

Dr. Thomas Duve, AWV e.V.

Optimierung des Verfahrens zur Einreise von ausländischen Fach- und Führungskräften – Eine Zwischenbilanz

Ausgangslage und Handlungsbedarf

Bei immer mehr Unternehmen verschiedener Branchen steigt der Bedarf an ausländischen Fach- und Führungskräften. Die Gründe für diese Entwicklung können ganz unterschiedlich ausfallen. Neben einer zunehmenden Internationalisierung des wirtschaftlichen Handelns führt auch die demografische Entwicklung in Deutschland zu diesem wachsenden Bedarf. Für die betroffenen Unternehmen ist es von großer Wichtigkeit, dass die ausländischen Fach- und Führungskräfte, die in Deutschland arbeiten möchten, einen möglichst einfachen und schnellen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten. Der Verwaltungsaufwand, der bislang erforderlich ist, um einen neuen Mitarbeiter aus dem Ausland in ein Unternehmen nach Deutschland zu holen, wird jedoch häufig als extrem kompliziert und langwierig beschrieben. Als Gründe hierfür sind u. a. uneinheitliche Antragsformulare, unterschiedliche Ansprechpartner, eine mangelnde Transparenz hinsichtlich des Verfahrenstandes, uneinheitliche Vorgehensweisen und Anforderungen bei den Behörden, aber auch generell lange Bearbeitungszeiten zu sehen. Es ist daher aus Respekt vor den ausländischen Arbeitnehmern, aber auch im Sinne einer Förderung des Wirtschaftsstandortes Deutschland unerlässlich, das Verfahren zur Einreise von ausländischen Fach- und Führungskräften zu optimieren.

Bisherige Arbeitsschritte

Um diese Entwicklung zu unterstützen, ist zwingend ein gesamtheitlicher Blick auf die damit verbundenen Strukturen und Prozesse erforderlich. Nur auf diese Weise können bestehende Hürden bei der Gewinnung qualifizierter Fach- und Führungskräfte frühzeitig erkannt und beseitigt werden.

Bereits 2010 begann die AWV zusammen mit der Metropolregion Rhein-Neckar GmbH, Vertreter

ternehmen durch die AWV zeigte im Ergebnis den Handlungsbedarf und konnte gleichzeitig erste Optimierungspotenziale zur Verfahrensbeschleunigung identifizieren.¹

Zielsetzung und Ablauf des Projekts Einreiseoptimierung

Zu Beginn des Jahres 2011 wurde vom Nationalen Normenkontrollrat das Projekt „Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten“ (im Weiteren „Einreiseoptimie-



Abbildung 1: Projektbeteiligte bei der Vorstellung der Ergebnisse im Bundeskanzleramt.

der am Einreiseverfahren beteiligten Strukturen im Rahmen eines Expertenworkshops an einen Tisch zu holen. Ziel war es, einen Überblick über die gelebte Verwaltungspraxis zu erhalten, bestehende Probleme zu identifizieren und erste Verbesserungsvorschläge zu diskutieren. Auch eine Branchenübergreifende Befragung von Un-

ternehmen“) gestartet, welches auch von der AWV unterstützt wurde.

Das Projekt „Einreiseoptimierung“ hatte sich das Ziel gesetzt, bürokratische Hemmnisse bei der Erteilung eines Visums zur Arbeitsaufnahme zu identifizieren und konkrete Vorschläge zur Optimierung des Verfahrens zu erarbeiten.

² Siehe Thomas Duve: Deutschland – Ein attraktiver Standort für internationale Fach- und Führungskräfte?, AWV-Informationen 2/2011, S. 4–7.

Ausländischen Fach- und Führungskräften soll es zukünftig ermöglicht werden, mit einem geringeren Verwaltungsaufwand Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt zu erhalten.

Wie in den Expertenworkshops waren auch im Projekt Vertreter der am Verfahren beteiligten Strukturen eingebunden. Dadurch konnten das breite Expertenwissen und die praktischen Erfahrungen aus den verschiedenen Verwaltungsbereichen mit den Erfahrungen und Anforderungen der Unternehmen zusammengebracht werden. Dieser intensive Austausch im Rahmen des Projekts hat auch dazu beigetragen, „... ein besseres Verständnis für die täglichen Herausforderungen zu bekommen, vor denen ausländische Fach- und Führungskräfte sowie ihre deutschen Arbeitgeber, aber auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollzugsbehörden beim Einreiseverfahren stehen.“²

Im Rahmen des Projekts wurden Vor-Ort-Gespräche und schriftliche Befragungen in Behörden und Unternehmen genutzt, um nähere Erkenntnisse über Arbeitsabläufe, Schnittstellen und Bearbeitungszeiten zu erhalten sowie bestehende Hemmnisse, positive Praxisbeispiele und Verbesserungsvorschläge zu identifizieren.

Vorgestellt wurden die Ergebnisse des Projekts am 8. September 2011 im Bundeskanzleramt. Dazu waren Vertreter der am Projekt beteiligten Strukturen eingeladen (Abbildung 1).

Die Projektergebnisse im Überblick

Bei der Beantragung und Bearbeitung eines Visums zur Arbeitsaufnahme sind in der Regel eine Vielzahl von Behörden mit unterschiedlichen Aufgaben beteiligt, was sich auch spürbar auf die Ge-

samtdauer des Verfahrens auswirkt. Die Analyse des Gesamtprozesses von der Beantragung eines Visums bis zu dessen Genehmigung hat ergeben, dass für die reine Bearbeitung dieses Vorgangs theoretisch nur zweieinhalb bis viereinhalb Stunden erforderlich sind. In der Praxis ergibt sich jedoch eine Bearbeitungszeit von durchschnittlich sechs Wochen. (Abbildung 2).

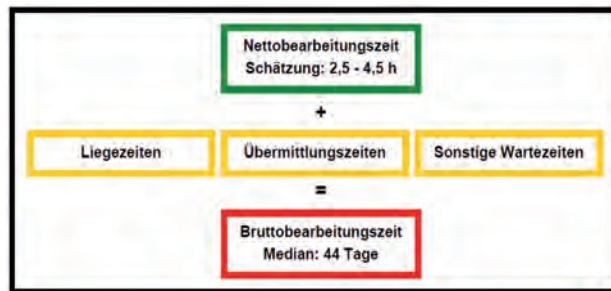


Abbildung 2: Differenz zwischen Netto- und Bruttobearbeitungszeit. Quelle: Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten, S. 42, abrufbar unter: <http://www.normenkontrollrat.bund.de>.

Als Ursache für die hohe Differenz zwischen der reinen Bearbeitungszeit und der tatsächlich anfallenden Gesamtdauer des Verfahrens sind

den Auslandsvertretungen über das Auswärtige Amt und das Bundesverwaltungsamt an die zuständige Ausländerbehörde vor Ort bereits eine beachtliche Zeit in Anspruch. Hinzu kommen die Verweildauer der Akten in den einzelnen Behörden sowie Wartezeiten, die z. B. durch Vorrangprüfungen entstehen.

Diese Analyse der Arbeitsabläufe und Schnittstellen schafft die notwendige Transparenz, die die Erarbeitung und Umsetzung konkreter Lösungen ermöglicht.

Um dabei möglichst zielorientiert vorgehen zu können, musste auch hinsichtlich der Erwartungen und Ziele seitens der

Akteure eine gewisse Transparenz hergestellt werden. Die entsprechende Untersuchung hat dabei ergeben, dass die Unternehmen

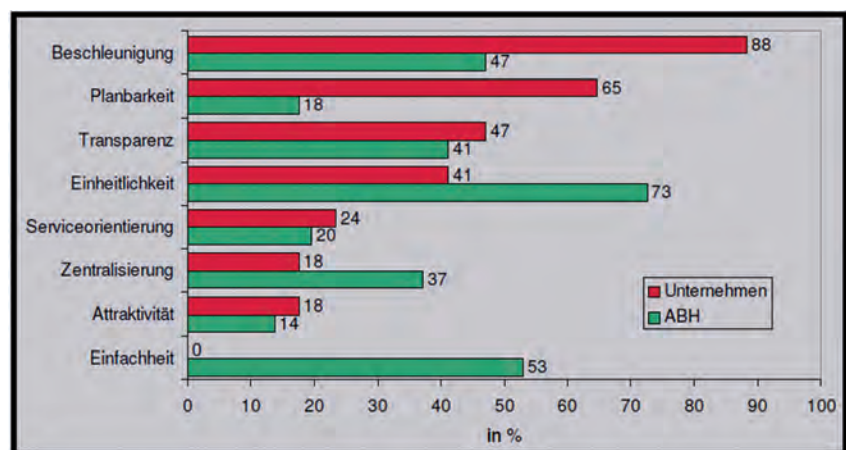


Abbildung 3: Die wichtigsten Ziele aus Sicht der Unternehmen und Ausländerbehörden (ABH). Quelle: Präsentation des Statistischen Bundesamtes bei der Abschlussveranstaltung zum Projekt Einreiseoptimierung am 8. September 2011.

die Übermittlungszeiten, Liegezeiten und Wartezeiten identifiziert worden, die sich aus unterschiedlichen Prozessschritten ergeben können. So nimmt beispielsweise die Übersendung der Dokumente von

insbesondere eine Beschleunigung, eine bessere Planbarkeit sowie eine größere Transparenz im Verfahren wünschen (Abbildung 3). Die Ausländerbehörden sehen in den Kriterien Ein-

² Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten, S. 2, abrufbar unter: <http://www.normenkontrollrat.bund.de>.

heitlichkeit und Einfachheit den größten Nutzen.

Seitens der Unternehmen und Ausländerbehörden wurden sowohl kurzfristige als auch langfristige Verbesserungsvorschläge eingebracht, mit denen die jeweiligen Zielsetzungen erreicht werden können.

Zu den kurzfristigen Vorschlägen zählen u. a.:

- Greencard
- verbindliche Angaben über Visumverfahrensdauer
- gebührenpflichtiges Eilverfahren
- Vereinheitlichung einzureichender Unterlagen.

Zu den langfristigen Vorschlägen zählen u. a.:

- Vereinheitlichung der Vorgehensweisen bei den Ausländerbehörden
- Bearbeitung an einer Stelle in der Bundesagentur für Arbeit
- bundesweite zentrale Servicestelle für Unternehmen.

Um insbesondere die Differenz zwischen Netto- und Bruttobearbeitungszeit zu reduzieren, wurden auch Vorschläge zur verstärkten IT-Nutzung eingebracht, wie z. B. das Scannen von Dokumenten und die Verwendung standardisierter Onlineformulare und eine elektronische Aktenführung.

Verfahrensoptimierung sollte nicht alleine stehen

In der anschließenden Diskussion wurden aus Sicht von Politik, Verwaltung und Wirtschaft unterschiedliche Aspekte hervorgehoben, die auch in die weitere Betrachtung einfließen sollten. Es wurde dabei u. a. deutlich gemacht, dass Deutschland als Studienplatz durchaus attraktiv sei. Die hohe Zahl an ausländischen Studierenden spricht für sich. Die potenziellen Fach- und Führungskräfte sind

somit bereits im Land. Erstaunlich ist jedoch, dass die Zahl der ausländischen Studierenden, die nach dem Studium in Deutschland bleiben und arbeiten wollen, sehr gering ausfällt. An dieser Stelle sollte kritisch hinterfragt werden, was die Gründe für diese Entscheidungen sind. Auch mit Blick auf in Deutschland lebende Migranten ergibt sich das Bild, dass mögliche Fach- und Führungskräfte bereits in Deutschland leben, deren Potenzial nicht ausgeschöpft wird. So muss eine beachtliche Zahl an Migranten in Deutschland einer Beschäftigung nachgehen, die nicht ihrer Qualifikation entspricht, da ihre Bildungsabschlüsse nicht anerkannt werden.³ Es wird in der Diskussion hervorgehoben, dass die Optimierung des Einreiseverfahrens alleine nicht ausreicht, um den gewünschten Effekt auf dem Arbeitsmarkt zu erhalten. Auch die Willkommenskultur, Aspekte der Integration sowie andere Rahmenbedingungen (z. B. Familiennachzug, Gehaltsgrenzen etc.) müssen stärker berücksichtigt werden, um die Attraktivität des Standortes Deutschland zu steigern. Hier besteht noch an vielen Stellen ein gewisser Nachholbedarf, der parallel zur Verfahrensoptimierung weiterfolgt werden muss.

Zwischenfazit

Mit dem Projekt Einreiseoptimierung wurde ein notwendiger Schritt unternommen, um den Abbau bürokratischer Hürden für einen einfacheren und schnelleren Zugang ausländischer Fach- und Führungskräfte zum deutschen Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Es gilt nun, die erarbeiteten Vorschläge umzusetzen, um die Verwaltungspraxis entsprechend optimieren zu können. Das bedeutet u. a., dass gesetzliche Rahmenbedingungen angepasst werden müssen. Des Weiteren wird es erforderlich sein, den Verwaltungsvollzug einheit-

lich und mit verstärktem IT-Einsatz zu organisieren. Dazu wird ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf bei den Ländern erforderlich sein.

Zudem muss auch die „Willkommenskultur“ weiter ausgestaltet und praktiziert werden, denn ein schnelles Einreiseverfahren alleine ist noch kein Garant dafür, dass sich ausländische Arbeitnehmer für ein Leben in Deutschland entscheiden. Dies ergibt sich sowohl aus dem Projekt als auch aus der Diskussion der Projektergebnisse. Es bleibt daher unerlässlich, eine gesamtheitliche Betrachtung zu verfolgen, was z. B. auch Aspekte wie den Familiennachzug und die Anerkennung von Bildungsabschlüssen umfasst.

Die ersten Schritte in diese Richtung sind bereits gemacht und müssen nun weiter ausgebaut und umgesetzt werden.

In der Metropolregion Rhein-Neckar ist man bereits dabei, konkrete Maßnahmen umzusetzen, die der Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis sowie der verbesserten Transparenz und Informationskultur dienen sollen. Zu nennen ist hier das einheitliche Antragsformular, auf das sich die Ausländerbehörden in der Metropolregion Rhein-Neckar verständigt haben.

Des Weiteren wurde das Leitbild einer Willkommenskultur entwickelt, das aufzeigt, wie durch eine Sensibilisierung für eine serviceorientierte Verwaltungspraxis die bürokratischen Hürden weiter abgebaut werden können. Zudem soll mit dem derzeit im Aufbau befindlichen Portal „Verwaltungsdurchblick MRN“ dem Wunsch nach einer besseren Informationskultur optimal nachgekommen werden.

Dr. Thomas Dube ist Verwaltungswissenschaftler und bei der AWW als Fachreferent für Verwaltungsvereinfachung tätig.

³ Katja Tichomirowa: Vom Taxifahrer zum Ingenieur, Frankfurter Rundschau vom 30. September 2011.