 38 BeschV für Indien im Juli 2021 aufgehoben, was nun private Arbeitsvermittlung in diesem Bereich wieder zulässt. Zweitens wurde im Dezember 2021 eine Vermittlungsabsprache mit dem Bundesstaat Kerala abgeschlossen, welche über das Programm *Triple Win* ab 2022 umgesetzt wird und die Zuwanderung für Pflegekräfte erleichtern soll.

Insgesamt ist die Erwerbsmigration jedoch hauptsächlich von akademischen Fachkräften geprägt. So wurden ca. 3.800 Visa zum Erhalt einer Blauen Karte EU vergeben und knapp 800 Visa für Forschende. In der Auswertung nach Rechtsgrundlage ergeben sich mehr als 200 Visa nach § 18b Abs. 1 AufenthG. Laut den befragten AVen befinden sich darunter hauptsächlich Fachkräfte für die IT-Branche sowie ein geringer Anteil an Ingenieurinnen und Ingenieuren. IT-Spezialistinnen und -Spezialisten ohne formale Ausbildung, aber mit relevanter Berufserfahrung lassen sich in der vorliegenden Auswertung der Visastatistik leider nicht nach Herkunftsländern unterscheiden, jedoch berichtete eine der beiden befragten AVen, dass hier eine Nachfrage besteht, während die andere das Gegenteil angab. Hier gibt es somit regionale Unterschiede innerhalb Indiens. Von einer der beiden befragten AVen in Indien wurde bemängelt, dass für Personen mit berufspraktischen IT-Kenntnissen nicht die gesetzlichen Voraussetzungen für ein Visum zur Arbeitsplatzsuche geschaffen wurden, andernfalls gäbe es hierfür ein verstärktes Interesse in Indien. Zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche wurden insgesamt nur rund 60 Visa erteilt.

Mexiko

In Mexiko wurden über 60 % der insgesamt über 2.700 Visa im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration zu Bildungszwecken erteilt, insbesondere zum Zwecke eines Studiums. Insgesamt ist laut der AV die Nachfrage nach Visa für Pflegekräfte seit Einführung des FEG gestiegen. Diese Nachfrage soll durch den Abschluss einer Vermittlungsabsprache zwischen der BA und der mexikanischen Arbeitsverwaltung für Anpassungsmaßnahmen nach § 16d Abs. 4 AufenthG für Pflegekräfte auch zukünftig und langfristig weiter gesteigert werden. Bis zu 500 Pflegekräfte werden pro Jahr erwartet, dies schlägt sich jedoch 2021 noch nicht in den rund 130 erteilten Visa für Pflegekräfte nieder. Diese Zahlen enthalten aber noch keine Visa nach § 16d Abs. 4 AufenthG, da für diese Rechtsgrundlage im Rahmen der Vermittlungsabsprache 2021 noch keine Visa in Mexiko vergeben wurden. Neben den Pflegekräften zielt die Vermittlungsabsprache auch auf die Anwerbung von Köchinnen und Köchen ab, von denen man bis zu 50 Visa pro Jahr erwartet. Insgesamt wurden im Jahr 2021 130 Visa für Anpassungsmaßnahmen erteilt. Wichtige Zielgruppen sind hier nach Angaben der AV Ärztinnen und Ärzte. Im Bereich der beruflichen Ausbildung gibt es zusätzlich Absprachen zur Vermittlung im Pflegebereich, jedoch berichtet die AV, dass es sich ansonsten um Einzelfälle handelt.

Ebenso ist für Mexiko die Zuwanderung von akademischen Fachkräften von Bedeutung, mit über 200 Visa zum Erhalt einer Blauen Karte EU und mehr als 100

Visa für Forschende. Die Auswertung nach Rechtsgrundlage ergibt 62 Visa nach § 18b Abs. 1 AufenthG. Die AV berichtet, dass es sich bei den akademischen Fachkräften häufig um unternehmensintern transferierte Mitarbeitende deutscher Unternehmen in Mexiko handelt. Nicht-akademische Fachkräfte nach § 18a AufenthG spielen in der Visavergabe nur eine untergeordnete Rolle. Insgesamt wurden nur 2 Visa zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche vergeben.

Philippinen

Die Erteilung der Visa zur Bildungs- und Erwerbsmigration auf den Philippinen ist von Visa für Pflegekräfte geprägt, welche mehr als die Hälfte aller Visa ausmachen. Dabei dürfte es sich hauptsächlich um Visa nach § 16d Abs. 1–4 AufenthG handeln (knapp 1.800 Visa laut der Auswertung nach Rechtsgrundlage). Es wurden jedoch kaum Visa der Kategorie „Berufliche Anpassungsmaßnahmen“ nach statistischer Zuordnung erteilt, die nur Visa für Fachkräfte jenseits der Pflegekräfte beinhaltet.

Diese Zahlen decken sich auch mit den Einschätzungen der AV, wonach knapp 500 Pflegekräfte im Jahr 2021 mit *Triple Win* nach Deutschland migriert sind. Die Ausreise aus den Philippinen wird von der philippinischen Behörde *European Overseas Employment Agency* reguliert. So wurde nach Informationen der AV die Ausreise von Fachkräften aus dem Gesundheits- und Pflegebereich im Jahr 2021 auf insgesamt 7.000 Personen in alle Zielländer beschränkt, wovon

Tabelle 5-5: Erteilte Visa in Mexiko nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021

Zuordnung	2021
Bildung, darunter:	1.692
Studium	1.401
Aus- und Fortbildung	35
Berufliche Anpassungsmaßnahmen	130
Erwerbstätigkeit, darunter:	888
Blaue Karte EU	225
Arbeitsplatzsuche	2
Forschung und Wissenschaft	123
Sonstige Arbeitsaufnahme	122
Pflegekräfte	131
Praktika	34
Gesamt	2.745

Quelle: AA (eigene Berechnung)

Tabelle 5-6: Erteilte Visa in den Philippinen nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021

Zuordnung	2021
Bildung, darunter:	241
Studium	102
Aus- und Fortbildung	83
Berufliche Anpassungsmaßnahmen	3
Erwerbstätigkeit, darunter:	928
Blaue Karte EU	31
Arbeitsplatzsuche	1
Forschung und Wissenschaft	3
Sonstige Arbeitsaufnahme	108
Pflegekräfte	1.986
Praktika	30
Gesamt	3.185

Quelle: AA (eigene Berechnung)

aber bilaterale Vermittlungsabsprachen ausgenommen waren. Visa zum Zwecke eines Studiums sowie zur Ausbildung spielen für die Philippinen nur eine untergeordnete Rolle. Laut AV sind unter den beantragten Visa zum Zweck einer Ausbildung in Deutschland vor allem der Bereich Gastronomie bzw. Tourismus relevant.

Der Bereich der Erwerbstätigkeit jenseits der Pflegekräfte umfasst knapp 1.000 Visa, wobei sich mehr als die Hälfte der Schifffahrt nach § 19c AufenthG i. V. m. § 24 BeschV zuordnen lassen. Die AV berichtet, dass es sich hier aber meist um kurzfristige Transitvisa handelt. Die Zahl der Visa für akademische Fachkräfte ist vergleichsweise gering. Dies erklärt die AV mit der niedrigen Anerkennungsquote von philippinischen Hochschulabschlüssen, sodass vielen Zuwandernden ein Visum auf Basis von § 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 3 BeschV (leitende Angestellte, Führungskräfte und Spezialisten) erteilt wird. Ebenso wird die Relevanz von § 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV für IT-Fachkräfte mit Berufserfahrung betont. Eine Überprüfung dieser Angaben lässt die vorliegende Visastatistik jedoch nicht zu. Visa zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche spielten im Jahr 2021 keine Rolle.

Russische Föderation

In Russland wurden im Jahr 2021 insgesamt über 5.800 Visa zur Bildungs- und Erwerbsmigration vergeben. Im Zeitraum zwischen der Einführung des FEG und dem Zeitpunkt des Interviews mit der AV Ende

2021 hat sich die Struktur der Bildungs- und Erwerbsmigration nicht geändert, da sie sehr stark durch akademische Fachkräfte geprägt war und daher wenig Änderungen durch das FEG erfolgen. Die Situation seit dem Beginn der russischen Invasion in der Ukraine liegt zeitlich nach den durchgeführten Interviews und wird in diesem Forschungsbericht nicht betrachtet. Die fünf AVen in der Russischen Föderation erteilten im Jahr 2021 rund 5.800 Visa zum Zweck der Bildungs- und Erwerbsmigration, wovon über die Hälfte dem Bereich der Bildung zugeordnet werden können, insbesondere zum Zweck eines Studiums. Visa für berufliche Anpassungsmaßnahmen sind nur von geringer Bedeutung und betreffen laut der befragten AV meist Ärztinnen und Ärzte. Ebenso spielen Visa zur Aus- und Fortbildung sowie für Pflegekräfte nur eine geringe Rolle.

Im Bereich der Erwerbstätigkeit ist die Anzahl der Visa für nicht-akademische Fachkräfte ebenfalls sehr gering und spiegelt die Einschätzung der AV wider, dass die Anerkennungschancen von beruflichen Ausbildungen in der Russischen Föderation sehr niedrig sind. Die Kosten für ein Anerkennungsverfahren lohnen sich daher meist nicht. Quantitativ wichtiger hingegen sind die Erteilungen von Visa für akademische Fachkräfte, insbesondere für die Blaue Karte EU, Forschende und Fachkräfte nach § 18b Abs. 1 AufenthG. Visa zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche wurden nur in Einzelfällen vergeben.

Serbien

Die Bevölkerung Serbiens ist Deutschland aus zwei Gründen eng verbunden. Erstens ist Deutschland aufgrund der Migrationshistorie der Zuwandernden mit serbischer Staatsangehörigkeit ein häufig bevorzugtes Zielland, da viele transnationale Netzwerke zu serbischen Staatsangehörigen in Deutschland bestehen. Dies führt laut der befragten AV dazu, dass familiäre und persönliche Beziehungen die Migration nach Deutschland erleichtern, beispielsweise durch Ausbildungs- und Arbeitsplatzvergabe in serbisch geprägten Unternehmen. Zweitens ist die Zuwanderung nach Deutschland durch die Westbalkanregelung geprägt, die diese unabhängig von der Qualifizierung erheblich erleichtert.

Insgesamt wurden in Serbien knapp 8.600 Visa im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration erteilt, wovon aber nur ein kleiner Anteil auf den Bereich der Bildung fällt, speziell auf Visa zu Studienzwecken sowie zur Aus- und Fortbildung. Zusätzlich zu den unter der Kategorie „Pflegekräfte“ enthaltenen

Tabelle 5-7: Erteilte Visa in der Russischen Föderation nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021

Zuordnung	2021
Bildung, darunter:	3.165
Studium	2.772
Aus- und Fortbildung	105
Berufliche Anpassungsmaßnahmen	58
Erwerbstätigkeit, darunter:	2.457
Blaue Karte EU	914
Arbeitsplatzsuche	14
Forschung und Wissenschaft	310
Sonstige Arbeitsaufnahme	575
Pflegekräfte	3
Praktika	184
Gesamt	5.809

Quelle: AA (eigene Berechnung)

Tabelle 5-8: Erteilte Visa in Serbien nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021

Zuordnung	2021
Bildung, darunter:	514
Studium	216
Aus- und Fortbildung	176
Berufliche Anpassungsmaßnahmen	78
Erwerbstätigkeit, darunter:	7.120
Blaue Karte EU	263
Arbeitsplatzsuche	11
Forschung und Wissenschaft	34
Arbeitsaufnahme Westbalkan	1.312
Sonstige Arbeitsaufnahme	4508
Pflegekräfte	913
Praktika	33
Gesamt	8.580

Quelle: AA (eigene Berechnung)

Visa zur Ausbildung handelt es sich hier laut AV vor allem um handwerkliche und technische Berufe. Dies ist unter allen befragten AVen eine Ausnahme und könnte damit in Zusammenhang stehen, dass direkte Ausbildungsplatzangebote von Unternehmen oder ein Informationsaustausch innerhalb der migrantischen Netzwerke mit Personen mit serbischem Migrationshintergrund in Deutschland bestehen. Während in der Auswertung nach statistischer Zuordnung weniger als 100 Visa für berufliche Anpassungsmaßnahmen erteilt wurden, waren dies in der Auswertung nach Rechtsgrundlage fast 600 Visa auf Basis von § 16d Abs. 1–4 AufenthG. Dies deutet darauf hin, dass ein großer Teil der Visa unter „Pflegerkräfte“ für berufliche Anpassungsmaßnahmen nach § 16d AufenthG vergeben wurde.

Im Bereich der Erwerbstätigkeit spielen Visa für akademische Fachkräfte nur eine untergeordnete Rolle. Laut AV sind diese akademischen Fachkräfte meist im Dienstleistungssektor sowie im MINT-Bereich tätig. Für nicht-akademische Fachkräfte wurden insgesamt 340 Visa nach § 18a AufenthG vergeben. Eine besonders wichtige Gruppe in Serbien sind Zuwandernde, die auf Basis der Westbalkanregelung ein Visum zur Erwerbsmigration unabhängig von der Qualifikation (§ 19c AufenthG i. V. m. § 26 Abs. 2 BeschV) erhalten. Insgesamt wurden hierfür abseits des Pflegesektors 1.312 Visa erteilt, jedoch war die Visavergabe in diesem Bereich aufgrund von pandemiebedingten Einreisebeschränkungen bis Ende Juni 2021 nicht mög-

lich. Es ließ sich laut AV bereits anhand nachgefragter Termine eine größere Nachfrage vermuten, als das zum Zeitpunkt des Interviews geltende Kontingent⁸⁵ zuließ. Von der AV wurde auch noch die Relevanz der Visa für Berufskraftfahrerinnen und -fahrer mit bis zu 100 Anträgen pro Monat hervorgehoben. Die Befragten sehen hier eine mit § 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 24a BeschV analog zum § 16d AufenthG geschaffene Möglichkeit, die eine Anpassungsmaßnahme zur Grundqualifikation in Deutschland erlaubt, und zählen diese Gruppe somit als Fachkraft. Zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche wurden insgesamt 11 Visa vergeben.

Türkei

Ebenso wie Serbien ist die Türkei ein Herkunftsland mit einer tief verwurzelten Diaspora in Deutschland, sodass es hier häufig einen persönlichen Kontext von Zuwanderungsentscheidungen gibt. Hinzu kommt die schlechte wirtschaftliche Lage in der Türkei. Laut AV führt das seit Jahren zu einer stark ansteigenden Anzahl an Visumanträgen, ohne direkt mit dem FEG im Zusammenhang zu stehen. Knapp die Hälfte der er-

⁸⁵ Die Anzahl der Zustimmungen durch die BA im Rahmen der Westbalkanregelung ist für erstmalige Antragstellungen seit 01.01.2021 auf 25.000 je Kalenderjahr begrenzt (§ 26 Abs. 2 BeschV). Daraus resultiert lt. AV für Serbien ein Terminkontingent für rund 5.000 Visumanträge. Im Eckpunktepapier zur Fachkräfteeinwanderung (BMAS 2022b) ist eine Entfristung der Westbalkanregelung sowie eine Erhöhung des Kontingents angedacht.

Tabelle 5-9: Erteilte Visa in der Türkei nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021

Zuordnung	2021
Bildung, darunter:	7.112
Studium	6.370
Aus- und Fortbildung	174
Berufliche Anpassungsmaßnahmen	84
Erwerbstätigkeit, darunter:	7.009
Blaue Karte EU	1.647
Arbeitsplatzsuche	98
Forschung und Wissenschaft	407
Sonstige Arbeitsaufnahme	4.136
Pflegekräfte	45
Praktika	463
Gesamt	14.719

Quelle: AA (eigene Berechnung)

teilten Visa aus dem Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration kommen aus dem Bereich der Bildung, insbesondere zum Zwecke eines Studiums. Aus- und Fortbildung sowie berufliche Anpassungsmaßnahmen spielen laut der Auswertung nach statistischer Zuordnung nur eine geringe Rolle, sowohl für als auch jenseits von Pflegekräften. Die Auswertung nach Rechtsgrundlagen weist jedoch eine mehr als dreifache Anzahl an Visa nach § 16a AufenthG auf. Diese Diskrepanz lässt sich vermutlich mit der hohen Anzahl an Visa für Praktika erklären, die auch nach § 16a AufenthG vergeben werden können. Visa zur Ausbildungsplatzsuche wurden nur in wenigen Ausnahmefällen ausgestellt.

Im Bereich der Erwerbstätigkeit wurden rund ein Fünftel der Visa für eine Blaue Karte EU erteilt. Knapp drei Fünftel jedoch lassen sich der nicht weiter differenzierbaren Kategorie „Sonstige Arbeitsaufnahme“ zuordnen. Um die Größenordnung der Fachkräfte in dieser Kategorie zumindest etwas abschätzen zu können, lohnt sich ein Blick in die Auswertung nach Rechtsgrundlagen, die eine Anzahl von rund 120 Visa nach § 18a AufenthG für Fachkräfte mit Berufsausbildung sowie knapp 340 Visa nach § 18b Abs. 1 AufenthG für akademisch Fachkräfte ergibt. Zur Arbeitsplatzsuche wurde mit knapp 100 Stück eine vergleichsweise hohe Anzahl an Visa erteilt.

5.2.3 Abgelehnte Anträge und Einschätzung des Missbrauchsrisikos

Die Einschätzungen der Befragten zum Missbrauchsrisiko basieren auf ihrer subjektiven Sicht und den Erfahrungen im Visumantragsprozess. Diese Erfahrungen stützen sich auf entdeckte Versuche von Antragstellenden, das Gesetz zu missbrauchen, was in Ablehnungen von Anträgen resultierte. Außerdem erfahren die AVen nur in Ausnahmefällen von der langfristigen Entwicklung des Aufenthalts der Antragstellenden und von möglichen Wechseln des Aufenthaltszweckes nach deren Ankunft in Deutschland.

Die Befragten waren sich einig, dass durch die neu geschaffenen Möglichkeiten im FEG das Missbrauchsrisiko nicht gestiegen ist, da bei der Überprüfung der Plausibilität noch genug Raum für eine Ablehnung von Visumanträgen gegeben ist. Hinzu kommt, dass die Anforderungen für die Erteilung von Visa an hohe Hürden wie vorhandene Sprachkenntnisse oder einen Arbeitsplatz gebunden sind. Mehrmals wurde aber darauf hingewiesen, dass dennoch eine Missbrauchs-

problematik in Ländern mit höherem Migrationsdruck entstehen könnte bzw. bereits auch vor Einführung des FEG bestanden habe. Unabhängig von dessen Neuregelungen würden Personen in Ländern, in denen eine angespannte sozioökonomische, politische oder ökologische Lage herrscht, grundsätzlich häufiger versuchen, sich durch rechtswidrige Mittel ein Visum zu verschaffen. Dies schlägt sich in einer großen Anzahl an unbegründeten und daher abgelehnten Visumanträgen nieder. Diese Versuche beinhalten Scheinarbeitsverhältnisse (z. B. bei Familienangehörigen oder dubiosen Arbeitgebern, die für sehr viele Personen Anträge stellen, ohne sie vermutlich jemals zu beschäftigen), gefälschte Dokumente oder die Verschleierung eines anderen Zwecks der Migration. Die Bearbeitung und Prüfung dieser Art von Anträgen bindet z. T. die vorhandenen Personalressourcen in einem relativ großen Umfang und kann zu überlasteten Kapazitäten in der AV führen.

Eine AV berichtet außerdem, dass die Personengruppe, die bisher über die Regelung für Spezialitätenköchinnen und -köche zugewandert ist, nun vermehrt mit gefälschten Dokumenten versuchen würde, ein Visum nach § 18a AufenthG zu bekommen. In diesem Bereich waren Fälschungen aber auch schon vor Einführungen des FEG ein Problem. Es wurde zudem angemerkt, dass bei der Prüfung der Unterlagen in deutschen Behörden bzw. den zuständigen Anerkennungsstellen Fälschungen nicht immer als solche erkannt wurden, da hierfür die notwendige länderspezifische Expertise fehlt (s. Kapitel 4.1.3 und 5.1.2). Zum Teil wird von Fällen berichtet, in denen eine Ausbildung in einem Bereich abgebrochen und in einem anderen Bereich fortgesetzt wurde. Bezüglich einer Einmündung in einen irregulären Aufenthalt gab es von den Befragten aber keine Erfahrungen.

Grundsätzlich ist die Ablehnungsquote im Bereich der Erwerbsmigration im Vergleich zu anderen nationalen Visa jedoch gering. Dafür gibt es mehrere Gründe: Erstens wird durch eine erste Durchsicht der Unterlagen in der AV bereits erreicht, dass Anträge mit sehr geringen Erfolgsaussichten, z. B. bei fehlenden Dokumenten oder Voraussetzungen, wieder von Antragstellenden zurückgezogen werden. Zweitens ist die Hürde eines konkreten Arbeitsvertrages so hoch, dass dies die Wahrscheinlichkeit eines ernsthaften und erfolgreichen Antrags positiv beeinflusst. Drittens werden die Anträge bei fehlenden Unterlagen meist nicht direkt abgelehnt, sondern es wird eine Frist zur Nachreichung eingeräumt. Die am häufigsten genannten Gründe für Ablehnungen waren das Fehlen von deutschen Sprachkenntnissen oder notwendigen Qualifi-

kationen bzw. deren Anerkennungsbescheid. Außerdem wurden Visa, z. B. zur Arbeitsplatzsuche, teilweise wegen der fehlenden Plausibilität des Aufenthaltszwecks abgelehnt, wenn aufgrund von mehreren Voraufenthalten in Deutschland andere Absichten durch die AV-Mitarbeitenden vermutet wurden.

5.3 Einschätzungen zur Umsetzung des FEG in Bezug auf Zuwandernde und Unternehmen

Um die Herausforderungen, Motivationen und Hintergründe der Erwerbsmigrantinnen und -migranten in den Herkunftsländern sowie der Unternehmen besser nachvollziehen zu können, wurden die befragten AVen um eine Einschätzung aus ihrer Perspektive gebeten. Im Folgenden werden die den AVen berichteten Erfahrungen der Zuwandernden und Unternehmen dargestellt.

5.3.1 Berichtete Erfahrungen: Zuwandernde

Auf die Frage, warum Deutschland als Zielland gewählt werde, gab es eine Vielzahl genannter Faktoren. In manchen Herkunftsländern sind historisch gewachsene Migrationsmuster nach Deutschland weiterhin ein übergreifender Grund für die Wahl Deutschlands als Zielland aktueller Bildungs- und Erwerbsmigration. Häufig entwickelten sich hieraus familiäre Netzwerke, die neue Zuwandernde in Deutschland unterstützen, z. B. durch Arbeitsverträge in Familienbetrieben. Tendenziell ist dies eher der Fall, je geografisch näher das Herkunftsland zu Deutschland liegt. Bei den weiter entfernten Herkunftsländern wird von den AVen berichtet, dass Deutschland als Zielland seltener die erste Wahl ist und erst dann als Option gesehen wird, wenn die Migration in bevorzugte Zielländer nicht realisierbar war. Aufgrund der Sprachbarriere wurden vor allem englischsprachige Länder wie die USA, Kanada oder Großbritannien in diesen Fällen als Erstwunsch genannt. Vor allem bei Erwerbsmigrantinnen und -migranten mit Hochschulabschluss war Deutschland häufig nur eine Zwischenstation im Lebenslauf. Die Entscheidung fiel hauptsächlich für ein bestimmtes Arbeitsangebot anstelle grundsätzlich für ein bestimmtes Zielland. In diesen Fällen finden Arbeitsverhältnisse oft im internationalen Umfeld statt und

Kenntnisse der deutschen Sprache sind nicht zwingend notwendig. Wenn die Wahl konkret auf Deutschland als Zielland mit längerer Bleibeabsicht fiel, wurden eine Vielzahl an positiven Einflussfaktoren für diese Entscheidung genannt. An Deutschland werden zusätzlich zu dem im Vergleich zum Herkunftsland höheren Einkommen die Arbeitsbedingungen und -rechte, die politische Stabilität, die hohe Lebensqualität für Familien sowie die Luft- und Umweltqualität geschätzt. Es wird auch erwähnt, dass organisierte Programme wie Vermittlungsabsprachen und *Triple Win* die Migration erleichtern und dadurch die Standortwahl beeinflussen können.

Neben der Einschätzung, warum Deutschland als Zielland gewählt wird, skizzierten die Befragten auch die demografischen Merkmale der Gruppe akademischer Fachkräfte. Diese Gruppe lässt sich in mehrere Untergruppen einteilen, die innerhalb der Herkunftsländer unterschiedlich stark vertreten sind. Die erste Gruppe beschreibt die international affinen Fachkräfte, welche oftmals vorherige Auslandserfahrungen im Beruf oder während des Studiums vorweisen können und in großen internationalen Firmen Arbeitsangebote erhalten, die eher als Zwischenstation in ihrer beruflichen Karriere gelten. Die (ursprüngliche) Bleibeabsicht in Deutschland ist somit eher kurz- bis mittelfristig angesetzt. Ähnliche Bleibeabsichten hat die zweite Gruppe der akademischen Fachkräfte, die innerhalb internationaler Unternehmen nach Deutschland transferiert werden, sei es mit einer ICT-Karte nach § 19 AufenthG oder mit einem neuen Arbeitsvertrag für einen etwas längeren Zeitraum (meist 2–3 Jahre). Eine dritte Gruppe umfasst Personen, die sich eigenständig um ein Arbeitsangebot explizit in Deutschland bemühen und somit meist auch eine längere Bleibeabsicht haben. Die vierte Gruppe beinhaltet vor allem Fachkräfte für Unternehmen, die von Zuwandernden geführt wurden und transnationale Verbindungen zum Herkunftsland pflegen, häufig innerhalb familiärer Netzwerke. Besonders gehäuft war dies der Fall bei chinesischen Antragstellenden, die z. T. in innovativen Startups oder in deutsch-chinesischen Unternehmen, die nach China bzw. aus China exportieren und importieren, arbeiten wollten.

Im Allgemeinen trägt auch das Ausbildungs- bzw. Bildungssystem in den Herkunftsländern nach Einschätzung der befragten AVen dazu bei, welche Gruppen von Fachkräften für die Erwerbsmigration infrage kommen. Beispielsweise gibt es häufig kein zu Deutschland vergleichbares Berufsausbildungssystem. Das führt erstens dazu, dass aus diesem Bereich keine (angehenden) Fachkräfte vorhanden sind, die mit einer

anerkannten Ausbildung nach § 18a AufenthG oder zur Durchführung von Anerkennungsmaßnahmen nach § 16d AufenthG nach Deutschland migrieren könnten. Zweitens herrscht wenig Kenntnis über das deutsche duale Ausbildungssystem bzw. ist die gesellschaftliche Reputation einer Berufsausbildung im Vergleich zu einer akademischen Bildung in den Herkunftsländern sehr niedrig. Entsprechende Vorbehalte sind oft ein Hinderungsgrund für eine Migration zum Zwecke einer Berufsausbildung nach § 16a AufenthG, die somit weiterhin relativ selten vorkommt.

Die Wahrnehmung und Kenntnis unter Zuwandernden über die neu geschaffenen Regelungen durch das FEG wird eher als gering eingeschätzt, d. h., den potenziellen Zuwanderinnen und Zuwanderern ist nicht bewusst, dass es eine weitreichende Gesetzesänderung gab. Zumeist beschränkt sich das Wissen auf bestimmte Regelungen innerhalb bestimmter Zielgruppen, die hierdurch unmittelbar adressiert werden. Dies bezieht sich beispielweise auf das beschleunigte Fachkräfteverfahren oder auf spezielle bilaterale Projekte, z. B. seitens der BA, die die Einreise für Fachkräfte erleichtern sollen. Insgesamt scheinen Kenntnisse über Änderungen durch das FEG etwas besser zu sein, je mehr eine Gruppe unter den Fachkräften in den Herkunftsländern von speziellen Änderungen gezielt profitiert. Dies ist auch der Fall, wenn entweder der Migrationsdruck oder die ethnischen Netzwerke in Deutschland, die die Informationen an potenzielle Fachkräfte weitergeben, größer sind. Es wird auch vermutet, dass sich die Einführung des FEG als politischer Appell eher an Unternehmen richtete, in der Hoffnung, dass diese dadurch vermehrt internationale Fachkräfte rekrutieren, als dass es für die Fachkräfte selbst ein Signal war, dass sich die Migration nach Deutschland nun erleichtert hat. Über Fachkräfte wird berichtet, dass eine Kenntnis der gesetzlichen Grundlage nicht unbedingt notwendig und oft auch nicht vorhanden ist, da sich die Zuarbeit darauf beschränkt, Checklisten für die Zusammenstellung der Antragsunterlagen abzuarbeiten. Die Checkliste wird bei einer Terminbuchung übermittelt und ist insbesondere für die Antragstellung einer Blauen Karte EU relativ überschaubar.

Auch wenn laut den AVen die Einführung des FEG nur wenig von den Zuwanderinnen und Zuwanderern wahrgenommen wurde, beschaffen sich potenzielle Antragstellende bei Interesse trotzdem im Vorfeld des Antrags auf verschiedenen Wegen die benötigten Informationen, z. B. auf den Websites der AVen und ähnlicher Webangebote wie MiiG sowie bei Beratungs- und Informationsangeboten von anderen

deutschen Einrichtungen wie der AHKn und Goethe-Institute (s. Kapitel 5.1). Bei den Online-Angeboten kommt es allerdings manchmal zu dem Problem, dass es sich für Antragstellende schwierig gestaltet, ihren Fall der richtigen gesetzlichen Grundlage bzw. damit auch den richtigen Informationen zuzuordnen. Als weitere Informationsquelle werden häufig auch persönliche Kontakte zu Personen genutzt, die bereits Erfahrungen mit den Antragsverfahren gemacht haben. Diesbezüglich wurde mehrmals berichtet, dass dies zur Verbreitung von Fehlinformationen beitragen kann. Außerdem wurde betont, dass vor allem beim Familiennachzug für die Fachkräfte noch vermehrt Informationsbedarf besteht bzw. Informationen nachgefragt wurden. Insbesondere traf die gesetzliche Definition von Familie auf Unverständnis seitens der Antragstellenden, da oftmals mehr Familienmitglieder mitreisen wollten, als im Rahmen des beantragten Familiennachzugs möglich war.

Für ein erfolgreiches Antragsverfahren stellte sich die Anerkennung der Qualifikation als besonders große Hürde heraus. Im Bereich der nicht-akademischen Fachkräfte wurden hier Pflegekräfte hervorgehoben. Allerdings ist diesbezüglich zu beachten, dass diese den Großteil an nicht-akademischen Fachkräfte ausmachen und vergleichbare Erfahrungswerte zu anderem Berufsgruppen fehlen, weil möglicherweise aufgrund von geringen Erfolgchancen bzw. einem zu hohen Aufwand von einer Antragstellung abgesehen wurde. Grundsätzlich ist die Anerkennung für Antragstellende aus reglementierten Berufen sehr kompliziert. Zum Anerkennungsverfahren von Medizinerinnen und Medizinern wurde erwähnt, dass dieses durch die hohen Sprachanforderungen sehr viel Zeit und Engagement abverlangt. Hinzu kommt, dass die Anerkennungsverfahren auf Landesebene in Deutschland nicht einheitlich gestaltet und dort zum Teil Zuständigkeiten der Anerkennungsstellen bei beantragten Verfahren aus dem Ausland nicht umfassend geklärt sind (s. auch Kapitel 4.1.3). Dies führt zu teilweise sehr unübersichtlichen Prozessen. I. d. R. dürfen Medizinerinnen und Mediziner einem langfristigen Arbeitsangebot in Deutschland erst dann nachgehen, nachdem ihre Qualifikation anerkannt wurde, sodass hier kaum eine direkte Anwerbung und Unterstützung durch Arbeitgeber erfolgt. Im Gegensatz zur Pflegefachkraft gibt es keine gesetzliche Möglichkeit, vor der Anerkennung als Hilfskraft tätig zu sein. Insgesamt sind für diese Gruppe die Hürden besonders hoch.

Die Anerkennung bei akademischen Fachkräften gestaltet sich meist weniger problematisch, wenn die Abschlüsse in der anabin-Datenbank enthalten sind.

Schwierigkeiten bei der Anerkennung gab es u. a. auf den Philippinen, wo die Gleichwertigkeit vieler Studiengänge nicht gegeben ist. Hier kam es häufig vor, dass Fachkräfte als Spezialistinnen und Spezialisten nach § 19c Abs. 1 AufenthG nach Deutschland migrieren, meist mit einem ähnlichen Gehalt wie Inhaberinnen und Inhaber einer Blauen Karte EU.

Als weitere große Hürde, nicht nur im Antragsverfahren, sondern grundsätzlich für eine Migration nach Deutschland, gelten die erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache. Der Erwerb von Sprachkenntnissen ist für viele potenzielle Zuwandernde ein sehr hoher zeitlicher und finanzieller Aufwand, der vor allem für nicht-akademische Fachkräfte oftmals schwer leistbar ist. Mittlerweile soll es ein breites Angebot an Sprachkursen im Ausland geben, die bei einer hohen Qualität jedoch sehr teuer sein können. Es wurde beispielsweise berichtet, dass Pflegefachkräfte in China ca. zwei Jahre investieren müssen, um die sprachlichen Anforderungen zu erfüllen. Häufig nehmen die Personen eine Verschuldung auf sich, um eine Migration vorzufinanzieren. Gleichzeitig werden häufig die hohen Lebenshaltungskosten in Deutschland, v. a. in den Großstädten, unterschätzt, sodass deutsche Gehälter z. T. letztendlich verhältnismäßig schlechter ausfielen als in den Herkunftsländern der Fachkräfte. Hinzu kommt, dass die Tendenz zur Mehrsprachigkeit zwischen den Herkunftsländern unterschiedlich stark ausfällt. Auf den Philippinen sind die meisten Personen zwei- oder mehrsprachig u. a. mit Englischkenntnissen aufgewachsen und zusätzliche Fremdsprachen werden auf dem heimischen Arbeitsmarkt geschätzt. Auch in Serbien wurde von einem hohen Niveau an Sprachkenntnissen berichtet, da es einerseits ein sehr gutes Angebot an Sprachschulen gibt und andererseits viele Antragstellende als Kinder oder Jugendliche bereits eine Migrationserfahrung nach Deutschland hatten und weiterhin über aktive Deutschsprachkenntnisse verfügen. Im Gegensatz dazu werden in Brasilien kaum weitere Sprachen in der Schulbildung vermittelt und insgesamt sind im Land Fremdsprachenkenntnisse eher selten vorhanden. Hinzu kam, dass es sich während der pandemiebedingten Einschränkungen schwierig gestaltete, Sprachkenntnisse zu erwerben und in einer Prüfung nachzuweisen. Dies führte dazu, dass manche der Anträge für einige Zeit ruhten und es somit zu erheblichen Verzögerungen kam.

Nach dem erfolgreichen Antrag und der Ausstellung der Visa reisen laut den Interviewergebnissen die meisten Fachkräfte relativ schnell innerhalb weniger Wochen (ca. zwei Wochen) in Richtung Deutschland.

Die Befragten berichten, dass die Arbeitsplatzangebote im Normalfall sehr kurzfristig waren. Die Ausreise verzögerte sich i. d. R. um wenige Wochen, wenn die Familie mitreiste. Es wurde auch berichtet, dass die Angst vor (erneuten) Einreisebeschränkungen aufgrund der COVID-19-Pandemie zu einer möglichst zeitnahen Ausreise führte.

5.3.2 Berichtete Erfahrungen: Unternehmen

Neben den Einschätzungen zu Zuwandernden berichteten die Befragten auch ihre Einschätzungen zu Erfahrungen, Meinungen und Reaktionen der Unternehmen. Hier wird grundsätzlich angemerkt, dass mit der Dringlichkeit der benötigten Fachkraft das Engagement der Unternehmen steigt. Auch wurde das FEG z. T. eher als positives politisches Signal für die Unternehmen als für die Fachkräfte selbst bewertet, da sich die internationale Rekrutierung für den deutschen Arbeitsmarkt lohnt und einfach praktikierbar ist. Die Personalabteilungen von größeren Unternehmen agierten in dem Bereich bereits sehr professionell. Teilweise wurden auch Dienstleistende in Deutschland von den Arbeitgebern engagiert, um die Antragstellenden zu unterstützen. Es wurde auch berichtet, dass teilweise Druck von deutschen Anwaltskanzleien größerer Unternehmen aufgebaut wurde, um eine schnellere Terminvergabe bzw. Bearbeitung der Anträge in den AVen zu erwirken.

Insgesamt kommt es aber nur in Ausnahmefällen zum direkten Kontakt der AVen mit Unternehmen in Deutschland. Selten kommt es zur Beratung per E-Mail, häufig werden eher die ABHen als Ansprechpartner angesehen und es wird dorthin weiter verwiesen. Ähnliches gilt für die BA, wenn es um arbeitsrechtliche Fragestellungen geht. Die AVen dürfen aus datenschutzrechtlichen Gründen Arbeitgebern keine Auskünfte zu noch nicht abgeschlossenen Verfahren geben. Es kam in seltenen Fällen vor, dass Unternehmen kontaktiert wurden, wenn es zu Unklarheiten beim Arbeitsvertrag kam, da die AV ggf. weitere Auskünfte einholen musste. Etwas häufiger bestand direkter Kontakt mit deutschen Unternehmen vor Ort in den Herkunftsländern, die ihr Personal firmenintern nach Deutschland transferieren. Hier gibt es häufig gute Kontakte zu den Personalabteilungen, die dann bspw. auch Gruppentermine für 30 bis 40 Fachkräfte auf einmal zugeteilt bekamen. In den meisten Fällen handelte es sich hierbei um Anträge zur Blauen Karte EU oder ICT-Karte.

5.4 Zwischenfazit II: Bisherige Erfahrungen aus Sicht der Auslandsvertretungen

Aufgrund des nahezu gleichzeitigen Eintretens der COVID-19-Pandemie samt deren Konsequenzen für die internationale Mobilität und des Inkrafttretens des FEG sind die Einflüsse der beiden Ereignisse schwer voneinander trennbar. **So wurde in fast allen beteiligten AVen im März 2020 die Visavergabe temporär bis Juni 2020 komplett eingestellt.** Im Jahr 2021 gab es weitere Einschränkungen für Virusvariantengebiete wie Brasilien und Indien sowie für verschiedene Visa-Arten, z. B. nach der Westbalkanregelung oder zur Arbeitsplatz- bzw. Ausbildungsplatzsuche.

Die Herkunftsländer, in denen die befragten AV-Mitarbeitenden tätig sind, sind in vielen Aspekten heterogen. Dies betrifft vor allem die Struktur der Bildungs- und Erwerbsmigration in Bezug auf die Art der erteilten Visa sowie die damit zusammenhängenden Qualifikationen und Berufsgruppen. Anhand der Aussagen der AVen lässt sich feststellen, dass **neben den pandemiebedingten Einflüssen die quantitative Entwicklung der Erwerbsmigration nach Einführung des FEG stark von länderspezifischen Faktoren und der Struktur der Erwerbsmigration vor der Einführung des FEG abhängt.** Beispielsweise wird wenig Einfluss des FEG vermutet, wenn auch vorher hauptsächlich akademische Fachkräfte nach Deutschland migriert sind, für die sich wenig durch das FEG geändert hat.

Im Bereich der akademischen Abschlüsse nach § 18b AufenthG sind vor allem IT-Fachkräfte sowie Fachkräfte aus anderen Berufen im MINT-Bereich gefragt. Bei Fachkräften mit einer Qualifizierung nach §§ 16d und 18a AufenthG beschränkt sich der Großteil der Anträge auf den Pflege- und Gesundheitsbereich, da hier die Voraussetzung für eine Anerkennung der Qualifikation oder die Teilnahme an einer Anpassungsmaßnahme nach § 16d AufenthG in Deutschland häufiger gegeben ist. Vermittlungsabsprachen oder ähnliche bilaterale Projekte erleichtern eine erfolgreiche Anwerbung. Andere Bereiche scheinen meist nicht in größerer Anzahl vorzukommen bzw. es sind keine strukturellen Häufungen zu erkennen. Zurückführen lässt sich dies wahrscheinlich auf das **Fehlen von formalen Berufsausbildungssystemen und damit auch auf eine geringe Anerkennungsfähigkeit.** Auch im Bereich der Bildungsmigration zur Absolvierung einer vollständigen Berufsausbildung ist das Bild sehr ähnlich wie bei Fachkräften mit einer (teilweise) an-

erkannten Berufsausbildung. Als Grund wurden dafür fehlende Kenntnisse über die Möglichkeiten des deutschen dualen Berufsausbildungssystems genannt. Zudem ist die gesellschaftliche Reputation einer Berufsausbildung im Vergleich zu einer akademischen in manchen Herkunftsländern sehr niedrig und Ersterer wird daher wenig nachgefragt.

Die Haltung unter den befragten AVen gegenüber dem FEG war ambivalent. Es wurde z. T. Enttäuschung geäußert, da aufgrund der Namensgebung zunächst ein eigenständiges Gesetzbuch erwartet wurde. Das Gesetz beschränkt sich letztlich aber größtenteils auf Änderungen des vorherigen AufenthG. Praktisch hatte sich für die AVen somit nicht viel geändert, dennoch wurde die Konkretisierung relevanter Paragraphen und somit auch die erleichterte Interpretation des FEG in der Anwendung von einigen AV-Mitarbeitenden begrüßt. **Herausfordernd war für einige AVen die Einarbeitung der Beschäftigten in die Änderungen, weil Hinweise und Weisungen sowie notwendiges Schulungsmaterial nicht zur Verfügung gestellt wurden.**

Einige AVen bestätigten, dass das beschleunigte Fachkräfteverfahren eine Arbeitserleichterung in der Entscheidungsprüfung brachte. **Sobald die Vorabzustimmungen der ABHen vorlagen, erwies sich die Bearbeitung der beschleunigten Anträge i. d. R. als sehr effizient.** Andere wiesen darauf hin, dass die Zeit, die bei der Entscheidung eingespart wird, stattdessen im Vorfeld bei der Organisation der verkürzten Terminvergabe benötigt wurde. Vorteilhaft für Antragstellende waren am beschleunigten Fachkräfteverfahren vor allem die verkürzten Fristen, innerhalb von drei Wochen einen Termin zum Vorsprechen zu erhalten und innerhalb (meist) einer bis maximal drei Wochen das Visum ausgehändigt zu bekommen.

Im Resultat lautete die Einschätzung, dass das beschleunigte Fachkräfteverfahren allein nicht zu einer substantziellen Steigerung von Visa zu Erwerbstätigkeit führen wird. Hinzu kommt, dass unter den bisherigen beschleunigten Anträgen ein großer Anteil an zustimmungsfreien Blauen Karten EU war, welche auch im regulären Verfahren ebenfalls innerhalb einer Woche ausgestellt werden könnten. Die zusätzliche Option des beschleunigten Fachkräfteverfahrens bietet vor allem Arbeitgebern eine größere Planungssicherheit. Die AVen registrierten, dass sich die wiederholte Nutzung der Möglichkeiten bislang hauptsächlich auf einen bestimmten Kreis von Unternehmen und Branchen beschränkt. Lohnenswert ist das beschleunigte Fachkräfteverfahren in Fällen, in denen eine Zustimmung der BA notwendig war und diese

vorab durch die zuständigen ABHn eingeholt wurde, sowie bei der Bearbeitung von Gruppenanträgen.

Das FEG hat zwar zu einer sukzessiven Erweiterung der Möglichkeiten für (angehende) Fachkräfte geführt, dennoch handelt es sich hierbei weiterhin um komplizierte Rechtsgrundlagen. Begrüßt wurden die (zusätzlichen und zuvor schon bestehenden) zentralen Informationsstellen wie MiiG, der Visa-Navigator des AA sowie weitere Hilfsstellen, die den Antragstellenden viele Informationen anbieten. Dennoch sind vor allem die Antragstellenden angehalten, sich selbstständig mit den neuen Möglichkeiten vertraut zu machen.

Bei der Einführung zukünftiger Gesetzgebungen zur Fachkräftegewinnung ist daher nicht außer Acht zu lassen, wie diese Informationen an die speziellen Zielgruppen gelangen.

Akademische Fachkräfte hatten bereits vor dem FEG die Möglichkeit, nach Deutschland zu kommen, wenn ein anerkannter Hochschulabschluss und ein Arbeitsplatzangebot vorlagen. Diese ist **weiterhin die größte Gruppe seit Inkrafttreten des FEG**. Die befragten AVen konstatierten, dass unter den Fachkräften überwiegend Visa für eine Blaue Karte EU (§ 18b Abs. 2 AufenthG) beantragt werden, daran hat sich nichts geändert. Als sinnvolle Ergänzung wurde der § 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV für Antragstellende im IT-Bereich mit berufspraktischen Kenntnissen gelobt. Diese gesetzliche Regelung ermöglicht den AVen eine klare Entscheidungsprüfung über entsprechende Anträge. Das zunehmende Interesse an dieser Möglich-

keit ist im Ausland spürbar. Positive Rückmeldung gab die AV in Serbien auch zur gesetzlichen Weiterführung der Westbalkanregelung, welche auf einen großen Zuspruch seitens Zuwandernden und Unternehmen trifft. Zusammenfassend konnten die AV-Mitarbeitenden keine signifikante Zunahme an Visumanträgen zur Bildungs- und Erwerbsmigration durch die Neuregelungen des FEG verzeichnen. Jedoch lieferten sie Hinweise darauf, welche Herausforderungen weiterhin bestehen und wo es noch Verbesserungspotenzial für eine effektive und nachhaltige Anwerbung von Fachkräften gibt.

Die Einführung des FEG wurde insgesamt von potenziellen Fachkräften nur wenig wahrgenommen.

Jedoch gibt es für interessierte Personen, z. B. über Webangebote wie MiiG sowie Beratungs- und Informationsangebote von anderen deutschen Einrichtungen wie den AHKn und den Goethe-Instituten, viele Angebote, um sich relevante Informationen für die Beantragung eines entsprechenden Visums anzulesen. Darüber, wie die Fachkräfte zu ihren Arbeitsplatzangeboten kommen, ist den AVen bisher wenig bekannt. Eine zielgruppenspezifische Bewerbung der Möglichkeiten durch das FEG bzw. einschlägiger Informationsangebote, insbesondere für den Ausbildungsbereich sowie für Berufe bzw. Branchen, die derzeit noch nicht stark nachgefragt werden, würde weitere bisher ungenutzte Potenziale aktivieren und dabei helfen, die Fachkräfteeinwanderung in ihrer ganzen Breite weiter anzukurbeln.

6 Synthese und Handlungsfelder

Das folgende Kapitel führt die Erkenntnisse aus beiden Befragungen zusammen und benennt einzelne Handlungsfelder. Diese basieren stets auf den Äußerungen der befragten ABHn und AVen, sei es durch implizit geäußerte Verbesserungsvorschläge oder explizite Handlungsempfehlungen. Um die Erkenntnisse aus den Befragungen systematisch aufzubereiten, werden die aus den Interviews resultierenden Bereiche, in denen konkrete Handlungsempfehlungen benannt wurden bzw. in denen noch Handlungsbedarfe erkennbar sind, in den folgenden Unterkapiteln aufgeführt.

Die Handlungsfelder basieren dabei vorwiegend auf Themen, die besonders häufig genannt wurden, und wurden teilweise zusammengefasst. Zu berücksichtigen ist, dass die Empfehlungen nicht notwendigerweise von allen Befragten gleichermaßen als relevant eingestuft wurden. Auch kann hier nicht im Einzelnen eingeschätzt werden, welcher Aufwand sich hinter einer möglichen Umsetzung einer Handlungsempfehlung verbergen würde.

6.1 Optimierung von Verwaltungsverfahren

Personalausstattung und -einarbeitung in neue Verfahren

Die stetig zunehmende Komplexität des Aufenthaltsrechts sowie die große Bandbreite an Aufgaben und Themengebieten in den Behörden führten dazu, dass viele – sowohl langjährige als auch neue – Mitarbei-

tende sich grundsätzlich neu in das spezielle Themengebiet der Bildungs- und Erwerbsmigration einarbeiten mussten. Viele ABHn und AVen erhielten nach eigenem Bekunden vor Inkrafttreten des FEG zu wenige Informationen. Es ist somit sinnvoll, **bei der Einführung neuer Regelungstatbestände ausreichende Zeiträume für eine Einarbeitungsphase vorzusehen und rechtzeitig Erläuterungen bereitzustellen**, um einen inhaltlich klaren Übergang zu schaffen. Neue Formulare und Prozesse müssen erst etabliert und verstanden werden, um dann wie vorgesehen die neuen Verfahren effizient durchführen zu können.

Laut den befragten ABHn sind die Anwendungshinweise des BMI dabei eine gute Basis, es fehlte jedoch oft die Zeit, diese gründlich durchzuarbeiten. Zudem wurde angeregt, die inhaltliche Struktur der Anwendungshinweise übersichtlicher zu gestalten, da die Vielzahl der rechtlichen Regelungen ohnehin einen Überblick erschwert. Zu empfehlen sind bei großen gesetzlichen Änderungen außerdem flächendeckende Schulungen für Führungspersonal, die ihr Wissen dann als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren weitergeben können. Ebenso sind – insbesondere in der ersten Phase der Anwendung neuer gesetzlicher Regelungen – regelmäßige Treffen (behördenintern, aber auch behördenübergreifend) wertvoll, um neue Sachverhalte zu diskutieren und das Verständnis für neue Verfahren zu erhöhen.

Die AVen berichteten von anfänglichen Unklarheiten hinsichtlich der Form und des Umfangs an Unterlagen für entsprechende Visa zur Bildungs- und Erwerbsmigration. Die Einführung des FEG führte dazu, dass Anträge z. T. intensiver geprüft werden mussten. Zusätzlich wurde die zeitnahe Gesetzesumsetzung durch das Rotationssystem der Beschäftigten im Auswärtig-

gen Dienst in den AVen erschwert, was zur Erhöhung der Bearbeitungsdauer der Visaverfahren führen kann. Neben den entscheidungsbefugten Beschäftigten des Auswärtigen Dienstes sind auch die sog. lokal Beschäftigten im Verfahrensablauf tätig, z. B. für die Antragsannahme am Visaschalter. In einigen Fällen wurde berichtet, dass nicht alle lokal Beschäftigten mit den Novellierungen ausreichend vertraut waren, da teilweise Falschinformationen zu der Dauer des Verfahrens und den einzureichenden Unterlagen an Antragstellende erfolgt sein sollen. **Lokal Beschäftigten sollten daher auch rechtzeitig entsprechende Schulungen zu Gesetzesänderungen angeboten werden**, damit sie in der Lage sind, rechtssichere Auskünfte zu erteilen. Perspektivisch wären eine frühzeitige Kommunikation über Änderungen und eine angemessene Vorbereitung durch das AA eine wichtige Unterstützung für die AVen.

Verbunden mit einer ausreichenden Einarbeitungszeit ist auch **eine ausreichende Personalausstattung wichtig**. Viele neue Aufgaben, die durch das FEG hinzukamen, wurden nicht mit neuem Personal hinterlegt, sodass das vorhandene Personal oft überlastet war. Dies lag teilweise an fehlenden Stellen, teilweise aber auch an fehlenden geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern auf Stellenausschreibungen. In einigen Behörden kam es infolgedessen dazu, dass Verfahren nicht so schnell abgeschlossen werden konnten, wie es angestrebt und z. T. auch gesetzlich vorgesehen war. In kleineren ABHen fehlte oft eine Urlaubs- oder Krankheitsvertretung, da nur eine Person für bestimmte Aufgaben wie u. a. das beschleunigte Fachkräfteverfahren vorhanden war. Ferner wurde von den ABHen angegeben, dass die Zunahme der Komplexität der gesetzlichen Regelungen die Fachkompetenz der Mitarbeitenden, von denen viele als Sachbearbeitende tätig sind, überstieg. Eine Lösung hierzu wäre, dass die Behörden entweder mit mehr qualifizierten Mitarbeitenden ausgestattet und/oder die **Gesetzestexte in den Anwendungshinweisen übersichtlicher und besser erläutert werden** (s. vorherigen Abschnitt).

Der Personalmangel und teilweise auch die fehlende Routine aufgrund mancherorts geringer Antragszahlen im beschleunigten Fachkräfteverfahren führten dazu, dass gerade in kleineren kommunalen ABHen, die neben dem regulären Verfahren auch das beschleunigte Fachkräfteverfahren bearbeiten, eine ausführliche Beratung der interessierten Unternehmen oft nicht durchgeführt werden konnte. Stattdessen wurde für allgemeine Informationen vor allem auf die eigene Homepage der ABH sowie auf MiiG, Anerkennungsberatungsstellen und den Arbeitgeberservice der BA

verwiesen. Für eine bessere und ausgiebigere Beratung interessierter Arbeitgeber wäre es sinnvoll, diese **Arbeitszeit als Beratungsleistung (auch im Vorfeld des Antrags per Telefon und E-Mail) mit zu erfassen und als Teil des Verfahrens mit zu berücksichtigen**. Dies geschieht derzeit überwiegend nicht, sodass die Auslastung der Mitarbeitenden bezogen auf das beschleunigte Fachkräfteverfahren nicht stimmig kalkuliert wird und damit ggf. auch nicht als Begründung für einen Mehrbedarf an Personal dienen kann. Werbung für die neuen Verfahren ist und bleibt sinnvoll, kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn Unternehmen Ansprechpersonen in den ABHen finden, die sie auch in einem frühen Stadium beraten können. Eine im Rahmen der Interviews erfolgte Anregung war zudem, für Unternehmen die Möglichkeit anzubieten, online anhand einer Postleitzahlensuche die zuständige zentrale oder kommunale Ausländerbehörde für das beschleunigte Fachkräfteverfahren zu suchen. Hierfür käme ggf. auch die Implementierung einer neuen Suchfunktion auf MiiG infrage.

Klärung der Zuständigkeiten

Wiederholte Schwierigkeiten bestanden hinsichtlich der geteilten Zuständigkeiten der AVen und ABHen für reguläre und beschleunigte Fachkräfteverfahren, vor allem im Zusammenhang mit abgelehnten Vorabzustimmungen und einer Doppelüberprüfung von Originaldokumenten durch die AVen. Unterschiedliche Ansichten gab es speziell in Bezug auf die Echtheit von Nachweisen und die Anerkennungsfähigkeit ausländischer Qualifikationen. Einerseits profitieren die AVen von ihrer Expertise hinsichtlich der Vergleichbarkeit des jeweils landestypischen Bildungs- und Schulsystems mit Deutschland sowie ihrer Sprach- und Dokumentenkenntnis, andererseits stehen Mehrfachprüfungen seitens der AVen einem substanziellen Wandel hin zu schnelleren und attraktiveren Verfahren im Wege. Einige AVen äußerten auch ihre Bedenken, ein einjähriges Visum ausschließlich anhand der ABH-Vorabzustimmung auszustellen. Für eine **effiziente Prüfung der Erwerbsabsichten und ausländischen Berufskualifikationen von Antragstellenden müsste eine einheitliche Vorgehensweise gefunden werden**. Die Entscheidung, wie und ob die Prüfung priorisiert durch Behörden im Inland oder im Ausland vorgenommen wird, sollte idealerweise durch die jeweils zuständigen Ministerien getroffen werden. **Förderlich wären für die Zusammenarbeit eine eindeutige Weisung**, auch zur Orientierung im Haftungsfall gegenüber den Antragstellenden bei ggf. auftretenden Fehleinschätzungen, sowie entsprechende Formate, die einen engen

Wissenstransfer zwischen den beteiligten Behörden inklusive der Anerkennungsstellen garantieren.

Im Verfahren selbst zeigte sich, dass es in mehreren zentralen ABHen auch Monate nach Inkrafttreten des FEG weiterhin Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten von kommunalen und zentralen ABHen nach der erfolgten Zuwanderung einer Fachkraft gab. Die örtlich zuständige (kommunale) ABH übernimmt nach Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens durch die zentrale ABH die Zuständigkeit für weitere aufenthaltsrechtliche Fragen. Probleme können hier u. a. bei Umzügen von Migrantinnen und Migranten sowie Niederlassungen eines Unternehmens in verschiedenen Bundesländern auftreten. Aber **nicht nur zentrale, sondern auch kommunale ABHen sollten über die Zuständigkeiten schnell Informationen erhalten**, um Anfragen zum beschleunigten Fachkräfteverfahren zügig an die zuständige Behörde weiterleiten zu können. Dies könnte mittels zentraler Informationen durch die Bundesregierung und/oder Internetseiten bzw. Portale geschehen.

Stärkere Vernetzung

Zur Klärung vieler Fragen wünschten sich die ABHen **einen stärkeren Austausch mit anderen Behörden bzw. die Teilnahme an Netzwerken** mit Multiplikatoren und externen Dienstleistenden. Ein bundesweites Netzwerk der zentralen ABHen zur Stärkung des fachlichen Austauschs würde zudem die Klärung der Zuständigkeiten erleichtern (s. vorheriger Punkt).

Da die ABHen organisatorisch in den jeweiligen Bundesländern verortet sind, ist ein bundeslandübergreifender Austausch zur Vereinheitlichung auf Arbeitsebene oft schwierig. Gerade ABHen in kleinen Bundesländern haben daher oft wenig Austauschmöglichkeiten. Ebenso entfällt in kleineren Städten ein Austausch mit anderen Organisationen, die Zuwandernde beraten und unterstützen, und die in den größeren Städten oft vorhanden sind. Somit wäre es hilfreich, wenn kleinere Bundesländer bzw. Behörden überregional in ggf. bestehende Netzwerke integriert werden, um sich bei Fragen und Unklarheiten schneller austauschen zu können. Eine bundeslandübergreifende Vernetzung würde zudem zu einer Vereinheitlichung der Verfahren beitragen, was die Transparenz von Entscheidungen erhöhen würde. Zudem sorgt ein bundesweiter Austausch auch für die Vernetzung mit weiteren ABH-Ansprechpersonen in Fällen, die bestimmte Branchen betreffen, die regional besonders bedeutend sind, sich aber in einzelnen Bundesländern nur in einzelnen ABHen bündeln. So sind z. B. Aufent-

haltstitel, die die Schifffahrt betreffen, einerseits in norddeutschen Hafenstädten (z. B. Kiel, Hamburg, Bremerhaven), andererseits in grenznahen süddeutschen Städten (beispielsweise Passau im Bereich der Donauschifffahrt) relevant. Diesbezüglich sind bundeslandinterne Austausche weniger zielführend als Austausche der betroffenen ABHen untereinander. **Bundesweit, aber auch zwischen den ABHen und AVen, wäre grundsätzlich ein besseres Kennenlernen im Rahmen von Hospitationen oder Abordnungen vorstellbar.**

Wenn konkrete Ansprechpersonen vorhanden sind, kann ohne Verzögerungen und oft schneller kommuniziert werden als über Funktionspostfächer. So sollten entweder Funktionspostfächer besser gepflegt werden oder für kleinere Behörden, die oft keine festen Ansprechpersonen haben, eine bessere Kommunikationsmöglichkeit mit anderen Behördenmitarbeitenden (z. B. durch Angabe der direkten Durchwahl bzw. E-Mail-Kontakt des zuständigen Mitarbeitenden) etabliert werden. **Persönliche Kontakte erleichtern die Kommunikation im Verfahrensablauf.** ABHen und AVen hatten stellenweise konträre Interpretationen von Anträgen, die sich durch persönliche Kommunikation schneller klären lassen. Gelegentlich kam es dazu, dass AVen (angehende) Fachkräfte bei Rückfragen zum laufenden Verfahren direkt an die ABH vermittelten, was so nicht vorgesehen ist. Insbesondere im regulären Verfahren dürfen ABHen keine ausführlichen Auskünfte zum Sachstand erteilen, da die AVen als Entscheidungsträger die Verfahrensentscheidung selbst kommunizieren müssen und angefragte Informationen den ABHen oftmals auch nicht vorliegen. Der Bedarf nach einem Ausbau der Kommunikationswege zwischen AVen und ABHen, um bei fachlichen Rückfragen oder Ungereimtheiten zeitnah miteinander zu kooperieren, wurde übereinstimmend von beiden Behördengruppen geäußert. Konkrete Verbesserungshinweise betrafen den Ausbau des AZR für das beschleunigte Fachkräfteverfahren, sodass sich über dieses Portal auch Zwischennachrichten zwischen den beteiligten Behörden im In- und Ausland – wie im Portal für die regulären Verfahren üblich – verschicken lassen. Neben einer Verbesserung der technischen Austauschmöglichkeiten müssten dann allerdings auch ausreichende Personalressourcen für eine enge Vernetzung geschaffen werden.

Auch mit der BA ist eine bessere Vernetzung mit den ABHen bzw. AVen zu empfehlen. Verfahren sind insbesondere dahingehend langsamer geworden, dass seit der Einführung des FEG nun eine Zustimmung der BA benötigt wird, wenn Personen mit einem inländischen Hochschulabschluss eine ihrer beruflichen

Qualifikation angemessenen Beschäftigung nachgehen wollen. In der Vergangenheit war dies nicht notwendig gewesen, da für Absolventinnen und Absolventen einer inländischen Hochschule eine Sonderregelung galt. Oftmals löste die Neuregelung Verwunderung seitens der Fachkräfte und Arbeitgeber aus, die durch die ABHn zunächst darüber aufgeklärt werden mussten. Stellenweise kam es auch zu Verzögerungen, weil Arbeitgeber nicht darüber informiert waren, dass seit dem Inkrafttreten des FEG das zusätzliche Formular „Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis“ beigelegt werden muss, um eine Zustimmung bei der BA zu beantragen. Förderlich wäre eine stärkere Informationsvermittlung seitens der BA, sodass interessierte Arbeitgeber frühzeitig über Änderungen in Kenntnis gesetzt werden. Angemerkt wurde, dass in der administrativen Zusammenarbeit ein stärkeres Vertrauen seitens der BA in die Vorabprüfung der ABH-Sachbearbeitenden wünschenswert wäre. Grundsätzlich wurde sich seitens der ABHn und AVen eine größere Flexibilität in der Zusammenarbeit mit der BA gewünscht, um nicht nach dem standardisierten Verfahren für jede Rückfrage eine neue Zustimmungsanfrage stellen zu müssen, sondern stattdessen unbürokratischer kommuniziert und enger kooperiert werden würde. Zur besseren Unterstützung der antragstellenden Fachkräfte und Arbeitgeber ist es ein großes Anliegen seitens der ABHn und AVen, den Verfahrensvorgang für die Zustimmung der BA besser einsehen zu können, um Antragstellenden gegenüber auskunftsfähig zu sein und diese ggf. dabei zu unterstützen, Fristen besser einzuhalten.

Verbesserung der Digitalisierung

Grundsätzlich wird die bisher schon erfolgte **Digitalisierung als ein großer Gewinn für die Verwaltungsverfahren** gesehen. Die diesbezüglichen Verbesserungen, die vor allem zur Reduzierung des Kundenkontakts in der COVID-19-Pandemie erfolgten, wurden positiv wahrgenommen. Hier zeigte sich, dass sich ABHn, die bereits vor der Pandemie auf dem digitalen Weg weit fortgeschritten waren, schnell anpassen konnten. Andere ABHn haben sich insbesondere im Beratungsverfahren (digitale Informationsveranstaltungen und Telefongespräche statt persönlicher Treffen vor Ort) neu aufgestellt. Digitale Beratungen sind dabei zukunftsweisend, da unklar ist, welche Folgen die Pandemie noch haben wird und wie lange zum Schutz der Mitarbeitenden, aber auch der Migrantinnen und Migranten eine digitale Kommunikation vorzuziehen ist. Zudem lassen sich Termine und Veranstaltungen über Telefon- und Videokonferenzen flexibler und mit größerer Reichweite organisieren.

Auch für die weitere Beschleunigung der Bearbeitung der Verfahren sowie das Vermeiden von Wartezeiten vor Ort ist der Ausbau der Digitalisierung sinnvoll und wird sowohl von den ABHn als auch von den AVen gewünscht. **Digitale Unterlagen beschleunigen die Verfahren in hohem Maße.** Die Erfassung von Vorabzustimmungen im beschleunigten Fachkräfteverfahren über das AZR war grundsätzlich ein wichtiger Schritt. Vereinzelt sind weiterhin technische Probleme bei der Registrierung und der Bedienung des AZR zu verzeichnen, was zu weiterem Postversand von Unterlagen und dadurch zu Verfahrensverzögerungen führte. Es ist zu empfehlen, die technischen Hürden schnell zu beseitigen und Grundinformationen wie E-Mail-Adressen oder Telefonnummern der antragstellenden Fachkraft mit aufzunehmen, damit die Terminfindung mit der AV schnell erfolgen kann.

Eine maximale Beschleunigung kann erreicht werden, wenn nicht nur die Bearbeitung, sondern auch die Antragstellung bereits digital erfolgt. Erste Pläne seitens des AA, künftig eine **Online-Beantragung bestimmter Visa zu ermöglichen**, existieren bereits. Hierzu zeigten die Erfahrungen, dass die meisten Blauen Karten EU keiner ausgiebigen Plausibilitätsprüfung bedürfen und sich diese Visumanträge besonders gut für die geplante digitale Bearbeitung im Rahmen der angekündigten Pilotierung des AA eignen.⁸⁶ Vorteilhaft wäre ein Ausbau des digitalen Vorgehens auch für weitere Visaarten, um speziell in Krisenzeiten wie der COVID-19-Pandemie und grundsätzlich in großen Herkunftsländern, wo die Antragstellenden teilweise eine mehrtägige Anreise bis zur Wahrnehmung ihres Termins bei der AV auf sich nehmen müssen, eine digitale Beantragung sowie Bearbeitung von Visa anbieten zu können. Hinsichtlich der Verwaltungszusammenarbeit regten die AVen weiterhin an, dass es vorteilhaft wäre, von vornherein **die Antragsunterlagen digital zu verwalten**, sodass ABHn bspw. bei Zuständigkeitswechseln zeitnah und selbstständig darauf zugreifen könnten. Zunächst ist es dafür wichtig, die ABHn technisch besser und einheitlich auszustatten, damit sich die Anträge auch digital bearbeiten lassen und nicht erst auf den Papiervorgang der AVen gewartet werden muss.

Mehrere ABHn und AVen berichteten von technischen Problemen beim elektronischen Versand von Dokumenten an die BA zum Einholen der Zustimmung. Die eingescannten Dokumente durften die

86 Das AA testet seit Juni 2022 das sog. Auslandsportal in einer Pilotphase, sodass an den AVen in Belgrad und Kalkutta Visumanträge für eine Blaue Karte EU online gestellt werden können (s. Kapitel 1.2).

Größe von 500 kB nicht überschreiten. Dies erschwerte den schnellen Austausch von eingescannten Dokumenten, die oft zu groß waren. Ein großes Anliegen zur Verbesserung der Antragsverfahren ist somit vor allem **der Ausbau der digitalen Schnittstellen zum RK-Visa-System und zur BA bzw. alternativ die Schaffung einer gemeinsamen Anwendung** für alle unmittelbar beteiligten Behörden. Entsprechende Gespräche zwischen den zuständigen Ressorts mit dem BVA sind bereits geplant.

Die Rückmeldung einiger Behörden, dass durch den zeitweisen pandemiebedingten Rückgang der Migration mehr Zeit zur Verfügung stand, die Digitalisierung voranzubringen, zeigt, dass solche Phasen für die Entwicklung und Verbesserung der Abläufe sehr wichtig sind. Sie sollten sich nicht „zufällig“ durch an sich negative Ereignisse wie eine Pandemie ergeben, sondern kontinuierlich mit eingeplant werden, um auf der Höhe der technischen Entwicklungen zu bleiben.

Verbesserung der Prozesse zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Es wurde vielfach von Problemen und starken zeitlichen Verzögerungen bei der Anerkennung von ausländischen Qualifikationen berichtet. Dies gilt sowohl für die Durchführung der Verfahren als auch für die Kontaktaufnahme mit den zuständigen Ansprechpersonen. Hier wurde vor allem darüber berichtet, dass es Schwierigkeiten gab, die IHK FOSA, welche Anerkennungsanträge zentral in Nürnberg bearbeitet, zu erreichen. Ein häufig vermuteter Grund sind die stark ausgelasteten Personalkapazitäten aufgrund des hohen Antragsvolumens. Es wurde sich auch dazu geäußert, dass speziell das beschleunigte Fachkräfteverfahren zu einer nicht intendierten Entschleunigung geführt hat. Bei den entsprechenden Verfahren muss die IHK FOSA grundsätzlich Rückfragen über die zuständige ABH kommunizieren, bspw. wenn erforderliche Nachweise von Antragstellenden fehlen. Aufgrund der aufwendigeren Arbeitsweise setzt die IHK FOSA zudem höhere Bearbeitungsgebühren für Anträge im beschleunigten Fachkräfteverfahren an als bei den regulären Verfahren. Auch hinsichtlich des Grades an Digitalisierung kritisierten einige ABH, dass die IHK FOSA darauf bestand, den Anerkennungsantrag im Original unterschrieben und die beigelegten Unterlagen in Papierform als Farbkopie postalisch zu erhalten. Ähnliches galt bei den für die Anerkennung zuständigen Landesämtern, hier mussten umfassende Mengen an Originalnachweisen bzw. beglaubigte Kopien ebenfalls auf dem Postweg zugeschickt werden. Als positive Entwicklung wurde konkret eine digitale Austausch-

plattform in Hamburg gelobt, über die Anerkennungsunterlagen versandt werden können. **Der Ausbau weiterer, vergleichbarer digitaler Plattformen könnte so zumindest zur Beschleunigung der Kommunikation in den Anerkennungsverfahren beitragen.**

Bei den Anerkennungsverfahren selbst gab es vor allem bei den Verfahren zur Anerkennung medizinischer Berufe Verzögerungen. Auch bei nicht reglementierten Ausbildungsberufen kamen Bearbeitungszeiträume von zwei bis sechs Monate seitens der zuständigen Anerkennungsstellen zusammen. Grundsätzlich hat der Gesetzgeber den Anerkennungsstellen im beschleunigten Fachkräfteverfahren eine i. d. R. zweimonatige Frist für die Bearbeitung vorgegeben, die jedoch erst bei Vollständigkeit aller notwendigen Unterlagen greift und bei reglementierten Gesundheitsberufen in den einzelnen Bundesländern länger als zwei Monate betragen kann. Teilweise fehlten Personalkapazitäten in den Anerkennungsstellen, in anderen Fällen waren die Arbeitgeber bzw. die Fachkraft nicht in der Lage, fehlende Unterlagen zu beschaffen. Viele Antragstellende beantragten eine Anerkennung der ausländischen Berufsqualifikation selbstständig vorgeschaltet zum beschleunigten Fachkräfteverfahren. Daher liefern die abgeschlossenen Vorabzustimmungen ein verzerrtes Bild darüber, ob eine Beschleunigung tatsächlich auch im Anerkennungsverfahren erfolgreich umgesetzt wird.

Sowohl AVen als auch ABHn betonten, dass es vorteilhaft wäre, **zwischen den Bundesländern ein einheitliches Anerkennungsverfahren zu etablieren**. Insbesondere im Bereich der Pflege kommt es zu einer gewissen Konkurrenzsituation, die durch die mancherorts „leichteren“ Regelungen zur Anerkennung verschärft wird. Zwischen den Bundesländern unterscheiden sich die Vorgaben, was erforderliche Sprachnachweise und die Form der Unterlagen anbelangt. Angeregt wurde, **den Wissenstransfer innerhalb und zwischen den zuständigen Anerkennungsstellen zu stärken oder alternativ eine zentrale Anerkennungsstelle einzurichten**. Effizient wäre es u. a., Pflegekräfte mit Abschlüssen derselben ausländischen Universität einheitlich zu bearbeiten statt eines individuellen, dezentralen und teuren Anerkennungsverfahrens. Medizinerinnen und Mediziner äußerten ihre Überforderung hinsichtlich der verschiedenen Verfahrensweisen zwischen den Bundesländern.

Für die Anerkennung nicht reglementierter akademischer Berufe wurde die zentrale anabin-Datenbank sehr gelobt. Besonders hilfreich wäre es daher, die Datenbank um weitere Studienabschlüsse aus den

Hauptherkunftsländern zu ergänzen. In Einzelfällen hatten Antragstellende eine gebührenpflichtige Zeugnisbewertung der ZAB eingereicht, obwohl der Abschluss bereits in der anabin-Datenbank geführt wurde. Eine stärkere Bewerbung und eine Optimierung der Nutzerfreundlichkeit der Datenbank wäre somit eine begrüßenswerte Maßnahme. Neben den positiven Rückmeldungen zur anabin-Datenbank gab es aber auch eine kritische Stimme: Es wurde davor gewarnt, dass diese Anerkennung oft zu schnell und ohne weitere Prüfung der Zeugnisse erfolgt. Viele Studiengänge haben allerdings trotz gleichlautendem Abschluss sehr unterschiedliche Inhalte und Prüfungsfächer. Durch die Datenbank lässt sich eine Eintragung des Abschlusses nachvollziehen, jedoch handelt es sich hierbei nicht um eine detaillierte Prüfung des konkreten Antrags. Eine Zeugnisbewertung durch die ZAB ist dagegen aufwendiger, aber valider. Gerade bei kleineren ABHn mit weniger Erfahrung ist eine Rücksprache bei Unsicherheit daher zu empfehlen. **Für die neuen Aufgaben im Bereich der Anerkennung und die Einarbeitung in die Nutzung der anabin-Datenbank braucht es Zeit und Unterstützung.** In einigen Punkten kann die Handhabung der Datenbank zudem noch verbessert werden. Auch eine Rücksprache mit der AV kann helfen, Unsicherheiten zu beseitigen und ggf. bereits vor dem Vorsprechen der Migrantin bzw. des Migranten an der AV zu klären, ob eine gründliche Prüfung der Originaldokumente sinnvoll ist. In Ländern mit hohem Fälschungsaufkommen hat es sich für die AVen bewährt, sich grundsätzlich die Originaldokumente der Fachkraft vor Ort vorlegen zu lassen, auch wenn dieser zusätzliche Schritt im beschleunigten Fachkräfteverfahren eigentlich nicht so vorgesehen ist. Hier sollte die **Erfahrung der AVen genutzt werden** können, so z. B. durch Vorlage von Originaldokumenten bei der Visaabholung und/oder durch Schulungen der ABH-Mitarbeitenden zur Verbesserung der Identifizierung von Fälschungen, ggf. auch in Kooperation mit dem BfAA oder den Anerkennungsstellen im Inland.

Rückmeldungen gab es auch zu den Gebühren der Anerkennungsverfahren: Insbesondere für die Anerkennung nicht-akademischer Berufsabschlüsse fallen meist höhere Gesamtkosten als bei den meisten akademischen Abschlüssen an, da sich diese größtenteils kostenfrei in der anabin-Datenbank abrufen lassen. Von den zusätzlichen Kosten sind vor allem IHK- und Handwerksberufe betroffen, für die Fachkräfte oftmals von KMU nachgefragt werden. In vielen Fällen mussten somit antragstellende (angehende) Fachkräfte anteilig oder komplett die Gebühren für ihr Anerkennungsverfahren selbst bezahlen. Im Gegensatz dazu

stellen Großunternehmen i. d. R. vermehrt akademische Fachkräfte ein und verfügen eher über entsprechende finanzielle Mittel, um ggf. anfallende Gebühren zu übernehmen. Handwerksbetriebe, welche mit dem FEG zusätzlich gefördert werden sollten, werden weiterhin mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert, die vor allem im zeitintensiven und komplexen Anerkennungsverfahren zusammenkommen. Trotz des beschleunigten Fachkräfteverfahrens dauerte es oftmals bis zu einem halben Jahr, bis der Anerkennungsbescheid vorlag, mitunter auch weil eingereichte Unterlagen unvollständig waren. Im Falle einer bescheinigten Teilanerkennung bestand zudem noch die Hürde, ob der Arbeitgeber die notwendige betriebliche Anpassungsqualifizierung überhaupt durchführen kann und will. Um als Unternehmen insbesondere im Bereich der KMU für ausländische Fachkräfte attraktiv zu sein, müssen entsprechende **Arbeitgeber hinsichtlich der Formalitäten, Kosten und Verfahrensdauer erheblich entlastet werden.** Dies würde durch eine grundlegende Vereinfachung der Anerkennungsverfahren ermöglicht werden bzw. durch alternative Zuwanderungsmöglichkeiten auf Basis von Berufserfahrungen.

Eine zusätzlich berichtete Schwierigkeit waren lange Wartezeiten für selten angebotene Termine für eine Fachsprachen- bzw. Kenntnisprüfung. Förderlich wäre es, wenn **Prüfungstermine regelmäßiger angeboten** werden. Dadurch können weitere Verzögerungen verhindert und ggf. notwendige Zusatzqualifikationen schneller begonnen werden.

Weitere Verbesserungsmöglichkeiten für effizienteres Verwaltungshandeln

Eine Möglichkeit zum Abbau von Unsicherheiten bei den ABHn und AVen ist eine **eindeutige Weisung, nach welchen Kriterien Sprach- und Berufskennnisse** in verschiedenen Fallkonstellationen zu prüfen sind. Bei der Prüfung von ggf. vorausgesetzten Sprachkenntnissen war eine einheitliche Durchführung schwierig. Bspw. lag bei älteren Sprachzertifikaten teilweise die Vermutung vor, dass die Fachkraft seit Jahren die deutsche Sprache nicht mehr angewandt hatte. Weiterhin gab es gelegentlich unterschiedliche Einschätzungen zwischen AV und ABH bezüglich der Bewertung von Sprachkenntnissen für die jeweils angestrebte Berufsausübung der Antragstellenden, insbesondere in Bezug auf Personen, die ohne Deutsch- oder Englischkenntnisse in den deutschen Arbeitsmarkt eintreten wollten. Aktuell fehlt den AVen eine eindeutige Weisung, welches Sprachniveau für nicht reglementierte Beschäftigungen als plausibel

eingeschätzt werden soll. Diesbezüglich tut sich der Konflikt auf, dass einerseits den Arbeitgebern vertraut werden sollte, die notwendigen Sprachkenntnisse adäquat einzuordnen, andererseits Deutschkenntnisse im Sinne einer gelingenden und nachhaltigen Integration der Fachkraft unabdingbar sind. Schwierigkeiten gab es in Einzelfällen ebenso bezüglich der Überprüfung von berufspraktischen Kenntnissen bei IT-Spezialistinnen und -Spezialisten nach § 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV. Sachbearbeitende der ABHn konnten die Gegebenheiten auf dem ausländischen Arbeitsmarkt mit den dortigen Unternehmen nur schwer einschätzen. Um die Erfolgsaussichten bei der Beratung besser einschätzen zu können, wären vertiefte Kenntnisse hilfreich, auch wenn die letztendliche Antragsprüfung bei der BA erfolgt.

Das FEG hat in vielen Bereichen zu einer besseren Abgrenzung der einzelnen Zuwanderungsgruppen im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration beigetragen. Ein bereits seit vielen Jahren diskutierter Punkt ist und bleibt auch nach der Einführung des FEG noch für viele Behörden offen, und zwar was **Forschende im Sinne des § 18d AufenthG** (bzw. zuvor § 20 AufenthG a. F.) sind bzw. wie diese sich zu (Teilzeit-)Forschenden an Universitäten abgrenzen und welcher Aufenthaltstitel jeweils zu erteilen ist. Diesbezügliche Schwierigkeiten gab es, entweder weil spezielle Vertragskonstellationen (bspw. Teilzeitstelle mit Promotion) mit begleitendem Erwerbseinkommen vorlagen oder weil der Abschluss noch nicht anerkannt war. Hier stellte sich die Frage, entweder nach erfolgter Anerkennung als Fachkraft nach § 18b AufenthG einzureisen oder nach § 19c Abs. 1 AufenthG i. V. m. § 5 BeschV mit dem Nachteil, die entsprechende Niederlassungserlaubnis erst nach fünf statt vier Jahren erhalten zu können. Grundsätzlich gab es viele Unsicherheiten in der Sachbearbeitung von Anträgen für Forschende seitens der Universitäten, der ABHn und AVen. **Hier könnte beispielsweise über eine Anpassung der Anwendungshinweise mehr Klarheit geschaffen werden.**

Zur Entlastung der ABHn kann weiterhin beitragen, die mit dem FEG eingeführte längere Visagültigkeit von bis zu einem Jahr für Personen im beschleunigten Fachkräfteverfahren einheitlich anzuwenden. Die Termine zur Vergabe des eAT können dann flexibler vergeben und punktuell hohe Zuwanderungsphasen besser gehandhabt werden. Die interne Dienstanweisung des AA, entsprechende Visa mit bis zu einjähriger Gültigkeit auszustellen, wurde unter den befragten AVen daher größtenteils positiv bewertet. Einzelne AVen berichteten allerdings, auch für das beschleunigte Fachkräfteverfahren Visa nur mit einer sechsmonatigen

Gültigkeit auszustellen. Dahingehend bestand **bei den ABHn der Wunsch, dass die AVen im beschleunigten Fachkräfteverfahren die vorgesehene einjährige Gültigkeitsdauer bei der Erteilung auch tatsächlich vollumfänglich nutzen sollten.** Für eine einheitliche Auslegung wäre eine verbindliche Weisung für die Dauer der Visagültigkeit im beschleunigten Fachkräfteverfahren hilfreich.

Durch zusätzliche Prüfungen kommt es dazu, dass bei Visumanträgen von Personen, zu denen ein längerfristiger Voraufenthalt in Deutschland im AZR vermerkt wurde, die Antragsprüfung teilweise sechs bis acht Wochen länger dauert. Somit werden Personen, die bspw. ihr Studium in Deutschland absolviert haben, durch die verlängerte Bearbeitungszeit zeitlich benachteiligt. Stattdessen sollen die Vorteile eines längerfristigen Voraufenthalts, die u. a. zu einer gelingenden Integration beitragen, den Antragstellenden eigentlich zugutekommen. Den meisten Antragstellenden war nicht bewusst, dass bei relevanten Voraufenthalten mit längeren Bearbeitungszeiten zu rechnen ist, sodass Einzelpersonen in starke zeitliche Schwierigkeiten kamen. **Antragstellende sollen transparent und frühzeitig über mögliche Verzögerungen informiert werden.** Des Weiteren ist zu überdenken, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um die **Überprüfung von relevanten Voraufenthalten zeitlich zu optimieren.**

Auch nachdem die Einreise nach Deutschland erfolgt ist, kann es noch zu Verzögerungen bei behördlichen Prozessen kommen. Teilweise entstehen lange Wartezeiten für Zugewanderte bis zur Aushändigung des entsprechenden Aufenthaltstitels. Bis zum Erhalt des eAT konnte bis zu einem halben Jahr vergehen. Wie bei anderen Schwierigkeiten im Verfahrensablauf spielen auch hier geringe Personalkapazitäten und die unzureichende Digitalisierung in den ABHn eine Rolle. Es sollte geprüft werden, ob eine **sichere Versandmöglichkeit geschaffen werden könnte, damit die Bundesdruckerei die eAT postalisch direkt an die zugewanderten Personen zustellen kann.** Dadurch könnten Wartezeiten verringert und die ABHn entlastet werden.

Erleichterungen der Verfahren können schließlich auch durch den **Ausbau bereits bestehender Kooperationsprojekte und Vermittlungsabsprachen** erreicht werden. Es zeigte sich, dass bestehende Programme zur Fachkräftezuwanderung wie *Triple Win* bzw. *Hand in Hand for Talent* laut den AVen die Migration erheblich erleichtern. Durch die Vorauswahl von geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten für diese Projekte gelingt i. d. R. ein schneller Verfahrensablauf, da notwen-

dige Dokumente bekannt sind und bei Antragstellung vollständig vorliegen. Besonders attraktiv sind solche Angebote auch hinsichtlich der professionellen Begleitung des Migrationsprozesses vom Erlernen der deutschen Sprache bis zur Ankunft in Deutschland, sodass hierdurch mögliche Hürden seitens interessierter (angehender) Fachkräfte abgebaut werden. Zudem zielen die Projekte auf Berufsgruppen, die besonders dringend benötigt werden. Ein Ausbau ist empfehlenswert.

6.2 Gesetzliche Maßnahmen

Für die Umsetzung attraktiver Zuwanderungsmöglichkeiten zu Bildungs- und Erwerbszwecken ist eine weitere Lockerung der vergleichsweise anspruchsvollen Voraussetzungen in Erwägung zu ziehen. Einige der in den Interviews geäußerten Hinweise auf mögliche Änderungsbedarfe finden sich auch in den geplanten Maßnahmen der Bundesregierung wieder (s. Kapitel 1.3.4). Deren Bewertung war jedoch nicht Gegenstand dieses Forschungsprojektes.

Nach Angabe der befragten Behörden äußerten insbesondere Unternehmen im Handwerk, die viele vakante Stellen und somit einen hohen Bedarf an Fachkräften aufweisen, den Wunsch nach erweiterten **gesetzlichen Möglichkeiten für nicht formal Qualifizierte**. Mit dem Inkrafttreten des FEG bestand bei vielen Arbeitgebern auch die Hoffnung auf Regelungen, die es erlauben, Arbeitskräfte verstärkt **bedarfs- und kompetenzorientiert einzustellen**. Personen, die ihren Beruf im Herkunftsland nicht im Rahmen einer formalen Ausbildung erlernt haben, könnte die Teilnahme an speziellen Qualifizierungsmöglichkeiten oder einer betrieblichen Einarbeitung aufenthaltsrechtlich ermöglicht werden. Diesbezüglich wäre auch die **Erweiterung des § 19c Abs. 2 AufenthG auf Branchen außerhalb des IT-Sektors** zu begrüßen, um Personen mit weiteren berufspraktischen Kenntnissen den Zugang in den deutschen Arbeitsmarkt zu öffnen. Bewährt hat sich auch die **Westbalkanregelung**, sodass der **Ausbau und die Entfristung der Regelung** als denkbare Optionen erscheinen.

Rechtlicher Anpassungsbedarf wird seitens einiger Behörden in Fällen der Ausbildung von Personen über 45 Jahren gesehen. Nach vollendeter Ausbildung müssen diese Personen für die Ersterteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung (§ 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG) einen Nachweis über eine angemessene Altersvorsorge erbringen. Ein

zu geringes Gehalt oder fehlende private Rücklagen können dazu führen, dass die Ausbildung gar nicht erst begonnen wird. Außerdem kann es zu Enttäuschungen kommen, wenn dieses Problem zu Beginn der Ausbildung noch nicht klar war. Eine **Erleichterung der Bedingungen und alternative Möglichkeiten für den Nachweis einer Altersversorgung** (z. B. Abschließen einer zusätzlichen Rentenversicherung, die durch die anzutretende Stelle finanziert werden kann) könnten Abhilfe schaffen. Hier sollte bereits im Vorfeld der Ausbildung eine gute Beratung erfolgen sowie überdacht werden, inwieweit gesetzgeberische Möglichkeiten bestehen.

Des Weiteren wurde es seitens der ABHen als zielführend betrachtet, die **Erteilungsvoraussetzungen für Visa zur Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche zu erleichtern**. Die Voraussetzungen, für einen Aufenthalt zur Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche nach §§ 20 und 17 AufenthG einzureisen, wurden von einigen ABHen als zu hoch eingestuft. Insbesondere die Anforderungen des § 17 Abs. 1 AufenthG, dass Personen nicht älter als 25 Jahre sein dürfen und bereits über entsprechende deutsche Sprachkenntnisse verfügen müssen, wurden kritisiert. Stattdessen würden viele Antragstellende zunächst aufgrund der niedrigeren Voraussetzungen für einen Aufenthalt zur Studientvorbereitung (§ 17 Abs. 2 AufenthG) einreisen, einen Sprachkurs buchen und zeitnah in eine Ausbildung wechseln. Diesen „Umweg“ nutzten erfahrungsgemäß viele Personen aus China und Vietnam, die dann mit einer Ausbildung zur Pflegefachkraft begannen. Diesbezüglich ist darüber nachzudenken, die Voraussetzungen anzupassen und auch älteren Personen Ausbildungsmöglichkeiten einzuräumen (s. o.) bzw. die geforderten Sprachkenntnisse zu reduzieren. Weiterhin besteht laut Gesetz für **Spezialistinnen und Spezialisten mit IT-praktischen Kenntnissen** nicht die Möglichkeit, im Rahmen für die Arbeitsplatzsuche (§ 20 AufenthG) einzureisen, sondern nur mit einem bereits vorliegenden Arbeitsverhältnis nach § 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV. Hinsichtlich des Fachkräftemangels in IT-Berufen wäre eine **Öffnung des Paragraphen § 20 AufenthG** sehr zu begrüßen. Im Rahmen des Eckpunktepapiers (BMAS 2022b) wurden bereits umfassende Erleichterungen unter dem Stichwort „Chancenkarte“ für die Einwanderung zur Arbeitsplatzsuche angekündigt, die weiteren Drittstaatsangehörigen mit gutem Potenzial einen entsprechenden Aufenthalt in Deutschland ermöglichen können. Für die Einwanderung zur Ausbildungsplatzsuche sind ebenfalls Erleichterungen geplant, die u. a. eine Anpassung der Altersgrenze und des geforderten Sprachniveaus umfassen sollen.

Sobald Fachkräfte mehrere Jahre in Deutschland leben und arbeiten, ist die Beantragung einer Niederlassungserlaubnis oft ein wichtiger aufenthaltsrechtlicher Schritt. Kritisiert wurden bezüglich einiger Berufsgruppen von Fachkräften die vergleichsweise hohen Nachweispflichten für eine Niederlassungserlaubnis. Dies betrifft zum einen deutsche Sprachkenntnisse sowie das Ablegen des Tests „Leben in Deutschland“. Dies stieß insbesondere bei IT-Fachkräften auf Unverständnis, welche sich oftmals auf Englisch erfolgreich in den deutschen Arbeitsmarkt integrierten und für die Ausübung ihrer Tätigkeit im Unternehmen keine bzw. nur sehr geringe Deutschkenntnisse benötigten. Die ABHn sprachen sich in diesem Zusammenhang für eine gesetzliche Regelung aus, die eine **Lockerung der Vorgaben für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 18c AufenthG in bestimmten Fällen** ermöglicht, insbesondere für Personen, bei denen von einer gelingenden Integration in Deutschland auszugehen ist, aber auch bei Berufsgruppen, bei denen Zuwanderung ganz besonders im Sinne des öffentlichen Interesses ist. Für letztere Personengruppe gilt es abzuwägen, ob das öffentliche Interesse an ihrer dauerhaften Präsenz im Arbeitsmarkt gewichtiger ist als die Integration jenseits des Arbeitsmarktes.

Mit dem Inkrafttreten des FEG ist insbesondere für Absolventinnen und Absolventen einer inländischen Hochschule eine zuvor gültige Sonderregelung weggefallen – nun wird für eine angestrebte Beschäftigung eine Zustimmung der BA benötigt. Die Sachbearbeitung war vor der Novellierung meist innerhalb von wenigen Minuten abgeschlossen, nun dauert es ggf. eins bis zwei Wochen länger, da auf die Antwort der BA gewartet werden muss. Es ist daher zu prüfen, ob die Sonderregelung zur Befreiung von einer Zustimmung in diesen Fällen wieder eingeführt werden kann (nach § 2 Abs. 1 BeschV a. F.), um eine **Beschleunigung bei inländischem Hochschulabschluss** zu ermöglichen.

6.3 Klare Strukturen, Werbung um und Beratung für Zuwandernde

Die lokale und regionale Politik hat einen großen Einfluss auf die „Grundstimmung“ bezüglich Migration und damit auch die Bildungs- und Erwerbsmigration. Daher ist eine **verstärkte Unterstützung für Behörden und Zuwandernde durch die jeweiligen Landesregierungen** für Behörden und Zuwandernde sinnvoll,

indem die Vorteile der Bildungs- und Erwerbsmigration vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels deutlich gemacht werden und Unternehmen angeregt werden, diese Möglichkeit zu nutzen.

Kritisiert wurde, dass es für Antragstellende und für die administrative Zusammenarbeit der Behörden teilweise von Nachteil war, dass zu viele verschiedene Akteure direkt und indirekt in die Fachkräftemigration eingebunden sind. So gibt es für verschiedene Fachthemen einzelne Anlaufstellen, u. a. zu arbeitsmarktrechtlichen, aufenthaltsrechtlichen und anerennungsspezifischen Fragen, teils durch öffentliche, teils durch private Einrichtungen getragen. Undurchsichtig für Antragstellende und beteiligte Akteure (AVen und Anerkennungsstellen) waren auch die verschiedenen Modelle zwischen den Bundesländern, die sich auf Grundlage der landesrechtlichen Entscheidungsbefugnis für oder gegen die Einrichtung einer zentralen ABH entschieden hatten. Unter Rücksichtnahme auf die unterschiedlichen föderalen Gestaltungsentscheidungen wäre es sinnvoll, eine **übergeordnete Strategie zur Fachkräftegewinnung auf Bundesebene zu konzipieren, an der sich die Akteure ausrichten können. Ausreichende finanzielle Mittel zur Umsetzung einer solchen Strategie sowie für flächendeckende Unterstützungsangebote in allen Bundesländern** würden ermöglichen, dass Ansprechpartner besser sichtbar werden und bundesweit einheitliche Beratungsangebote für Fachkräfte geschaffen werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich der Wettbewerb um Fachkräfte zwischen den Bundesländern langfristig unfair gestaltet und Arbeitgeber den Überblick in der vielfältigen Akteurslandschaft verlieren.

Im Ausland wurden die aufbereiteten Informationen der Webseite MiiG als **Maßnahmen zur Bewerbung des FEG** von den AVen als besonders gelungen gelobt. Punktuell ausbaufähig ist die Webseite hinsichtlich einer größeren Sprachauswahl und der vollständigen Übersetzung der Inhalte. Einige AVen äußerten Schwierigkeiten, ausreichend Zeit- und Personalressourcen für ergänzende Informationsangebote aufzubringen. Aufwendig war vor allem die Aktualisierung der konsularischen Webseite in mehrere Sprachen sowie die Aufbereitung von Inhalten zum FEG, z. B. für Informationsveranstaltungen im Ausland. Seitens der AVen wurde angeregt, dass entsprechende Infomaterialien beispielsweise zentral durch die Presseabteilung des AA vorbereitet und zugestellt werden könnten. Zum Zeitpunkt der Befragung gab es außerdem kaum **Abstimmungen zwischen den deutschen Akteuren im Ausland hinsichtlich der Beratungsangebote für (angehende) Fachkräfte**. Eine weiterhin ungeklärte

Frage besteht hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit zur Fachkräftegewinnung. Den AVen wurde diesbezüglich **keine Strategie vom Bund vorgegeben**, somit wurde der fortbestehende Bedarf nach einem klaren Rollen- und Zuständigkeitsverständnis explizit geäußert. Als Verhaltensleitlinie wurde mehrfach betont, dass AVen ihre Neutralitätspflicht zu bewahren haben, sodass sie ihre zentrale Aufgabe weiterhin im Visaverfahren sehen und für eine umfassende Beratung von Antragstellenden eher andere Einrichtungen im In- und Ausland zuständig sein sollten. Für ein zielgerichtetes Zusammenwirken könnten bspw. die AHKen mit ihrem Fachwissen zum Arbeitsrecht und zur Anerkennung sowie die Goethe-Institute hinsichtlich ihrer großen Reichweite gezielt in eine koordinierte Kampagne zur Fachkräftegewinnung eingebunden werden. Ein Vorteil dieser externen Akteure ist, dass die Beschäftigten nicht, wie bei den AVen, alle vier Jahre ihren Arbeitsbereich bzw. Dienort wechseln müssen und somit langfristige Kooperationen entstehen können.

Für die Fachkräftegewinnung sind attraktive Angebote und der Abbau bestehender bürokratischer und finanzieller Hürden von zentraler Bedeutung. Die „Informationslast“ liegt weiterhin überwiegend bei den zuwanderungsinteressierten Personen, die sich anhand diverser Webseiten komplexe Inhalte „anlesen“ müssen. Viele (angehende) Fachkräfte präferieren eher die persönliche und individuelle Beratung und greifbare Erfahrungsberichte als öffentlich zugängliche Informationen. Personen mit akademischem Abschluss fanden sich überwiegend selbstständig mit den Informationen im Internet zurecht. Nicht-akademische Fachkräfte waren eher auf die Beratung durch externe Akteure, ihren Arbeitgeber oder der AV bzw. der ABH angewiesen. Da es sich beim FEG um eine komplexe Rechtsgrundlage handelt, wurde angeregt, **mehr Beratungsangebote zu schaffen bzw. die Vernetzung zu bereits existierenden Beratungsstellen zu fördern, die eine zielgruppengerechte Unterstützung für Fachkräfte anbieten**. Eine frühzeitige, umfassende Begleitung von Unternehmen und Fachkräften begünstigt die schnelle und effiziente Bearbeitung der Verfahren. Hinsichtlich der Anwerbung hoch qualifizierter Personen konkurriert Deutschland mit vielen Ländern, die aufgrund geringerer Sprachbarrieren attraktiver sind. Potenzial gibt es insbesondere an Personen, die sich für eine Beschäftigung in nicht-akademischen Berufen interessieren, jedoch oftmals Schwierigkeiten haben, sich das Verfahren, den Flug und den Sprachkurs finanziell leisten zu können. Eine gezielte Unterstützung durch spezielle Förderprogramme kann hier Abhilfe schaffen.

6.4 Unterstützungs- und Beratungsangebote für Arbeitgeber

In den Interviews mit den ABHen wurde deutlich, dass die Möglichkeiten des FEG unter vielen Arbeitgebern noch nicht bekannt waren und Letztere zunächst Schwierigkeiten hatten, relevante Informationen eigenständig im Internet zu recherchieren. Grundsätzlich zeigte sich auch zwischen den Unternehmen eine **starke Heterogenität hinsichtlich des Informationsstandes**. Durch die Zuständigkeiten im beschleunigten Fachkräfteverfahren liegt der Arbeits- und Kommunikationsaufwand nun verstärkt beim Arbeitgeber statt der Fachkraft, hierfür müssen entsprechende Kapazitäten im Betrieb zunächst überhaupt erst vorhanden sein. Großunternehmen verfügten oftmals bereits über professionelle Strukturen, sodass keine umfassende Betreuung durch die ABHen notwendig war. Angeregt wurde daher, mehr **zielgruppenspezifische Werbung an KMU** zu adressieren. Die Erfahrung zeigte, dass die grundlegenden Abläufe und Prozesse der Erwerbsmigration unter den KMU häufig nicht bekannt waren. Es herrschte Verunsicherung, wohin sie sich mit ihren Fragen wenden müssen, weil die Zuständigkeiten und Angebote von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich sind. Da es sich beim FEG um eine komplexe Rechtsgrundlage handelt, wurde durch die ABHen angeregt, **mehr Beratungsangebote zu schaffen bzw. die Vernetzung zu bereits existierenden Beratungsstellen zu verstärken**. Informierte Unternehmen sind in der Lage, ihren angehenden Mitarbeitenden korrekte und transparente Informationen weiterzugeben. Auf diese Art und Weise können Unternehmen Schwierigkeiten vermeiden, die unter anderem dann entstehen, wenn relevante Informationen zu einzelnen Schritten bzw. der Sachstand im beschleunigten Fachkräfteverfahren von Arbeitgebern nicht an die Fachkraft weiterkommuniziert werden. Dies wurde eher bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) als bei Großunternehmen wahrgenommen. Missverständnisse und eine lückenhafte Kommunikation führten vereinzelt dazu, dass neben dem beschleunigten Antrag zusätzlich durch die Fachkraft ein reguläres Verfahren parallel im Ausland beantragt wurde. Vielen Fachkräften waren die Unterschiede zwischen beiden Verfahrenswegen nicht bewusst. Entsprechende Angebote können dazu führen, dass sich Unternehmen mit notwendigen Unterlagen bereits im Vorfeld vertraut machen. **Zusätzliche mehrsprachige Beratungsangebote** wären begrüßenswert, da es ein verstärktes Interesse unter Arbeitgebern mit eigenem Migrationshintergrund

gibt, die z. T. Schwierigkeiten hatten, die komplexen Regelungen des FEG auf Deutsch zu verstehen. Betont wurde zugleich, dass es wichtig wäre, Arbeitgeber nicht durch eine Flut an Informationen zu überfordern, sondern diese kompakt und praktikabel aufzubereiten. Aber auch sehr **gut aufbereitete und von den Befragten gelobte Informationsmaterialien** wie das siebenstufige Schaubild der MiiG-Webseite werden das persönliche Beratungsgespräch nicht ersetzen können. Dennoch wird hierdurch die Beratungsarbeit essenziell ergänzt und die Reichweite unter den interessierten Arbeitgebern vermutlich erhöht.

Bislang zögerliche Arbeitgeber könnten durch eine Kampagne mit positiven Erfahrungsberichten dazu ermutigt werden, Fachkräfte aus Drittstaaten einzustellen. Wichtig wäre es zudem Arbeitgeber verstärkt auf die Möglichkeit, selbst Personen im Rahmen einer Ausbildung zu qualifizieren, hinzuweisen. Hierfür sind bestehende betriebliche Hürden wie etwa fehlende Zeitressourcen und fehlende Ausbildungsberechtigungen abzubauen. Grundsätzlich waren die Verfahren von Anträgen zu Ausbildungszwecken vergleichsweise niedrigschwellig und Visa zur Einreise wurden schnell erteilt, sodass langfristig hieraus ein großer betriebswirtschaftlicher Nutzen zu ziehen wäre.

Schwierigkeiten gab es unter Arbeitgebern, deren Verträge von den orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen abgewichen sind. Herausfordernd war dies für die Erteilung der Auskünfte im Rahmen des neu eingeführten Formulars „Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis“. Insbesondere existierte die Problematik, dass einzelne Arbeitgeber für eine qualifizierte Fachkraft oder für Auszubildende einen zu niedrigen Lohn bezahlen wollten. Infolgedessen äußerten einige ABH den Bedarf nach einem stärkeren Austausch mit den Arbeitgeberverbänden und dem lokalen Arbeitgeberservice der BA, um bestimmte Grundlagen zu klären. Darüber hinaus sehen ABH eine **frühzeitige Beratung für Arbeitgeber durch den Arbeitgeberservice** als grundsätzlich wichtig an.

Für die Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland erwies sich ein persönlicher oder wirtschaftlicher Bezug des Unternehmens zu einem Drittland als vorteilhaft, bspw. wenn ausländische Niederlassungen vorhanden waren oder Unternehmerinnen und Unternehmer einen eigenen Migrationshintergrund mit Bezug zu einem bestimmten Herkunftsland besitzen. Wenn überhaupt keine Beziehungen ins Ausland bestanden, war es für Arbeitgeber schwierig, dort interessierte Fachkräfte überhaupt ausfindig zu machen. Insbesondere KMU verfügen i. d. R. nicht

über den nötigen Bekanntheitsgrad, sodass interessierte Fachkräfte aus dem Ausland nicht von selbst auf den Betrieb aufmerksam werden. Hingegen nutzen Großunternehmen eher eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit und verfügen über die entsprechenden finanziellen Ressourcen, ein Personalunternehmen mit der internationalen Rekrutierung von Fachkräften zu beauftragen. Weitere **kostengünstige Beratungs- und Vermittlungsangebote, die ein Matching kleinerer und mittlerer Arbeitgeber mit ausländischen Fachkräften unterstützen**, könnten bestehende Zurückhaltung bei der internationalen Rekrutierung abbauen.

6.5 Förderung der Integration

Viele weiterführende aufenthaltsrechtliche Fragen stellten sich ausländischen Fachkräften erst nach der Ankunft in Deutschland. Insbesondere wurden die ABH zu Themen gefragt, die im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht das tägliche Leben und die Karriere betreffen, u. a. Fragen zum Familiennachzug, zum Umgang mit befristeten Arbeitsverträgen oder einer angestrebten Selbstständigkeit. Die Aufteilung der Zuständigkeiten mit einer Ansprechperson in der zentralen ABH (so vorhanden) und einer zweiten in der kommunalen ABH (für alle folgenden aufenthaltsrechtliche Fragen) war für einige Arbeitgeber und zugewanderte Fachkräfte nicht immer nachvollziehbar. Eine klare Kommunikation der Zuständigkeiten und ein Ausbau externer Beratungsangebote in den Kommunen könnten hier Verbesserungen schaffen, da der Beratungsbedarf für Fachkräfte mit der Einreise nicht geringer wird. Bisher sind bei den kommunalen ABH dafür kaum bis keine Kapazitäten vorgesehen. Fachkräftegewinnung kann nur funktionieren, wenn die **Fachkräfte auch durch die kommunalen Behörden willkommen geheißen und mittelfristig unterstützt** werden. Wichtig bleibt laut den Befragten das Umdenken hin zur „Willkommensbehörde“. Einige ABH erhielten die Rückmeldung von Zugewanderten, dass E-Mails nicht oder verspätet beantwortet wurden, die telefonische Erreichbarkeit sehr begrenzt war und sehr lange Wartezeiten für Termine zur Beantragung eines Aufenthaltstitels bestanden. Hier würden Fachkräfte von einer **einfacheren Terminvergabe in den ABH** erheblich profitieren und ihr Ankommen würde erleichtert werden. Bspw. gab es in wenigen ABH die Vorgehensweise, dass durch die jeweils bereits zuständigen Sachbearbeitenden eine automatische Wiederanfrage für Personen im beschleunigten Fachkräfteverfahren eingestellt wurde, um diese drei Monate vor

Ablauf ihres Visums direkt für eine Terminvereinbarung zu kontaktieren.

Viele Fachkräfte waren mit der Möglichkeit und dem Verfahrensweg der Familienzusammenführung nicht vertraut. **Die Möglichkeit, Visa zur Familienzusammenführung zu beantragen, sollte im Rahmen einer Öffentlichkeitsarbeit zum FEG stärker bekannt gemacht werden.** Konkret wurde angemerkt, dass das beschleunigte Fachkräfteverfahren diesbezüglich im Vorfeld falsche Erwartungen bei Antragstellenden geweckt hätte. Fachkräfte müssten im Vorfeld besser über Möglichkeiten informiert und bei Schwierigkeiten im Antragsverfahren stärker unterstützt werden, sodass die Familienangehörigen und die Fachkraft zeitgleich einreisen können. Um Wartezeiten zu vermeiden, könnte des Weiteren eine **prioritäre Terminvergabe für die Beantragung von Familiennachzugs-Visa von Fachkräften in den AVen auch außerhalb des beschleunigten Fachkräfteverfahrens** in Erwägung gezogen werden. Grundsätzlich ist für die Familienzusammenführung ein entsprechendes **Engagement seitens der Kommunen** begrüßenswert, sodass zeitnahe Termine für die Beantragung eines Aufenthaltstitels und weitere Meldeangelegenheiten zur Verfügung stehen und entsprechende Angebote zur Kinderbetreuung sowie zur gesellschaftlichen Integration vorhanden sind.

Neben gesetzlichen Erleichterungen und der Optimierung der Verfahren sind auch Arbeitgeber angehalten, langfristig in ein nachhaltiges Ankommen der Fachkräfte in Deutschland zu investieren. Eine große Enttäuschung für einige interessierte Fachkräfte war die Erkenntnis, dass die deutschen Gehälter in Bezug

auf die Lebenshaltungskosten, v. a. in den (besonders attraktiven) Großstädten, verhältnismäßig schlechter ausfielen als in ihrem Herkunftsland. Die **Schaffung weiterer Anreize, bspw. die freiwillige Übernahme der Verfahrensgebühren und der Kosten von Sprachkursen durch die Unternehmen** (die teilweise bereits erfolgt), könnte zu einer Steigerung der Erwerbsmigration in den deutschen Arbeitsmarkt führen. Ein adäquates Erwartungsmanagement zwischen dem Arbeitgeber und der potenziellen Fachkraft ist für eine nachhaltige Beschäftigung und somit für die betriebliche und gesellschaftliche Integration unabdingbar, damit realistische Vorstellungen zu berufspraktischen Inhalten, den Arbeitsbedingungen und dem Leben in Deutschland bestehen.

Insbesondere kleinere Unternehmen sind sich u. U. nicht darüber bewusst, dass während der Ankunftsphase der (angehenden) Fachkraft ein größeres zeitliches Investment notwendig ist. Großunternehmen verfügen eher über entsprechende Ressourcen, um attraktive Unterstützungsangebote wie eine Patentreue während der Orientierungsphase zur Verfügung zu stellen. Folglich ist eine entsprechende Aufklärungsarbeit unter bislang „unerfahrenen“ Unternehmen sowie die gezielte Unterstützung von KMU notwendig, um **sinnvolle betriebliche Integrationsmaßnahmen frühzeitig einzuplanen**. Entsprechende externe Unterstützungsangebote⁸⁷ existieren bereits in vielen Regionen. Arbeitgeber sollen rechtzeitig, z. B. durch die ABHn und den Arbeitgeberservice, dazu ermutigt werden, konkrete Unterstützungs- und Weiterbildungsangebote für die Gestaltung des Onboarding-Prozesses und einer offenen Betriebskultur in Anspruch zu nehmen.

87 Einschlägige Informations- und Weiterbildungsangebote werden teils durch die lokalen IHK angeboten. Des Weiteren hat sich die IQ Fachstelle Interkulturelle Kompetenzentwicklung und Antidiskriminierung auf die Thematik Diversity spezialisiert und bietet individuelle Fachberatungen und Schulungen für Unternehmen an. Aufrufbar unter: <https://www.netzwerk-iq.de/foerderprogramm-iq/fachstellen/fachstelle-interkulturelle-kompetenzentwicklung/themen> (21.12.2022).

7

Fazit

Der vorliegende Forschungsbericht ist zum einen der **erste Bericht, der nach dem Inkrafttreten des FEG die Daten aus der Visastatistik und dem AZR systematisch und umfassend auswertet** und die Aussagemöglichkeiten beider Datenquellen detailliert beleuchtet. Zum anderen beinhaltet er **erste Erkenntnisse darüber, wie Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen mit den neuen Regelungen umgegangen sind, wie der Übergang bezüglich neuer Zuständigkeiten verlief und inwieweit noch Herausforderungen bestehen**. Zudem berichteten die Befragten über Reaktionen von Zugewanderten sowie Unternehmern, sodass auch hier – wenn auch indirekt – erste Erfahrungen aufgenommen werden konnten. Es wurde sowohl Lob als auch Kritik geäußert, was zu dem Gesamtfazit führt, dass die Verbesserungen bezüglich der Zuwanderungsmöglichkeiten für die (angehenden) Fachkräfte insgesamt positiv gesehen werden. Es bestanden aber (anfängliche) Umsetzungsschwierigkeiten und in einigen Punkten ist Optimierungspotenzial vorhanden, um die Fachkräftezuwanderung weiter auszubauen.

Die Auswertungen der Visastatistik bzw. der Daten des AZRs zeigen, dass die **Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vor allem im Jahr 2020 etwaige positive Effekte des FEG bei Weitem überlagert haben**. Sowohl die Bildungs- als auch die Erwerbsmigration gingen drastisch zurück. Zwar stieg die Zuwanderung in den meisten Bereichen insbesondere ab dem zweiten Halbjahr 2021 wieder an, dies bedeutet aktuell aber vor allem eine Rückkehr auf das Niveau vor dem Einsetzen der pandemiebedingten Einreisebeschränkungen. **Die durch das FEG neu eingeführten Möglichkeiten zur Ausbildungsplatzsuche bzw. zur Arbeitsplatzsuche für nicht-akademische Fachkräfte waren besonders stark von diesen Einschränkungen betroffen**, aber auch seit der Lockerung zeigen sich

bisher keine allzu hohen Steigerungen in diesen Bereichen. Positive Entwicklungen deuten sich für die Zuwanderung im Rahmen einer Berufsausbildung sowie für Anerkennungsmaßnahmen ausländischer Berufsabschlüsse an, welche ebenfalls durch das FEG reformiert wurden. Allerdings handelt es sich hierbei auch um Zuwanderungskanäle, die zuvor noch nicht in größerem Umfang genutzt wurden. Auch weiterhin bilden im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration aktuell v. a. Studierende, akademische Fachkräfte sowie über die Westbalkanregelung zugewanderte Personen die quantitativ bedeutsamsten Gruppen.

Anhand der aktuellen behördlichen Statistik lässt sich die Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland nicht in ihrem vollen Umfang darstellen. Die in diesem Forschungsbericht ausführlich dargestellten Stärken und Schwächen der einzelnen Datenquellen machen deutlich, dass weitere **Verbesserungen bei der statistischen Erfassung** der Zuwanderung zu Bildungs- und Erwerbszwecken speziell im Hinblick auf den Aufenthalt mit einem diesbezüglichen Visum **dringend anzuraten** sind.

Die Auswertungen der qualitativen Befragungen zeigen, dass die **Einschätzungen der ABHn und AVen zum FEG zum Teil sehr unterschiedlich waren**. Es wurde darauf hingewiesen, dass sich die Neuregelungen im FEG auf wenige gesetzliche Änderungen beschränken und sich vielmehr die Abwicklung einiger Verfahrensprozesse verändert hat. Einige der befragten ABHn sahen das FEG als Gesetz, welches bereits umfassende Zuwanderungsmöglichkeiten zu Bildungs- und Erwerbszwecken bietet. Andere sahen die gesetzlichen Schritte weiterhin als zu zaghaft an und plädierten, insbesondere hinsichtlich eines ggf. notwendigen Anerkennungsverfahrens, für weitere Vereinfachungen.

Grundsätzlich brachte das eingeführte beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG laut AVen und ABHen eine Arbeitserleichterung in der Entscheidungsprüfung – sobald die Vorabzustimmung der ABH vorlag, erwies sich die Bearbeitung des Antrags in der AV i. d. R. als sehr effizient. Kritisiert wurde dennoch, dass für Personengruppen, die nicht das beschleunigte Fachkräfteverfahren nutzen können, kaum weitere Anreize mit dem FEG geschaffen wurden.

Hinsichtlich der Gesetzesanwendung **lobten ABHen und AVen die neue Übersichtlichkeit der Rechtsgrundlagen**, welche i. d. R. eine verlässliche Sachbearbeitung ermöglicht. **Gleichzeitig hat die Komplexität der Rechtsgrundlagen durch das FEG punktuell zugenommen**. Die kleinteiligeren Regelungen erlauben einerseits eine eindeutige Zuordnung konkreter Fälle, andererseits erschweren sie jedoch teilweise die Bearbeitung von Sonderfällen. Insbesondere Antragstellende aus der medizinischen Branche mussten aufgrund der sehr umfangreichen Anerkennungsprüfung mit überdurchschnittlichen Bearbeitungszeiten, teils von über einem Jahr, rechnen. Grundsätzlich hat der Gesetzgeber den Anerkennungsstellen eine i. d. R. zweimonatige Frist vorgegeben, die jedoch erst bei Vollständigkeit aller notwendigen Unterlagen greift. Für reglementierte Gesundheitsberufe gilt, dass in einzelnen Bundesländern längere Fristen möglich sind. Allgemein kritisiert wurden die sehr **hohen administrativen Anforderungen an einzureichende Antragsunterlagen für die Anerkennungsverfahren**. Auch bei nicht reglementierten Ausbildungsberufen wurden Bearbeitungszeiträume von zwei bis sechs Monate seitens der zuständigen Anerkennungsstelle verzeichnet. Gründe dafür waren teilweise fehlendes Personal in den Anerkennungsstellen oder Schwierigkeiten der Arbeitgeber bzw. der Fachkraft, die notwendigen Unterlagen zu beschaffen. Im Gegensatz dazu waren Verfahren mit Hochschulabschlüssen, die in vielen Fällen unkompliziert in der anabin-Datenbank abgerufen werden können oder bei denen alternativ eine Zeugnisbewertung durch die ZAB (i. d. R. innerhalb von zwei bis drei Wochen) erfolgt, vergleichsweise schnell abgearbeitet.

Für eine zügige und reibungslose Durchführung aller Verfahren spielt auch die **Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren** eine wichtige Rolle. Hierunter fallen neben den ABHen vor allem die unmittelbar am Verfahren beteiligten Akteure wie die BA, die AVen sowie, insbesondere bei Verfahren für Personen mit reglementierten und nicht-akademischen Berufsabschlüssen, die Anerkennungsstellen (IHK FOSA bzw. lokale HWKn und die entsprechend

zuständigen Landesämter). Zur Optimierung der Arbeitsweise wünschten sich die Befragten einen **stärkeren Erfahrungsaustausch**, zum einen bundeslandübergreifend zwischen den zentralen sowie kommunalen ABHen, zum anderen mit den anderen unmittelbar beteiligten Akteuren im In- und Ausland. **Erhebliches Verbesserungspotenzial wurde auch im Ausbau der Digitalisierung gesehen**. Betont wurde, dass die Eintragung der im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens erteilten Vorabzustimmungen ins AZR, welche seit Mai 2021 möglich ist, eine gute und effiziente Maßnahme darstellt. Vereinzelt gab es noch technische Schwierigkeiten mit der Bedienung und Durchführung solcher Eintragungen. Darüber hinaus würde insbesondere die Einführung von e-Akten und entsprechenden Betriebssystemen langfristig eine erhebliche Beschleunigung in die Zusammenarbeit bringen.

Die durch die ABHen berichteten Rückmeldungen interessierter Arbeitgeber waren sehr heterogen und hingen stark von den Voraussetzungen der jeweiligen Berufsbranche und der mitgebrachten Berufsqualifikation der Fachkraft ab. **Insbesondere unter kleinen und mittleren Unternehmen fehlten oftmals Grundlagen über gesetzliche Voraussetzungen und Verfahrensabläufe** in der Erwerbsmigration. Teilweise bestanden übersteigerte Erwartungen hinsichtlich eines vermeintlich geringen Arbeitsaufwands und einer stark verkürzten Verfahrensdauer unter Arbeitgebern, die sich in einer Erstberatung durch die ABHen oftmals relativierten. Bestehende Enttäuschungen und Überforderungen angesichts der z. T. langwierigen und komplizierten Anerkennungsverfahren wurden i. d. R. durch die fortlaufende Begleitung und Beratung seitens der persönlichen Ansprechperson im beschleunigten Fachkräfteverfahren aufgefangen. Der angebotene Beratungsumfang variierte dabei stark zwischen den kommunalen und den zentralen ABHen. Die zeitlichen Kapazitäten für eine umfängliche Beratung konnten vor allem die (neugegründeten) zentralen ABHen anbieten. Mit Blick in die Zukunft **äußerten insbesondere die kommunalen ABHen ihre Sorge wegen (eventueller) personeller Engpässe**. Die Personalkapazitäten sind in einigen Behörden bereits sehr stark ausgelastet, sodass stellenweise weniger beschleunigte Fachkräfteverfahren durchgeführt wurden, als Nachfrage bestanden hat.

Die Frage, inwiefern das FEG zur **Attraktivität Deutschlands als Zielland** der Bildungs- und Erwerbsmigration beigetragen hat, wurde von den ABHen unter **verschiedenen Gesichtspunkten** beantwortet. Vorteilhaft für Antragstellende waren am beschleunigten Fachkräfteverfahren vor allem die **verkürzten**

Fristen, innerhalb von drei Wochen einen Termin zur Vorsprache bei den AVen zu erhalten und (meistens) innerhalb einer Frist von bis zu maximal drei weiteren Wochen das Visum ausgehändigt zu bekommen. Die vergleichsweise anspruchsvollen Einreisebedingungen führen jedoch im internationalen Vergleich immer noch dazu, dass z. T. andere Zielländer präferiert werden. Die Bekanntheit der gesetzlichen Möglichkeiten im Ausland ist ausbaufähig und im Inland sollten Arbeitgeber darin bestärkt werden, die Fachkräftezuwanderung für ihren Betrieb auch zu nutzen. Im Resultat lautete die Einschätzung der AVen, dass das beschleunigte Fachkräfteverfahren allein nicht zu einer substantziellen Steigerung von Visa zur Erwerbstätigkeit führen wird. In Anbetracht weiterer Neuregelungen der Fachkräfteeinwanderung ist daher **zu bedenken, wie diese Informationen an die speziellen Zielgruppen gelangen**. Dies gilt insbesondere für Fachkräfte in Berufsgruppen, in denen der Bedarf in Deutschland weiterhin groß ist.

Die **Herkunftsländer**, in denen die befragten AV-Mitarbeitenden tätig sind, **sind in Bezug auf die Struktur der Bildungs- und Erwerbsmigration sehr heterogen**. Es bestand auch nach Inkrafttreten des FEG bezogen auf die einzelnen Länder eine ähnliche Struktur in der Bildungs- und Erwerbsmigration, die sich einzig durch Einführung der neuen Regelungen noch nicht in großem Ausmaß verändert hat. Durch das Inkrafttreten des FEG waren aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Migration auch nicht alle gleichermaßen von den neuen Regelungen betroffen. Einzelne neu geschaffene Möglichkeiten hatten nur dann eine Auswirkung auf die Fachkräftezuwanderung, wenn die spezielle Zielgruppe dafür in den Herkunftsländern auch vertreten ist, z. B. Personen mit berufspraktischer Erfahrung im IT-Bereich in Indien. Zudem hatte auch die COVID-19-Pandemie einen großen Einfluss auf die Visavergabe, was den Erkenntnisgewinn zu den Auswirkungen des FEG stark beeinträchtigte.

Personen mit akademischen Abschlüssen nach § 18b AufenthG waren bislang vor allem IT-Fachkräfte sowie

Fachkräfte aus anderen Berufen aus dem MINT-Bereich. Bei Fachkräften mit nicht-akademischer Qualifizierung nach §§ 16d und 18a AufenthG war der **Pflege- und Gesundheitsbereich** besonders stark vertreten. Für diese Berufsgruppen war die **Voraussetzung für eine Anerkennung der Qualifikation oder die Teilnahme an einer Anpassungsmaßnahme nach § 16d AufenthG in Deutschland häufig gegeben**. Da in vielen Ländern die Kenntnisse über die Möglichkeiten einer Zuwanderung nach Deutschland mit dem Zweck einer Berufsausbildung fehlen, sollte dies gezielt beworben werden. Grundsätzlich ist eine weitere Bekanntmachung der Möglichkeiten gerade für Auszubildende und nicht-akademische Fachkräfte zielführend, da diese noch nicht in großem Maße genutzt werden, aber viel Potenzial in den einzelnen Ländern vorhanden ist.

Besonders erwähnenswert bleibt nach den Gesprächen mit Mitarbeitenden aus vielen verschiedenen Behörden, dass von ihnen ein großer Einsatz und eine große Anpassungsfähigkeit erwartet wird. **Die Befragten zeigten diesbezüglich überwiegend viel Engagement**. Zahlreiche Mitarbeitende in den Behörden im In- und Ausland müssen trotz knapper Personalausstattung, fehlender Einarbeitungszeit und komplizierter rechtlicher Regelungen die Umsetzung neuer Gesetze fristgerecht begleiten. Eine ausreichende Einarbeitungszeit, Zulieferung von Schulungs- und Informationsmaterial sowie eine Begleitung auf dem Weg zu mehr Digitalisierung sollte hierbei selbstverständlich sein.

Das **FEG ist als positiver Schritt** auf einem Weg zu sehen, auf dem noch weitergegangen werden muss. Erste weitere Schritte zeigen die im Eckpunktepapier dargestellten Pläne für die Weiterentwicklung des Gesetzes und die weitere Lockerung der Rahmenbedingungen für ausländische Fachkräfte (BMAS 2022b). Fachkräftezuwanderung bleibt auch im darin skizzierten 3-Säulen-Modell ein wesentlicher Bestandteil der Sicherung der Fachkräftebasis.

Anhang: Leitfäden für die Interviewdurchführung

Leitfaden Ausländerbehörden

Zuständige für Erwerbsmigration und/oder beschleunigtes Fachkräfteverfahren

- Vorstellung und **Erläuterungen zum Forschungsvorhaben** und seinen Zielen
 - Die Begleitforschung ist nicht Teil der gesetzlich vorgesehenen Evaluation.
 - Ziel: Auswirkungen der neuen Regelungen des FEG auf die praktische Umsetzung und Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration einschätzen
 - Erhebung von Hinweisen auf Missbrauchsfälle oder sonstige Schwierigkeiten sowie Anregungen und Verbesserungsvorschläge
 - Neben dieser Befragung beinhaltet das Projekt auch Befragungen von Auslandsvertretungen sowie quantitative Auswertungen von AZR- und Visadaten sowie Daten, die das BMI zum beschleunigten Fachkräfteverfahren erhält.
- **Rolle der Interviewpartnerin bzw. des Interviewpartners** für das Forschungsvorhaben
 - Das Wissen der Expertinnen und Experten aus der Anwendung der neuen Regelungen in der Sachbearbeitung sowie aus dem Kontakt mit Unternehmen und mit Migrantinnen und Migranten selbst ist besonders wichtig.
- **Funktion der Gesprächsaufzeichnung**

■ **Erlaubnis der Gesprächsaufzeichnung**

- (bei Telefoninterview) **Beschreibung des Settings** (wer ist im Raum, wer hört zu, etc.)

■ **Rechte der Interviewpartnerin bzw. des Interviewpartners**

- Recht, Fragen nicht zu beantworten
- Recht, das Interview zu unterbrechen oder abubrechen
- Recht, das Tonband kurzfristig abzustellen
- Recht auf Anonymität, sodass in der Ergebnisdarstellung kein Rückschluss auf die Person noch auf die Behörde möglich ist

■ **Art des Interviews**

- Leitfaden vorhanden, aber offene Struktur und keine feste Reihenfolge
- Es geht um individuelle Erfahrungen aus der Praxis.
- Dauer ca. 60 Minuten, jedoch keine Zeitbegrenzung

■ **Hinweis sensible Daten**

- Bitte keine sensiblen Auskünfte geben, die Rückschlüsse auf bestimmte Personen zulassen.

■ **Gibt es noch offene Fragen?**

■ **Legende:**

„Blaue Fragen“ bei Bedarf, falls erkennbar ist, dass hierzu ergänzende Informationen vorliegen

Allgemeine Einstiegsfrage	Stichwörter, Notizen
<p>Kurze Vorstellung der Person</p> <ul style="list-style-type: none"> Hintergrund, seit wann im Thema, vorherige Tätigkeit <p>Was fällt Ihnen spontan ein, was sich an Ihrer Arbeit am stärksten verändert hat, seit das FEG in Kraft getreten ist?</p>	<p>Arbeitsposition</p> <p>Aufgaben</p> <p>Offene Einstiegsfrage</p>
Erwerbsmigration: Quantität und Qualität	
<p><i>Zusatzfrage bei Zuständigkeit (auch) für allgemeine Erwerbsmigration:</i></p> <p>Wie entwickelte sich in Ihrem Arbeitsbereich die Vergabe von Aufenthaltstiteln zur Bildungs- und Erwerbsmigration seit dem FEG?</p> <p><i>Alternativfrage bei Zuständigkeit (ausschließlich) für beschleunigte Fachkräfteverfahren:</i></p> <p>Aus den Datenblättern des BMI können wir entnehmen, dass Ihr Bundesland bisher XX beschleunigte Verfahren durchgeführt hat (Daten BMI). Können Sie uns sagen, wie die Entwicklung seit Einführung des FEG verlief und welche Gruppen am beschleunigten Fachkräfteverfahren besonderes Interesse gezeigt haben?</p> <ul style="list-style-type: none"> <u>Quantitative Entwicklung</u> insbesondere bei <ul style="list-style-type: none"> Aufenthalte zur Berufsausbildung <p><i>Zusatzfragen bei Zuständigkeit (auch) für allgemeine Erwerbsmigration:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> (Aufenthalte zur Ausbildungsplatzsuche) (Aufenthalte zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung) <u>Qualitative Entwicklung</u> bezüglich verschiedener Gruppen, z. B. Anteil Akademikerinnen und Akademiker bzw. nicht-akademische Fachkräfte, besondere Studiengänge, besondere Universitäten, bestimmte Ausbildungsberufe, bestimmte Nationalitäten, Altersgruppen, Geschlecht Wie sehen Sie die Entwicklungen bei <u>besonders gesuchten Fachkräften</u>? Dazu zählen aktuell Personen aus den Bereichen Gesundheitssektor, im IT-Sektor, MINT-Fachkräfte, Handwerk sowie ... <i>(noch aktuell und ggf. bundeslandspezifisch ergänzen)</i> <p><i>Zusatzfrage bei Zuständigkeit (auch) für beschleunigte Fachkräfteverfahren:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Wie verlief die Entwicklung insbesondere beim beschleunigten Fachkräfteverfahren? <p>Wie sind Ihre Erfahrungen während der COVID-19-Pandemie mit der Erwerbs- und Bildungsmigration?</p> <ul style="list-style-type: none"> Waren verschiedene Gruppen unterschiedlich durch die COVID-19-Pandemie betroffen? <i>(Aufenthaltstitel, Nationalität, Altersgruppe, Geschlecht)</i> Können Sie durch Ihre Erfahrung zwischen den Entwicklungen aufgrund des FEG einerseits und der Pandemie andererseits unterscheiden? <p><i>Zusatzfragen bei Zuständigkeit auch für allgemeine Erwerbsmigration:</i></p> <p>Aus den Auswertungen des AZR entnehmen wir, dass in Ihrem Bundesland ... (z. B. besonders viele Studierende, besonders viele nicht-akademische Fachkräfte, ...) einen Aufenthaltstitel/ein Visum erhalten haben. Können Sie uns dazu etwas sagen?</p>	<p>Entwicklung Verfahren</p> <p>Quantitativ</p> <p>Qualitativ</p> <p>Besondere Gruppen</p> <p>Auswirkungen COVID-19-Pandemie</p> <p>Besonderheiten im jeweiligen Bundesland (Frage nur stellen, falls vorher aus AZR-Zahlen Besonderheiten ermittelbar)</p>

Erwerbsmigration: Information und Beratung der Migrantinnen und Migranten

Haben Sie Rückmeldung von den Migrantinnen und Migranten bezüglich der neuen Möglichkeiten durch das FEG bekommen? Hierbei kann es sich sowohl um neu zugewanderte Personen der Bildungs- und Erwerbsmigration als auch um Statuswechsler handeln.

- Insbesondere bezüglich der
 - Aufenthalte zur Berufsausbildung?

Zusatzfragen bei Zuständigkeit (auch) für allgemeine Erwerbsmigration:

- Aufenthalte zur Ausbildungsplatzsuche?
- Aufenthalte zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung?

Wie und durch welche Stelle findet in Ihrer Behörde eine Beratung von (potenziellen) Erwerbsmigrantinnen und -migranten vor/nach der Einreise statt?

- Sehen Sie dies als zentralen Teil der Aufgabe Ihrer Behörde bzw. Ihres persönlichen Aufgabebereichs?

- Verweisen Sie die Migrantinnen und Migranten bei Fragen an entsprechende Stellen/weisen Sie auf bestimmte Webangebote hin? (ALiD, MiiG)

- Hohe Nachfrage bei bestimmten Gruppen/Aufenthaltsstiteln?

Zusatzfragen bei Zuständigkeit auch für allgemeine Erwerbsmigration:

Hat sich durch das FEG die Beratungstätigkeit verändert?

Haben Sie den Eindruck, dass die Regelungen zur Bildungs- und Erwerbsmigration nach der Neustrukturierung und Neuformulierung im FEG besser verstanden werden?

- Betrifft dies vor allem bestimmte Gruppen (Nationalitäten/Aufenthaltsstitel etc.)?

Haben Sie mitbekommen, ob und wie sich Migrantinnen und Migranten (sowohl Neueingereiste als auch Statuswechselnde) im Vorfeld Informationen beschafft haben? Wenn ja, über welche Quellen?

- Galt dies insbesondere für das neue beschleunigte Fachkräfteverfahren?
- Haben Sie den Eindruck, dass sich die Migrantinnen und Migranten im Vorfeld mehr Informationen zu den Möglichkeiten zur Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland gewünscht hätten?
- Hat sich das FEG bezüglich der Informationsvermittlung hier eher positiv oder negativ ausgewirkt?

Zusatzfrage bei Zuständigkeit (auch) für beschleunigte Fachkräfteverfahren:

Aus Ihrer Erfahrung: Führt die Unterstützung bei der Antragstellung im beschleunigten Fachkräfteverfahren durch die Unternehmen zu einem größeren Interesse an Erwerbsmigration?

Einschätzung Verfahren durch Migrantinnen und Migranten (Lob, Kritik, Unsicherheiten, Anregungen)

Beratung von Erwerbsmigrantinnen und -migranten

Verweise auf Angebote

Beratung nach FEG

Beschaffung von Informationen im Vorfeld der Migration

Unterstützung durch Unternehmen bei Antragstellung

Erwerbsmigration: Arbeitgeber	
<p>Mit welchen Arbeitgebern arbeiten Sie häufig zusammen? Gibt es bestimmte Arbeitgeber bzw. Branchen in Ihrer Region, die ein besonders hohes Interesse an der Einstellung von Personen aus dem Ausland (sowohl EU als auch aus Drittstaaten) haben?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Gibt es Besonderheiten in Ihrer Region? ■ Zeigt sich ein besonderes Interesse am beschleunigten Fachkräfteverfahren? ■ Welche Rolle spielt der rechtliche Unterschied in der Erwerbsmigration von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen für die Arbeitgeber? ■ Welche Qualifikationen werden v. a. gewünscht? ■ Besteht primär Interesse an ausgebildeten Personen oder auch Bereitschaft zur Ausbildung? 	<p>Bedeutung der Erwerbs- und Ausbildungsmigration für Unternehmen</p>
<p>Haben Sie Rückmeldung von den Arbeitgebern bezüglich der neuen Möglichkeiten durch das FEG und das beschleunigte Fachkräfteverfahren bekommen?</p>	<p>Rückmeldung Arbeitgeber (Lob, Kritik, Unsicherheiten, Anregungen)</p>
<p>Haben Sie den Eindruck, dass die Arbeitgeber sich mehr Informationen über die Möglichkeiten zur Bildungs- und Erwerbsmigration wünschen?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Hat sich das FEG bezüglich der Informationsvermittlung hier eher positiv oder negativ ausgewirkt? ■ Wenn Sie nur ein geringes Interesse feststellen, woran liegt das Ihrer Meinung nach? 	<p>Informationen für Arbeitgeber</p>
<p>Beraten Sie selbst Arbeitgeber, die Interesse an Erwerbsmigration bzw. Ausbildungsmigration haben?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Hat sich durch das FEG die Beratungstätigkeit Ihrer Einrichtung für Arbeitgeber verändert? ■ Haben Sie den Eindruck, dass die Regelungen nach der Neustrukturierung und Neuformulierung im FEG besser verstanden werden? 	<p>Beratung von Arbeitgebern</p>
<p>Aus Ihrer Erfahrung: Welche Rolle spielt die Mitarbeit von Arbeitgebern bzw. Auszubildenden bei der Antragstellung?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Dies bezogen auf: <ul style="list-style-type: none"> ● konkrete Hilfe beim Ausfüllen und Beschaffen von Dokumenten ● Engagement, ausländische Fachkräfte nach Deutschland zu holen 	<p>Rolle der Arbeitgeber</p>
<p><i>Zusatzfrage bei Zuständigkeit (auch) für beschleunigte Fachkräfteverfahren:</i></p> <p>Ist die Gebühr für das beschleunigte Fachkräfteverfahren ein Kritikpunkt oder Hinderungsgrund für Unternehmen?</p>	<p>Gebühren</p>
Erwerbsmigration: Missbrauch der Regelungen	
<p>Haben Sie in Ihrer beruflichen Praxis Fälle, in denen es Personen gibt, die versuchen, die Zuwanderung zu Bildungs- oder Erwerbsmigration zu nutzen, um dann in Deutschland zeitnah auf einen anderen Aufenthaltstitel zu wechseln?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Auch hier interessieren uns besonders <ul style="list-style-type: none"> ● Aufenthalte zur Berufsausbildung <p><i>Zusatzfragen bei Zuständigkeit (auch) für allgemeine Erwerbsmigration:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Aufenthalte zur Ausbildungsplatzsuche ● Aufenthalte zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung <p><i>(Hinweis: Es findet keine nachfolgende Prüfung dazu statt und alle Auskünfte bleiben anonym. Darum bitten, KEINE Namen und persönlichen Daten zu nennen.)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Insbesondere: Kenntnisse über Wechsel zum Asylantrag 	<p>Hinweise auf Missbrauch</p>
<p>Wenn nein, besteht aus Ihrer Sicht durch die neuen Regelungen die Möglichkeit, dass solche Fälle vermehrt auftreten könnten?</p>	<p>Möglichkeit Missbrauch</p>
<p>Wenn ja, was könnte getan werden, um solche Fälle zu verhindern?</p>	<p>Vermeidung Missbrauch</p>

Erwerbsmigration: Administrative Zusammenarbeit	
<p>Wie gestaltet sich die administrative Zusammenarbeit (inhaltlicher Ablauf, Zufriedenheit mit dem Ablauf) ...</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ... mit den Auslandsvertretungen/BfAA? ■ ... mit anderen Behörden? (BA, zentralen und kommunalen ABHen, etc.) ■ ... mit den Arbeitgebern? ■ ... mit anderen Akteuren? (Beratungsstellen, Migrationsberatung für Erwachsene, Anerkennungsstellen etc.) ■ (Lob, Kritik, Anregungen, Verbesserungsvorschläge) <p>Können die Bearbeitungsfristen bzw. angestrebte Bearbeitungszeiten überwiegend eingehalten werden oder gibt es Probleme dabei? Wie sieht es dabei insbesondere beim beschleunigten Fachkräfteverfahren aus?</p> <p>Inwiefern besteht für Personen ein Anreiz, ihr Visum in einen Aufenthaltstitel umzutauschen, wenn dieses länger als drei Monate gültig ist?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Wie ist die Situation bei kurzfristigen Titeln bzw. Titeln, bei denen von einem baldigen Statuswechsel ausgegangen wird (wie z. B. Suchtiteln)? <p>Haben Sie Anregungen, wie bestimmte Verfahren weiter vereinfacht/beschleunigt werden könnten?</p> <p>Was sind Ihrer Meinung nach die Vorteile bzw. Nachteile der zentralen/dezentralen (je nach Befragten auswählen) Bearbeitung im Rahmen der Erwerbsmigration?</p>	<p>Zusammenarbeit mit</p> <p>AVen/BfAA Behörden Arbeitgeber Anderen</p> <p>Fristen</p> <p>Wechsel Visum auf AT</p> <p>Weitere Vereinfachung möglich?</p> <p>Vor- und Nachteile von zentraler/dezentraler Bearbeitung</p>
Erfolg des FEG	
<p>Rückblickend auf die Einführung des FEG: Glauben Sie, dass bislang das Ziel, die Einwanderung von Fachkräften einfacher und attraktiver zu machen, erreicht wurde?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Wenn nein, aus welchen Gründen? Wenn ja, wo/wie im Besonderen? (auch nach Gründen neben COVID-19 fragen) 	<p>Erfolg des FEG</p>
Zusatzfragen bei Zuständigkeit für allgemeine Bildungs- und Erwerbsmigration	
<p>Haben Sie auch Einblicke in das beschleunigte Fachkräfteverfahren? <i>(ggf. Hinweis: Hierzu werden wir mit Herrn/Frau xy noch sprechen/haben wir mit Herrn/Frau xy bereits gesprochen.)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Wenn ja, können Sie mir dazu mehr erzählen? ■ Wie schätzen Sie den Erfolg dieses Verfahrens ein? ■ Verbesserungsnotwendigkeiten? 	<p>Beschleunigtes Fachkräfteverfahren (nur ansprechen, wenn aus Interviewverlauf erkennbar, dass Informationen vorliegen)</p> <p>Lob/Kritik/Verbesserungsvorschläge</p>
Zusatzfragen bei Zuständigkeit für beschleunigte Fachkräfteverfahren	
<p>Haben Sie auch Einblicke in die Erteilung von Aufenthaltstiteln zur allgemeinen Bildungs- und Erwerbsmigration? <i>(ggf. Hinweis: Hierzu werden wir mit Herrn/Frau xy noch sprechen/haben wir mit Herrn/Frau xy bereits gesprochen.)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Wenn ja, können Sie mir dazu mehr erzählen? ■ Wie schätzen Sie den Erfolg dieses Verfahrens ein? ■ Verbesserungsnotwendigkeiten? 	<p>Bildungs- und Erwerbsmigration allgemein (nur ansprechen, wenn aus Interviewverlauf erkennbar, dass Informationen vorliegen)</p> <p>Lob/Kritik/Verbesserungsvorschläge</p>
Weitere Anmerkungen	
<p>Haben Sie noch weitere Hinweise/Anmerkungen zu weiteren Punkten, die die Bildungs- oder Erwerbsmigration betreffen?</p> <p>Möchten Sie noch etwas ergänzen, was Ihnen persönlich wichtig ist?</p>	<p>Offene Frage: weitere Hinweise</p> <p>Persönliche Anmerkungen</p>
Dank und Abschluss	
<p>Dank und Aufnahme auf die Liste interessierter Personen, die den Forschungsbericht bekommen, wenn gewünscht</p>	

Leitfaden Auslandsvertretungen

Zuständige für Erwerbsmigration und beschleunigtes Fachkräfteverfahren

- Vorstellung und **Erläuterungen zum Forschungsvorhaben** und seinen Zielen
 - Die Begleitforschung ist nicht Teil der gesetzlich vorgesehenen Evaluation.
 - Ziel: Auswirkungen der neuen Regelungen des FEG auf die praktische Umsetzung und Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration einschätzen
 - Erhebung von Hinweisen auf Missbrauchsfälle oder sonstige Schwierigkeiten sowie Anregungen und Verbesserungsvorschläge
 - Neben dieser Befragung beinhaltet das Projekt auch Befragungen von Ausländerbehörden sowie quantitative Auswertungen von AZR- und Visadaten sowie Daten, die das BMI zum beschleunigten Fachkräfteverfahren erhält.
- Rolle **der Interviewpartnerin bzw. des Interviewpartners** für das Forschungsvorhaben
 - Das Wissen der Expertinnen und Experten aus der Anwendung der neuen Regelungen in der Sachbearbeitung sowie aus dem Kontakt mit Migrantinnen und Migranten und Unternehmen ist besonders wichtig.
- **Funktion der Gesprächsaufzeichnung**
- **Erlaubnis der Gesprächsaufzeichnung**
- **Beschreibung des Settings beim Telefoninterview** (wer ist im Raum, wer hört zu, etc.)
- **Rechte des Interviewpartners bzw. der Interviewpartnerin**
 - Recht, Fragen nicht zu beantworten
 - Recht, das Interview zu unterbrechen oder abbrechen
 - Recht, das Tonband kurzfristig abzustellen
- Recht auf Anonymität, sodass in der Ergebnisdarstellung kein Rückschluss auf die Person noch auf die Behörde möglich ist
- **Art des Interviews**
 - Leitfaden vorhanden, aber offene Struktur und keine feste Reihenfolge
 - Es geht um individuelle Erfahrungen aus der Praxis
 - Dauer ca. 45–60 Minuten, jedoch keine Zeitbegrenzung
- **Hinweis sensible Daten**
 - Bitte keine sensiblen Auskünfte geben, die Rückschlüsse auf bestimmte Personen zulassen.
- **Gibt es noch offene Fragen?**

■ **Legende:**

„**Blaue Fragen**“ bei Bedarf, falls erkennbar ist, dass hierzu ergänzende Informationen vorliegen

Allgemeine Einstiegsfrage	Stichwörter, Notizen
<p>Kurze Vorstellung der Person</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Hintergrund, seit wann im Thema und in [Land der AV] tätig, vorherige Tätigkeit 	Zur Person
<p>Was fällt Ihnen spontan ein, wenn Sie an die Startphase nach Inkrafttreten des FEG denken?</p>	Offene Einstiegsfrage
Erwerbsmigration: Quantität und Qualität	
<p>Welche Tendenzen konnten Sie bezüglich der Visumanträge und -erteilungen seit Einführung des FEG beobachten?</p>	Entwicklung Verfahren allgemein
<p>Hierbei interessieren uns sowohl quantitative Entwicklungen (Anzahl) als auch qualitative (Qualifikationen, Alter, Geschlecht, Berufsgruppen, Branchen).</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <u>Quantitative Entwicklung</u> insbesondere bei <ul style="list-style-type: none"> ● Visa zur Berufsausbildung ● Visa zur Ausbildungsplatzsuche ● Visa zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung ■ <u>Qualitative Entwicklung</u>: Welche Qualifikationen sind primär vertreten? (bezüglich verschiedener Gruppen, z. B. Anteil Akademikerinnen und Akademiker bzw. nicht-akademische Fachkräfte, besondere Studiengänge, besondere Universitäten, bestimmte Ausbildungsberufe, ggf. bestimmte Nationalitäten, Altersgruppen, Geschlecht) ■ Gibt es neben der [Land der AV]-Staatsangehörigkeit auch Personen mit anderen Staatsangehörigkeiten, die bei Ihnen ein Visum für Deutschland beantragen? Wenn ja, welche? Wie viele? ■ Welche Entwicklung zeichnet sich bei <u>besonders gesuchten Fachkräften</u> ab? Dazu zählen aktuell Personen aus den Bereichen Gesundheitssektor, im IT-Sektor, MINT-Fachkräfte und Handwerk. ■ Wie verlief die Entwicklung insbesondere beim <u>beschleunigten Fachkräfteverfahren</u>? 	Quantitativ Qualitativ
<p>Aus den Auswertungen der Visastatistik können wir entnehmen, dass in [Land der AV] z. B. besonders viele Studierende, besonders viele nicht-akademische Fachkräfte etc. ein Visum erhalten haben. Können Sie uns dazu etwas sagen?</p>	Besondere Gruppen Fokus beschleunigtes Fachkräfteverfahren
<p>Welche Auswirkungen hat die COVID-19-Pandemie auf die Erwerbs- und Bildungsmigration aus [Land der AV]?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Z. B. späte Terminvergaben, Reisetopps, Ressourcen, Personal, Priorisierung nach Aufenthaltstitel/Migrationszweck ■ Gab es Gruppen, die stärker durch die Pandemie betroffen waren als andere? (Aufenthalts-titel, Nationalität, Altersgruppe, Geschlecht) ■ Welche Entwicklungen ordnen Sie dem FEG einerseits und der Pandemie andererseits zu? 	Besonderheiten im jeweiligen Land (Frage nur stellen, falls vorher aus Visastatistik Besonderheiten ermittelbar) Auswirkungen COVID-19-Pandemie

Erwerbsmigration: Motive, Information und Beratung der Migrantinnen und Migranten

Welche Rückmeldungen geben Migrantinnen und Migranten bezüglich der neuen Möglichkeiten durch das FEG?

- Insbesondere bezüglich der
 - Visa zur Berufsausbildung?
 - Visa zur Ausbildungsplatzsuche?
 - Visa zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung?
 (Lob, Kritik, Unsicherheiten, Anregungen)

Einschätzung Verfahren durch Migrantinnen und Migranten (Lob, Kritik, Unsicherheiten, Anregungen)

Aus Ihrer Erfahrung: Was sehen die Migrantinnen und Migranten als besonders entscheidendes Kriterium für die Wahl von Deutschland als Zielland an?

- Welche Rolle spielt dabei u. a. die Sprache, Entfernung zum Herkunftsland, Willkommenskultur?

Wahl von Deutschland als Zielland

Welche Möglichkeiten zur Vorbereitung gibt es für Erstantragstellende, aber auch andere Personen (Abgelehnte, Wdhlg.) in [Land der AV]?

- ... zum Spracherwerb?
- ... für Beratungsangebote, z. B. Anerkennungsberatung der deutschen Außenhandelskammern „ProRecognition“?
- ... bezüglich Zusammenarbeit mit relevanten Internationalen Unternehmen mit Standort im Sitzland und DE?

Möglichkeiten:

Spracherwerb

Beratung

Zusammenarbeit mit Unternehmen

Sehen Sie die Beratung als zentralen Teil der Aufgabe Ihrer bzw. Ihres persönlichen Aufgabebereichs?

- Wie und durch welche Stelle findet in Ihrer AV eine Beratung von (potenziellen) Erwerbsmigrantinnen und -migranten statt?
- Verweisen Sie die Migrantinnen und Migranten bei Fragen an entsprechende Stellen/weisen Sie auf bestimmte Webangebote hin? (ALiD, *Make it in Germany*)
- Hohe Nachfrage bei bestimmten Gruppen/AT?

Beratung von Erwerbsmigrantinnen und -migranten

Verweise auf Angebote

Auf welche Weise hat sich durch das FEG die Beratungstätigkeit verändert?

- Haben Sie den Eindruck, dass die Regelungen zur Bildungs- und Erwerbsmigration nach der Neustrukturierung und Neuformulierung im FEG besser verstanden werden?
- Betrifft dies vor allem bestimmte Gruppen (Nationalitäten/Aufenthaltstitel etc.)?

Änderung Beratung durch FEG

Haben Sie mitbekommen, ob und wie sich Migrantinnen und Migranten im Vorfeld ihres Visumantrags Informationen beschafft haben? Wenn ja, über welche Quellen?

- Galt dies insbesondere auch für das neue beschleunigte Fachkräfteverfahren?
- Haben Sie den Eindruck, dass sich die Migrantinnen und Migranten im Vorfeld mehr Informationen zu den Möglichkeiten zur Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland gewünscht hätten?
- Hat sich das FEG bezüglich der Informationsvermittlung hier eher positiv oder negativ ausgewirkt?

Beschaffung von Infos im Vorfeld

„Bewerben“ Sie selbst Deutschland als Zielland der Erwerbs- und Bildungsmigration?

- Welche Kanäle oder Angebote nutzt die Auslandsvertretung, um auf das beschleunigte Fachkräfteverfahren und Deutschland als Zielland aufmerksam zu machen? (bspw. wurden Merkblätter in der Auslandsvertretung ausgelegt?)

Werbung für Deutschland

Erwerbsmigration: Motive, Information und Beratung der Migrantinnen und Migranten	
<p>Kennen Sie Gründe, die dazu führen, dass potenzielle zunächst interessierte Fachkräfte sich dann doch gegen eine Erwerbs- und Bildungsmigration nach Deutschland entscheiden und ihren Antrag zurückziehen bzw. gar keinen Visumantrag stellen?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Welche Möglichkeiten gäbe es Ihrer Einschätzung nach, diese Hürden abzubauen? ■ Spielen Kosten (für Visum, Spracherwerb, Anerkennung, beschleunigtes Fachkräfteverfahren etc.) dabei eine besondere Rolle? ■ Spielen die Möglichkeiten des Nach- bzw. Mitzugs von Familienangehörigen eine Rolle? 	Interessierte Personen, die dann doch nicht zuwandern
<p>Was können Sie uns zur Ablehnung von Visumanträgen sagen; welche Gründe führen zu einer Ablehnung von Visumanträgen?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Wie ist das Verhältnis von bewilligten Visumanträgen zu abgelehnten Anträgen ungefähr? Gibt es Visumanträge (für gewisse Aufenthaltstitel), die besonders von Ablehnungen betroffen sind? ■ Wie groß ist das Interesse seitens Migranten und Migrantinnen, im Folgenden einen Wiederholungsantrag zu stellen? ■ Erläutern Sie bei Ablehnung die Gründe und verweisen Sie auf Möglichkeiten, sich weiter zu qualifizieren, weitere Dokumente zu beschaffen, um doch noch ein Visum zu erhalten (falls möglich)? ■ Arbeiten Sie hierbei mit bestimmten Institutionen zusammen? 	Ablehnungen Visumanträge Folgeanträge Gründe Ablehnung und weiterführende Maßnahmen
Erwerbsmigration: Arbeitgeber	
<p>Wie viel direkten Kontakt haben Sie mit Unternehmen in Deutschland, wenn es um das Thema Erwerbsmigration geht?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Z. B. auch internationale Unternehmen, die einen Standort in Ihrem Sitzland und in Deutschland haben? ■ Kommt es vor, dass Arbeitgeber aus Deutschland versuchen, Sie direkt zu kontaktieren? 	Rolle der Arbeitgeber
<p>Aus Ihrer Erfahrung: Welche Rolle spielt die Mitarbeit von Arbeitgebern bzw. Auszubildenden bei der Antragstellung im beschleunigten Fachkräfteverfahren? Und welche im regulären Verfahren?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Bezogen auf: <ul style="list-style-type: none"> ● konkrete Hilfe beim Ausfüllen und Beschaffen von Dokumenten ● Engagement, ausländische Fachkräfte nach Deutschland zu holen 	Unterstützung durch Unternehmen bei Antragstellung
Erwerbsmigration: Missbrauch der Regelungen	
<p>Haben Sie in Ihrer beruflichen Praxis Fälle, in denen die Vermutung naheliegt, dass Personen versuchen, die Zuwanderung zu Bildungs- oder Erwerbsmigration missbräuchlich zu einem anderen Zweck zu nutzen (z. B. um in Deutschland einen Asylantrag zu stellen)?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Auch hier interessieren uns besonders <ul style="list-style-type: none"> ● Visum zur Berufsausbildung ● Visum zur Ausbildungsplatzsuche ● Visum zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte mit Berufsausbildung ■ In welchem Umfang werden gefälschte Dokumente/Zertifikate vorgelegt? Welche Herausforderungen gibt es diesbezüglich? 	Hinweise auf Missbrauch
<p>Besteht aus Ihrer Sicht durch die neuen Regelungen die Möglichkeit, dass solche Fälle vermehrt auftreten könnten?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Wenn ja, was könnte getan werden, um solche Fälle zu verhindern? 	Möglichkeit Missbrauch Vermeidung Missbrauch

Erwerbsmigration: Administrative Zusammenarbeit	
<p>Wie gestaltet sich die administrative Zusammenarbeit (inhaltlicher Ablauf, Zufriedenheit mit dem Ablauf) ...</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ... mit den Ausländerbehörden? <ul style="list-style-type: none"> ● Sehen Sie dabei Vorteile bzw. Nachteile in der Zusammenarbeit mit einer zentralen bzw. dezentralen ABH im beschleunigten Fachkräfteverfahren? ● Funktioniert der digitale Austausch (elektronischer Austausch von Dokumenten, Auslesen der Vorabzustimmung aus dem AZR)? ● Ist die Verteilung der Aufgaben zwischen ABHn und AVen aus Ihrer Sicht klar geregelt? ● Kommt es auch zu einer Zusammenarbeit in regulären Verfahren außerhalb des beschleunigten Fachkräfteverfahrens? ■ ... mit der BA? <ul style="list-style-type: none"> ● ... auch z. B. im Rahmen von Vermittlungsabsprachen/bilateralen Absprachen (vorher recherchieren), Arbeitsmarktzulassung ■ ... mit jeweiligen Ministerien u./o. der Arbeitsverwaltung des Sitzlandes? ■ ... mit Außenhandelskammern? ■ ... mit Projekten zur Fachkräfteeinwanderung? (z. B. <i>Triple Win, Hand in Hand for Talents</i> etc.) <ul style="list-style-type: none"> ● Sehen Sie Vorteile bzw. Nachteile der Fachkräfteeinwanderung durch diese Art von Projekten, die den gesamten Prozess begleiten? ■ ... mit den Anerkennungsstellen? ■ ... mit anderen Akteuren? (GIZ, Goethe-Institute, Beratungsstellen etc.) (Lob, Kritik, Anregungen, Verbesserungsvorschläge) 	<p>Zusammenarbeit mit Behörden</p> <p>Anderen</p>
<p>Hatten Sie bereits Kontakte mit/Unterstützung durch das BfAA?</p>	<p>BfAA</p>
<p>Inwiefern wird von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Visa im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration für 6 bis 12 Monate auszustellen (z. B. im beschleunigten Fachkräfteverfahren)?</p>	<p>Visa-Gültigkeitsdauer</p>
<p>Haben Sie Erkenntnisse darüber, wie viel Zeit im Durchschnitt zwischen der Visaerteilung und der letztendlichen Einreise nach Deutschland vergeht? (Hintergrund: mögliche Diskrepanz von Visa- und Zuwanderungsstatistik)</p>	<p>Dauer bis Einreise</p>
<p>Können die Bearbeitungsfristen bzw. angestrebte Bearbeitungszeiten überwiegend eingehalten werden oder gibt es Probleme dabei? Wie sieht es dabei insbesondere beim beschleunigten Fachkräfteverfahren aus? (innerhalb von 3 Wochen Termin zur Beantragung des Visums, innerhalb von 3 Wochen Entscheidung durch AV, wenn vollständig u. Voraussetzungen vorliegen)</p>	<p>Fristen</p>
<p>Haben Sie Anregungen, wie bestimmte Verfahren weiter vereinfacht/beschleunigt werden könnten?</p>	<p>Weitere Vereinfachung möglich?</p>
Erfolg des FEG	
<p>Rückblickend auf die Einführung des FEG: Glauben Sie, dass bislang das Ziel, die Einwanderung von Fachkräften einfacher und attraktiver zu machen, erreicht wurde?</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Wenn nein, aus welchen Gründen? Wenn ja, wo/wie im Besonderen? (auch nach Gründen neben COVID-19 fragen) 	<p>Erfolg des FEG</p>
Weitere Anmerkungen	
<ul style="list-style-type: none"> ■ Haben Sie noch weitere Hinweise/Anmerkungen zu weiteren Punkten, die die Bildungs- oder Erwerbsmigration betreffen? ■ Möchten Sie noch etwas ergänzen, was Ihnen persönlich wichtig ist? 	<p>Offene Frage: weitere Hinweise</p> <p>Persönliche Anmerkungen</p>
Dank und Abschluss	
<p>Dank und Aufnahme auf die Liste interessierter Personen, die den Forschungsbericht bekommen, wenn gewünscht</p>	

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABH	Ausländerbehörde
a. F.	alte Fassung
AHK	Deutsche Auslandshandelskammer
ALiD	Arbeiten und Leben in Deutschland
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AV	Auslandsvertretung
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BfAA	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BVA	Bundesverwaltungsamt
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
eAT	elektronischer Aufenthaltstitel
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FEG	Fachkräfteeinwanderungsgesetz
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HWK	Handwerkskammer
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ICT-Karte	Intra Corporate Transfer, Unternehmensinterner Transfer
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHK FOSA	IHK Foreign Skills Approval
IQ	Integration durch Qualifizierung
IT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOFA	Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung
KuBB	Koordinierungs- und Beratungsstelle Berufsanerkennung
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
MiiG	Make it in Germany
SVR	Sachverständigenrat für Integration und Migration
ZAB	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit
ZSBA	Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1:	Erteilte D-Visa im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration von 2018 bis 2021	25
Abbildung 2-2:	Zuzüge von Drittstaatsangehörigen mit einem Aufenthaltstitel im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration von 2018 bis 2021	31
Abbildung 2-3:	Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Bildungsmigration in 2021 nach Staatsangehörigkeit	34
Abbildung 2-4:	Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Erwerbsmigration in 2021 nach Staatsangehörigkeit	35
Abbildung 2-5:	In 2021 zugewanderte Drittstaatsangehörige im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration nach den fünf häufigsten Bundesländern	37
Abbildung 2-6:	Aufhältige Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel zur Bildungs- und Erwerbsmigration von Dezember 2018 bis Juni 2022	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Erteilte D-Visa im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration zwischen März 2020 und Juni 2022 nach statistischer Zuordnung	26
Tabelle 2-2:	Auslandsvertretungen mit den meisten Erteilungen von D-Visa zwischen März 2020 und Juni 2022 nach Aufenthaltszweck	28
Tabelle 2-3:	Ausgewählte D-Visa-Erteilungen im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration zwischen März 2020 und Juni 2022 nach Rechtsgrundlage	29
Tabelle 2-4:	Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration in 2021 nach Rechtsgrundlage	33
Tabelle 2-5:	Drittstaatsangehörige mit Ersterteilung eines Aufenthaltstitels im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration zwischen März 2020 und Juni 2022 nach Rechtsgrundlage	39
Tabelle 2-6:	Ausgewählte Statuswechsel von Drittstaatsangehörigen in Verbindung mit der Bildungs- bzw. Erwerbsmigration zwischen März 2020 und Juni 2022	41
Tabelle 2-7:	Aufhältige Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration zum 30. Juni 2022	43
Tabelle 3.1:	Personen mit Ersterteilung im Bereich der Bildungs- und Erwerbsmigration im Jahr 2021 nach befragten Behörden	49
Tabelle 5-1:	Erteilte Visa nach Rechtsgrundlagen im Jahr 2021 in den in der Befragung vertretenen Herkunftsländern	98
Tabelle 5-2:	Erteilte Visa in Brasilien nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021	99
Tabelle 5-3:	Erteilte Visa in China nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021	99
Tabelle 5-4:	Erteilte Visa in Indien nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021	100
Tabelle 5-5:	Erteilte Visa in Mexiko nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021	101
Tabelle 5-6:	Erteilte Visa in den Philippinen nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021	101
Tabelle 5-7:	Erteilte Visa in der Russischen Föderation nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021	102
Tabelle 5-8:	Erteilte Visa in Serbien nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021	103
Tabelle 5-9:	Erteilte Visa in der Türkei nach statistischer Zuordnung im Jahr 2021	103

Literaturverzeichnis

- AA – Auswärtiges Amt (2022a):** Startschuss für das Auslandsportal – Pilotphase für digitale Visumbeantragung. Online: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/auslandsportal/2538094> (07.10.2022).
- AA – Auswärtiges Amt (2022b):** Übersicht zur Visumpflicht bzw. -freiheit bei Einreise in die Bundesrepublik Deutschland. Online: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/visa-und-aufenthalt/staatenliste-zur-visumpflicht/207820> (05.10.2022).
- AA – Auswärtiges Amt (2022c):** Visumhandbuch. Stand: März 2022. 74. Ergänzungslieferung. Online: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/207816/86bc1cf8d085561fed2c213ae8607115/visumhand-buch-data.pdf> (05.10.2022).
- Adunts, David/Brücker, Herbert/Fendel, Tanja/Hauptmann, Andreas/Keita, Sekou/Konle-Seidl, Regina (2022):** Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland. IAB-Forschungsbericht, Nürnberg.
- Anger, Christina/Koppel, Oliver/Plünnecke, Axel/Röben, Enno/Schüler, Ruth Maria (2019):** MINT Frühjahrsreport 2019. MINT und Innovationen. Erfolge und Handlungsbedarfe. Gutachten für BDA, BDI, MINT Zukunft schaffen und Gesamtmetall, Köln: IW Köln.
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2022):** Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen. Deutschland. Berichtsjahr 2021. Online: https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202112/iii6/ae-aezu/aezu-d-0-202112-xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=1 (5.10.2022).
- Bozhinoska Lazarova, Monika/Brücker, Herbert/Deuster, Christoph (2022):** Wanderungsbewegungen in Deutschland: Starker Rückgang während der Covid-19-Pandemie. IAB-Kurzbericht 10/2022, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019):** Das Bundesamt in Zahlen 2018. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020):** Das Bundesamt in Zahlen 2019. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2021):** Das Bundesamt in Zahlen 2020. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022):** Das Bundesamt in Zahlen 2021. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011):** Fachkräftesicherung – Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022a):** Fachkräftestrategie der Bundesregierung. Berlin.

- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022b):** Kabinett beschließt Eckpunkte. Mehr Fachkräfte aus Drittstaaten gewinnen. Pressemitteilung vom 30.11.2022. Online: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/2022/deutschland-wird-das-einwanderungsrecht-grundlegend-modernisieren.html> (05.12.2022).
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022c):** Fachkräftemonitoring für das BMAS – Mittelfristprognose bis 2026. Forschungsbericht 602. Gemeinsame Studie des IAB, bibb, GWS. Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020a):** Anwendungshinweise des BMI zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-fachkraefteeinwanderungsgesetz.pdf> (05.10.2022).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020b):** Vorübergehende Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu Österreich, der Schweiz, Frankreich, Luxemburg und Dänemark. Pressemitteilung vom 15.3.2020. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/03/grenzschiessung-corona.html> (05.10.2022).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020c):** Bundesinnenminister Seehofer ordnet weitreichende Reisebeschränkungen im internationalen Luft- und Seeverkehr an. Pressemitteilung vom 17.3.2020. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/03/corona-reisebeschraenkungen.html> (05.10.2022).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020d):** Änderungen im Grenzregime. Pressemitteilung vom 13.5.2020. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/05/aenderungen-im-grenzregime.html> (05.10.2022).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020e):** Schrittweise Aufhebung der Einreisebeschränkung für Drittstaaten. Pressemitteilung vom 1.7.2020. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/07/aufhebung-einreisebeschraenkung.html> (05.10.2022).
- BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat (2022):** Coronavirus. Unsere Antworten auf Ihre häufigsten Fragen. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/bevoelkerungsschutz/coronavirus/coronavirus-faqs.html> (05.10.2022).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2023):** Kabinett beschließt neues Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Bundesregierung schafft neue Wege der Erwerbsmigration. Pressemitteilung vom 29.3.2023. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/03/fachkraefte-kabinett.html> (02.05.2023).
- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020a):** Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2018. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und für Heimat.
- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2020b):** Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2019. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und für Heimat.
- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022):** Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2020. Berlin: Bundesministerium des Innern und für Heimat.
- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023):** Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2021. Berlin: Bundesministerium des Innern und für Heimat.
- Böse, Carolin/Schmitz, Nadja (2022):** Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2021: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Bundesinstitut für Berufsbildung. Online: https://res.bibb.de/vet-repository_780621 (05.10.2022).

Brücker, Herbert/Jaschke, Philipp/Keita, Sekou/Konle-Seidl, Regina (2019): IAB-Stellungnahme 4/2019: Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Nürnberg.

Bundesregierung (2021): Ein Jahr Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Gemeinsame Pressemitteilung. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2021/02/fachkraefteeinwanderung.html> (07.10.2022).

Burstedde, Alexander/Malin, Lydia/Risius, Paula (2017): Fachkräfteengpässe in Unternehmen. Rezepte gegen den Fachkräftemangel: Internationale Fachkräfte, ältere Beschäftigte und Frauen finden und binden. Studie 4/2017. Studie im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie geförderten Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KOFA), Köln: IW Köln.

Deutsche Handwerks Zeitung (2021): Erste Bilanz: Was bringt das Fachkräfteeinwanderungsgesetz? Online: <https://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/erste-bilanz-was-bringt-das-fachkraefteeinwanderungsgesetz-167602/> (07.10.2022).

Deutscher Bundestag (2022a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Ali Al-Dailami, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 20/1754. Grenzüberschreitende Abwerbung von Pflegekräften. Drucksache 20/2237. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2022b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion CDU/CSU. Drucksache 20/3189. Belastungen des deutschen Arbeitsmarkts durch den Fachkräftemangel. Drucksache 20/3477. Berlin: Deutscher Bundestag.

Diakonie Deutschland (2020): Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Wissen Kompakt. Online: <https://www.diakonie.de/wissen-kompakt/fachkraefteeinwanderungsgesetz> (07.10.2022).

DHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2022): DIHK-Vorschläge zur Reform des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Online: <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/fachkraefte/dihk-vorschlaege-zur-reform-des-fachkraefteeinwanderungsgesetzes-76422> (07.10.2022).

Dippe, Andrea (2021): Vorbemerkung zu den §§ 18–21, in: Huber, Bertold/Mantel, Johanna (Hrsg.): AufenthaltG/AsylG. C. H. Beck: München.

Geis-Thöne, Wido (2021): Zur Fachkräftesicherung braucht die Migrationspolitik drei Säulen. IW-Kurzbericht No. 89/2021. Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Wiesbaden: VS Verlag für Wissenschaften.

Graf, Johannes (2019): Wanderungsmonitoring: Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2018. Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1. Nürnberg: Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Graf, Johannes (2020): Wanderungsmonitoring: Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2019. Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1. Nürnberg: Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Graf, Johannes (2021): Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2020. Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1. Nürnberg: Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Graf, Johannes (2022): Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2021. Berichtsreihen zu Migration und Integration, Reihe 1. Nürnberg: Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

- Graf, Johannes** (2023): Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Halbjahresbericht 2022. Berichtserien zu Migration und Integration, Reihe 1. Nürnberg: Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.
- Graf, Johannes/Heß, Barbara** (2020): Ausländische nicht-akademische Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Eine Bestandsaufnahme vor dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Forschungsbericht 35 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Helfferich, Cornelia** (2011): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hofmann, Sandra/Laukhuf, Andrea/Runschke, Benedikt/Spies, Sabrina/Stohr, Daniel** (2019): Aktuelle und zukünftige Einwanderungsbedarfe von IT-Fachkräften nach Deutschland. Wie attraktiv sind die Bundesländer? WISO Diskurs 09/2019, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Hopf, Christel** (2007): Qualitative Interviews – Ein Überblick, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.) (2007): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Berlin: Rowohlt, 349–368.
- IQ – Integration durch Qualifizierung** (2021): IQ konkret Fachmagazin, Ausgabe 2/2021. Herausgeber: ebb Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung mbH. Köln.
- IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln** (2017): Die deutsche Konjunktur am Limit. Fachkräftemangel als Wachstumsbremse IW-Konjunkturprognose Herbst 2017. Online-Sonderausgabe Nr. 2.2017. Online: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/368796/IW-Trends_2017-04-01_Prognose.pdf (14.02.2019).
- Kuckartz, Udo** (2018): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, Weinheim: Beltz Juventa Verlag.
- Mayring, Philipp** (2007): Qualitative Inhaltsanalyse, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Berlin: Rowohlt, 468–475.
- NRW-Landesregierung** (2021): Nordrhein-Westfalen beschleunigt Fachkräfteeinwanderung. Pressemitteilung. Online: <https://www.land.nrw/pressemitteilung/nordrhein-westfalen-beschleunigt-fachkraefteeinwanderung> (07.10.2022).
- Pierenkemper, Sarah/Hickmann, Helen/Jansen, Anika** (2022): Internationale Fachkräfte aus Drittstaaten – zwei Jahre Fachkräfteeinwanderungsgesetz. KOFA Kompakt, 3/2022. Köln.
- Schultz, Susanne** (2022): Fachkräftemigrationsmonitor 2021. Trends und Potenziale zum Zuzug ausländischer Fachkräfte. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Sommer, Ilka** (2022): Regionale Bestandsaufnahme Fachkräfteeinwanderung in Rheinland-Pfalz. Ein Zwischenstand aus dem IQ Netzwerk Rheinland-Pfalz. Mainz.
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP** (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Berlin.
- Statistisches Bundesamt** (2022): Qualitätsbericht Ausländerstatistik. Online: <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Qualitaet/Qualitaetsberichte/Bevoelkerung/auslaenderstatistik.pdf> (5.10.2022).
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2017): Neuordnung der Einwanderungspolitik. Ein Einwanderungsgesetzbuch für Deutschland. Positionspapier, Berlin: SVR.

- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2019): Der Regierungsentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes enthält wichtige Änderungen und Symbolkraft, geht aber nicht weit genug. Pressemitteilung vom 20. März 2019. Online: https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/stellungnahme_feg/ (07.10.2022).
- SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration** (2021): Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Corona-Pandemie bremsst erstrebte Effekte aus. Presseinformation vom 1. März 2021. Online: <https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/fachkraefteeinwanderungsgesetz> (07.10.2022).
- SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration** (2022): Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Gleichwertigkeitsnachweis flexibilisieren. Presseinformation vom 28. Februar 2022. Online: <https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/zwei-jahre-fachkraefteeinwanderungsgesetz> (07.10.2022).
- Thym, Daniel** (2022): Helfer sind keine Fachkräfte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (Hauptausgabe), 25.08.2022. Frankfurt.
- Tonn, Stephanie** (2021): Das beschleunigte Fachkräfteverfahren – Ein erstes Resümee unter Berücksichtigung der Pandemiesituation, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 1, S. 14–19.

Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl

Forschungsberichte

- | | | | |
|-------|--|-------|--|
| FB 44 | <p>Das Aufnahmeprogramm „Neustart im Team“: Studie zur Programmumsetzung. Abschlussbericht.
Verfasst von: Florian Tissot, Nadja Dumann und Maria Bitterwolf (2023)
https://doi.org/10.48570/bamf.fz.fb.44.d.2023.nest.1.0</p> | FB 41 | <p>Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Ergebnisse der ersten Welle der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung.
Verfasst von: Herbert Brücker, Andreas Ette, Markus M. Grabka, Yuliya Kosyakova, Wenke Niehues, Nina Rother, C. Katharina Spieß, Sabine Zinn, Martin Bujard, Adriana Cardozo, Jean Philippe Décieux, Amrei Maddox, Nadja Milewski, Robert Naderi, Lenore Sauer, Sophia Schmitz, Silvia Schwanhäuser, Manuel Siegert, Kerstin Tanis und Hans Walter Steinhauer (2023)
https://doi.org/10.48570/bamf.fz.fb.41.d.2023.ukrclangbericht.1.0</p> |
| FB 43 | <p>COVID-19-Erkrankungen und Impfungen gegen SARS-CoV-2 bei Personen mit und Personen ohne Migrationserfahrung – Ergebnisse aus der RKI-SOEP-2 Studie.
Verfasst von: Laura Goßner (IAB) und Manuel Siegert (BAMF) (2023)
https://doi.org/10.48570/bamf.fz.fb.43.d.2023.rki-ibs.1.0</p> | FB 40 | <p>Eckdaten zur Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland“ (RAM 2015).
Verfasst von: Christian Babka von Gostomski (2022)</p> |
| FB 42 | <p>Das Leben nach der Rückkehr: Langfristige Reintegration nach der geförderten Ausreise aus Deutschland. Begleitstudie II zum Bundesprogramm StarthilfePlus.
Verfasst von: Christian Kothe, Lukas Otte, Dominique Reischl, Şeyma Uluköylü, Tatjana Baraulina und Franziska Clevers (2023)
https://doi.org/10.48570/bamf.fz.fb.42.d.2023.starthilfeplus2.1.0</p> | FB 39 | <p>Binnenmobilität von Geflüchteten mit Schutzstatus in Deutschland. Eine explorative Analyse auf Basis des Ausländerzentralregisters.
Verfasst von: Johannes Weber (2022)</p> |
-
- ## EMN Deutschland Paper
- | | |
|--------|---|
| 1/2023 | <p>Integration von Migrantinnen in Deutschland: Politiken und Maßnahmen. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).
Verfasst von: Claudia Lechner und Kaan Atanisev (2023)
https://doi.org/10.48570/bamf.fz.emndp.01/2023.d.2023.migrantinnen.1.0</p> |
|--------|---|

Working Paper

- WP 94 Die Bekämpfung von Menschenhandel: Rechtliche Entwicklungen, Schutzverfahren und aktuelle Herausforderungen. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) Verfasst von: Benjamin Drechsel (2022)
- WP 93 Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland: Perspektiven, Maßnahmen und Herausforderungen. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) Verfasst von: Friederike Haberstroh, Axel Kreienbrink, Claudia Lechner (2022)
- WP 92 Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) Verfasst von: Friederike Haberstroh (2022)

Kurzanalysen

- 04/2022 Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Flucht, Ankunft und Leben. Verfasst von: Herbert Brücker, Andreas Ette, Markus M. Grabka, Yuliya Kosyakova, Wenke Niehues, Nina Rother, C. Katharina Spieß, Sabine Zinn, Martin Bujard, Adriana Cardozo, Jean Philippe Décieux, Amrei Maddox, Nadja Milewski, Robert Naderi, Lenore Sauer, Sophia Schmitz, Silvia Schwanhäuser, Manuel Siegert und Kerstin Tanis (2022)
<https://doi.org/10.48570/bamf.fz.ka.04/2022.d.12/2022.ukrkurzbericht.1.0>
- 03/2022 Menschen aus Eritrea und Syrien in Deutschland: Unterstützungspotenziale persönlicher Netzwerke. Verfasst von: Manuel Siegert (2022)
- 02/2022 Fünfte Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Entwicklung der Deutschkenntnisse, Sorgen und Lebenszufriedenheit bei Geflüchteten während des ersten Covid-19-Pandemiejahres. Verfasst von: Wenke Niehues (2022)

- 01/2022 Die Wohnhistorie Geflüchteter in Deutschland. Verfasst von: Kerstin Tanis (2022)

Beitragsreihe

- BR 12 Evaluation bundesfinanzierter Beratungsstellen, Abschlussbericht der Evaluation der Beratungsstellen zur Distanzierung und Deradikalisierung vom islamistischen Extremismus. Verfasst von: Kari-Maria Karliczek, Vivienne Ohlenforst, Dorte Schaffranke und Dennis Walkenhorst (2023)
<https://doi.org/10.48570/bamf.fz.beitr.b12.d.2023.beratungsstellen.1.0>
- BR 11 Distanzierungsverläufe vom salafistischen Extremismus. Eine empirische Studie über die Vielfalt individueller Wege der Loslösung vom Salafismus. Verfasst von: Corinna Emser, Imke Haase, Mika Moeller, Christoph Nagel und Robert Pelzer (2022)
- BR 10 SCHNITT:STELLEN 2.0 – Neue Erkenntnisse aus Forschung und Beratungspraxis im Phänomenbereich islamistischer Extremismus. Herausgegeben von: Corinna Emser, Axel Kreienbrink, Nelia Miguel Müller, Teresa Rupp, Alexandra Wielopolski-Kasaku (2022)

Regelmäßig erstellte Berichte

- MB Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2021 (2023)
- JB Jahresbericht 2022 des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2023)
- PB Migration, Integration, Asyl in Deutschland 2020. Politische und rechtliche Entwicklungen. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) – „Politikbericht“ (2022)

Berichtsreihen zu Migration und Integration

Reihe 1	Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Halbjahresbericht 2022 Verfasst von: Johannes Graf (2023) https://doi.org/10.48570/bamf.fz.bericht.r1.d.2023.mobemi.hjb.2022.1.0	Reihe 2	Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland. Jahresbericht 2021 Verfasst von: Johannes Graf (2022)
Reihe 1	Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2021 Verfasst von: Johannes Graf (2022)	Reihe 3	Potenziale von Asylantragstellenden: Analyse der „SoKo“-Sozialstrukturdaten. Halbjahresbericht 2022 Verfasst von: Barbara Heß (2022)
Reihe 2	Freizügigkeitsmonitoring: Migration von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland. Halbjahresbericht 2022 Verfasst von: Johannes Graf (2023) https://doi.org/10.48570/bamf.fz.bericht.r2.d.2023.freizueg.hjb2022.1.0	Reihe 3	Potenziale von Asylantragstellenden: Analyse der „SoKo“-Sozialstrukturdaten. Jahresbericht 2021 Verfasst von: Barbara Heß (2022)

Eine vollständige Liste aller erschienenen Publikationen des BAMF-Forschungszentrums finden Sie unter:
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/forschungspublikationen-gesamtliste.html>

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl
90461 Nürnberg

Verfasst von:

Eugenie Becker | Referat FIII – Migration und Integration: Dauerbeobachtung und
Berichtsreihen

Johannes Graf | Referat FIII – Migration und Integration: Dauerbeobachtung und
Berichtsreihen

Barbara Heß | Referat FIII – Migration und Integration: Dauerbeobachtung und
Berichtsreihen

Dr. Matthias Huber | Referat FIII – Migration und Integration: Dauerbeobachtung und
Berichtsreihen

Stand:

03/2023

Druck:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Gestaltung:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

Bildnachweis:

Coverbild: Adobe Stock, cevahir

Zitation:

Becker, Eugenie/Graf, Johannes/Heß, Barbara/Huber Matthias (2023): Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz. Forschungsbericht 45 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. <https://doi.org/10.48570/bamf.fz.fb.45.d.2023.feg.1.0>

ISBN:

978-3-944674-33-9

ISSN:

2750-1418

Diese Publikation wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Besuchen Sie uns auf

www.facebook.com/bamf.socialmedia



[@BAMF_Dialog](https://twitter.com/BAMF_Dialog)



[@bamf_bund](https://www.instagram.com/bamf_bund)

www.bamf.de/forschung

