



Nationaler
Normenkontrollrat

DLI STATIS
Statistisches Bundesamt

HESSEN



Freistaat
SACHSEN

- Zusammenfassung -

Einreiseoptimierung

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



Baden-Württemberg



Rheinland-Pfalz



*Metropolregion
Rhein-Neckar*

September 2011

Zusammenfassung

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

1 Zielsetzung und Untersuchungsgegenstand

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

Untersucht wird das Verfahren zur Erteilung eines Visums für Deutschland mit dem Zweck der Arbeitsaufnahme von Fach- und Führungskräften¹ aus einem sogenannten Drittstaat.² Dabei wurden vier exemplarische Gruppen von Fach- und Führungskräften ausgewählt, anhand derer die Prozesse in den Unternehmen und der Verwaltung betrachtet werden: Ausländische Fachkräfte, die zur Aufnahme einer Arbeit in ein Unternehmen nach Deutschland kommen (z. B. Software-Entwickler), ausländische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die zur For-

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

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

schung und Entwicklung in Deutschland arbeiten, ausländische Praktikantinnen und Praktikanten (z. B. Studierende an Universitäten in Drittstaaten, die zu einem längeren Praktikum in ein international tätiges Unternehmen nach Deutschland kommen) sowie Ausländerinnen und Ausländer, die im Rahmen eines vorübergehenden unternehmensinternen Personalaustausches nach Deutschland versetzt werden (Intra-Company-Transfer).

2 Datenerhebung und Vorgehensweise

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

3 Ergebnisse

3.1 Prozess von der Beantragung bis zur Erteilung des Visums

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

Im „Normalfall“ erfolgt die Visumerteilung mit Beschäftigungserlaubnis unter Beteiligung der Ausländerbehörde und der Bundesagentur für Arbeit. Letztere führt u. a. eine sogenannte Vorrangprüfung durch. Das Gesamtverfahren dauert im Durchschnitt sechs Wochen ab Antragstellung (Bruttozeit). Im Einzelfall kann die Erteilung jedoch erheblich länger dauern (z. B. bei unvollständigen Unterlagen, Unsicherheiten in der rechtlichen Bewertung, fehlgeleiteten Anträgen). Hinzu kommt die Zeit, die der Antragstellende und sein Arbeitgeber im Vorfeld benötigen, um sich über das Verfahren zu informieren und die erforderlichen Unterlagen zusammenzustellen. Obwohl das Verfahren durchschnittlich sechs Wochen dauert, beträgt die

reine Bearbeitungszeit (Nettozeit) lediglich zweieinhalb bis viereinhalb Stunden. Das heißt, fast über den gesamten Zeitraum wird der Antrag nicht aktiv bearbeitet, obwohl er sich im laufenden Verfahren befindet. Ursächlich für das starke Auseinanderfallen von Verfahrenszeit und Bearbeitungszeit sind die

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

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

Gegenüber dem „Normalfall“ hat auch das Verfahren beim Intra-Company-Transfer einen geringeren Zeitbedarf (geschätzt durchschnittlich vier Wochen). Dies kann u. a. darauf zurückgeführt werden, dass, wie bei Fachkräften mit einem inländischen Hochschulabschluss, auf die Vorrangprüfung verzichtet wird. Hinzu kommt, dass bei diesem Verfahren eine Sonderzuständigkeit der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (als Teil der Bundesagentur für Arbeit) besteht. Der Arbeitgeber kann direkt an die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung herantreten und eine Arbeitsmarktzulassung für die ausländische Arbeitnehmerin bzw. den ausländischen Arbeitnehmer beantragen. Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung über-

mittelt die Zulassung dann an die Ausländerbehörde. Damit liegt der Ausländerbehörde bereits eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Beschäftigung der Ausländerin oder des Ausländers vor, wenn die Dokumente des Visumantrags eingehen. Die Ausländerbehörde kann somit ihre Zustimmung erteilen, ohne dass Wartezeiten durch die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit entstehen.

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

3.2 Umsetzung in der Praxis

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

- **Die Auslandsvertretungen:**

Die Antragstellung erfolgt in der Regel persönlich durch die ausländische Fachkraft in der deutschen Auslandsvertretung. Die Auslandsvertretung entscheidet nach Beteiligung der inländischen Behörden über die Erteilung des Visums. Sie pflegt die Daten in die Visum-Software ein und leitet die Papierdokumente per diplomatischem Kurier über das Auswärtige Amt und das Bundesverwaltungsamt an die zuständige Ausländerbehörde weiter. Die postalische Übermittlung kann bis zu 14 Tagen dauern. Die Nettobearbeitungszeit in der Auslandsvertretung einschließlich des persönlichen Gespräches beträgt hingegen lediglich etwa eine Stunde.

- **Das Bundesverwaltungsamt (BVA):**

Alle Visumanträge gehen über die Visum-Software elektronisch von der Auslandsvertretung an das Bundesverwaltungsamt und werden weitestgehend automatisiert in der Visadatei gespeichert. Zudem werden auf elektronischem Wege Sicherheitsabfragen durchgeführt. In ca. 75 % aller Visumanträge verläuft dieser Prozess, sowohl bzgl. der Speicherung in der Visadatei als auch die Sicherheitsabfrage, vollautomatisch und ist in wenigen Sekunden abgeschlossen. Zusammen mit den Übermittlungszeiten, die beim Datentransfer von und zur Auslandsvertretung auftreten, liegt das Ergebnis der Sicherheitsabfrage in diesen Fällen meist nach 15 Minuten vor. Bei Visumanträgen, die eine Beteiligung einer Ausländerbehörde erfordern, wird unmittelbar nach dem elektronischen Eingang im Bundesverwaltungsamt die Vorankündigung für die zuständige Ausländerbehörde erstellt. Anhand des angegebenen voraussichtlichen Wohnortes wird automatisch die räumlich zuständige Behörde identifiziert. Ausländerbehörden, die die Portalanwendung „Visa-Beteiligung“ nutzen, erhalten die Vorankündigung auf elektronischem Weg, ansonsten wird das Schreiben gefaxt.

- **Die Ausländerbehörden:**

Für die Unternehmen in Deutschland stellen die Ausländerbehörden zentrale Ansprechpartner dar, an die allgemeine Fragen sowie Sachstandsanfragen zu laufenden Verfahren gerichtet werden. Die Maßnahmen, die Ausländerbehörden ergreifen, um die schnelle und unbürokratische Einreise von Fach- und Führungskräften zu unterstützen, sind unterschiedlich und können den einzelnen Behördenprofilen entnommen werden (Abschnitt 6.3). Wegen des geringen Anteils der Gruppe der Fach- und Führungskräfte am Alltagsgeschäft, sind spezielle Anpassungen in diesem Bereich tendenziell nur bei größeren Behörden zu beobachten. Viele der befragten Ausländerbehörden beschreiben ihre Tätigkeit im Visumverfahren mit „weiterleiten“ und ihre Funktion sogar als „Briefkasten“. Die Hauptaufgabe der Ausländerbehörden liegt vielmehr in der Betreuung der Ausländer, die sich bereits vor Ort befinden. Dazu zählen neben den Fach- und Führungskräften vor allem auch Studierende, Asylbewerbende und Asylberechtigte, Geduldete sowie Familienangehörige von Ausländerinnen und Ausländern. Bei einer Beteiligung im Visumverfahren prüft die Ausländerbehörde, ob eine Unterbeteiligung der Bundesagentur für Arbeit notwendig ist und leitet diese ggf. ein. Nachdem die Prüfung durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgt ist, übermittelt die Ausländerbehörde das Ergebnis an die Auslandsvertretung des Landes aus dem die Fach- oder Führungskraft einreisen möchte. Die reine Netto-Arbeitszeit, die in der Ausländerbehörde anfällt, um den Vorgang abschließend zu bearbeiten, beträgt im Falle von Fach- und Führungskräften in der Regel zwischen 30 und 90 Minuten. Wenn keine Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit notwendig ist, werden 10 bis 15 Minuten weniger benötigt.

- **Die Bundesagentur für Arbeit:**

Erfolgt eine Visumerteilung mit Beschäftigungserlaubnis, ist von den Ausländerbehörden grundsätzlich die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit einzuholen. Je nach Fallgestaltung wird im Rahmen des Zustimmungsverfahrens eine Vorrangprüfung durchgeführt. Das Zustimmungsverfahren wird innerhalb der Bundesagentur für Arbeit von der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung betrieben. Ist eine Vorrangprüfung erforderlich, wird diese von der örtlichen Agentur für Arbeit vorgenommen. Mit der Vorrangprüfung sollen nachteilige Auswirkungen auf den inländischen Arbeitsmarkt durch Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verhindert werden. Die Vorrangprüfung führte bislang in der Bundesagentur für Arbeit im Durchschnitt zu Wartezeiten von 14 Tagen. Diese resultieren vor allem aus der Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung der Stelle. Hinzu kamen aufgrund der internen Aufgabenverteilung zwischen der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung und örtlichen Arbeitsagenturen Liegezeiten von geschätzt neun Tagen. Übermittlungszeiten entstehen aufgrund der vollelektronischen Arbeitsweise keine. Insgesamt nimmt die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit im Gesamtprozess die längste Dauer ein, sowohl mit Blick auf die Nettobearbeitungszeit (50-120 Minuten) als auch mit Blick auf die Brutto-Verfah-

rensdauer (vier bis fünf Wochen). Es besteht jedoch die Möglichkeit, die Vorrangprüfung durch sogenannte Positivlisten zu beschleunigen. So verzichtet die Bundesagentur für Arbeit bereits jetzt bei bestimmten Berufsgruppen und Wirtschaftszweigen, bei denen ein Mangel an Bewerberinnen und Bewerbern besteht, auf eine öffentliche Ausschreibung und kann somit das Verfahren um durchschnittlich 14 Tage verkürzen. Kürzer fällt die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit auch bei Sonderverfahren, wie z. B. dem internationalen Personalaustausch, aus. Zum einen kann die Zustimmung ohne Vorrangprüfung erteilt werden. Zum anderen kann der Arbeitgeber die Unterlagen direkt bei der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung einreichen. Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung übermittelt ihre Prüfergebnisse dann ohne Beteiligung der örtlichen Arbeitsagenturen an die Ausländerbehörde. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit von Eingabe der Anfrage durch den Arbeitgeber bis zur Stellungnahme der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung beträgt lediglich drei bis vier Tage.

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

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

- **Die Arbeitgeber:**

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

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

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

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

3.3 Entwicklung eines optimierten Referenzprozesses

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

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

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

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

3.4 Verbesserungsvorschläge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Schlussfolgerungen

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

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

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

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

Herausgeber

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates

Bearbeiterinnen und Bearbeiter
Arno Bens, Annegret Gonsior, Julia Heinen

Statistisches Bundesamt

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

Statistischer Informationsservice

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

Nationaler Normenkontrollrat

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

Erschienen im September 2011

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

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet