



Bundesamt  
für Migration  
und Flüchtlinge



Forschungs-  
Zentrum  
BAMF

# Kurzfassung der Studie „Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens“

Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Eugenie Becker / Johannes Graf / Barbara Heß / Matthias Huber



**Fachkräfte-  
einwanderungsgesetz**

## Zielsetzung und Vorgehensweise der Studie

Das Begleitforschungsprojekt „Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens“ wurde vom Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF-FZ) durchgeführt. Zentrale Ziele der Studie waren, 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 sich hierdurch die Fachkräfteeinwanderung nach Deutschland attraktiver gestaltet. Es wurden Daten aus der Visastatistik und dem Ausländerzentralregister (AZR) ausgewertet, um die quantitative Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration darzustellen. Zudem wurden von Juni bis November 2021 bundesweit leitfadengestützte Interviews in 27 Ausländerbehörden (ABHen) durchgeführt. Dies umfasste sämtliche zentralen ABHen zur Fachkräfteeinwanderung, die in einigen Bundesländern eingerichtet wurden, sowie weitere ausgewählte kommunale Behörden in allen Bundesländern. 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.

Die Vollversion des Forschungsberichts mit einer umfassenden Darstellung der Ergebnisse ist abrufbar unter: [www.bamf.de/fb45-feg](http://www.bamf.de/fb45-feg)

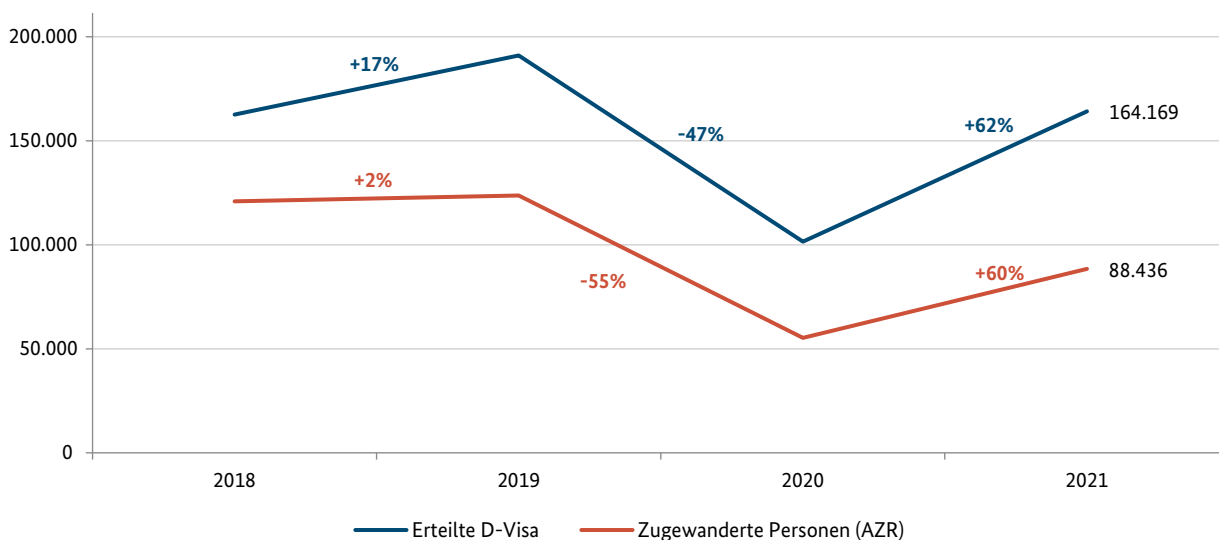
## Quantitative Entwicklung der Bildungs- und Erwerbsmigration

Wie Auswertungen der Visastatistik und der Daten des AZR zeigen, haben die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vor allem im Jahr 2020 etwaige positive Effekte des FEG bei Weitem überlagert. Die pandemiebedingten Einreisebeschränkungen führten zu einem starken Einbruch der Bildungs- und Erwerbsmigration von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland. Die Visa-vergabe und auch die tatsächliche Zuwanderung gingen gegenüber 2019 jeweils um etwa die Hälfte zurück (s. Abbildung 1; zu den Datenquellen s. Infobox 1). Zwar

zeigen beide Statistiken insbesondere ab dem zweiten Halbjahr 2021 wieder Steigerungen in den meisten Bereichen an. Dies bedeutet aktuell aber vor allem eine Rückkehr auf das Niveau vor Einsetzen der Einreisebeschränkungen.

Trotz der Erleichterungen durch das FEG für die Zuwanderung speziell im nicht-akademischen Bereich bilden im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration aktuell auch weiterhin überwiegend Studierende und bereits ausgebildete akademische Fachkräfte (hier v. a. Blaue Karte EU) sowie über die Westbalkanregelung zugewanderte Personen die quantitativ bedeutsamsten Gruppen.

**Abbildung 1: Erteilte D-Visa und zugewanderte Personen im Rahmen der Bildungs- und Erwerbsmigration (§§ 16–21 AufenthG) im Zeitverlauf**



Quellen: Auswärtiges Amt (eigene Berechnung) und AZR

### Infobox 1: Möglichkeiten und Grenzen der Datenquellen

Die Visastatistik und die auf den in Deutschland erteilten Aufenthaltstiteln basierenden Auswertungen aus dem AZR bilden jeweils unterschiedliche Teilbereiche der Bildungs- und Erwerbsmigration ab und weisen bestimmte Limitierungen in ihren Analysemöglichkeiten auf. Beispielsweise sind in der Visastatistik keine Personen enthalten, für die eine Visabefreiung zu Erwerbszwecken besteht (z. B. Staatsangehörige der USA). Demgegenüber können auf Basis des AZR nur solche Personen dargestellt werden, denen nach ihrer Ankunft von einer inländischen Ausländerbehörde zeitnah ein entsprechender Aufenthaltstitel erteilt wurde. Dies ist speziell bei kürzeren Aufenthalten und Visa mit einer längeren Gültigkeit nicht zwangsläufig der Fall, weshalb die Visazahlen i. d. R. deutlich höher ausfallen (vgl. Abbildung 1). Gleichzeitig können nicht alle Visaerteilungen nach der konkreten Rechts- bzw. Ordnungsgrundlage ausgewertet werden.

Insgesamt sind Verbesserungen bei der statistischen Erfassung der Zuwanderung zu Bildungs- und Erwerbszwecken notwendig. Bis dahin muss die Verwendung der einzelnen Datenquellen stets genau in Bezug zur vorliegenden Fragestellung gesetzt werden.

Die durch das FEG neu eingeführten Möglichkeiten zur Ausbildungsplatzsuche bzw. zur Arbeitsplatzsuche für nicht-akademische Fachkräfte waren besonders stark von den pandemiebedingten Einschränkungen betroffen. Aber auch seit den Lockerungen 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. Dabei handelt es sich um Zuwanderungskanäle, die zuvor noch nicht in größerem Umfang genutzt wurden.

Ein Blick auf alle in Deutschland erteilten Aufenthaltstitel macht außerdem deutlich, dass nicht nur die Neuzuwanderung für die Zahl der in Deutschland lebenden Erwerbsmigrantinnen und -migranten relevant ist. Auch Statuswechsel, z. B. aus Bildungsmaßnahmen, führen zu einer anschließenden Erwerbstätigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt und stellen damit einen wichtigen Baustein zur Eindämmung des Fachkräftemangels dar. Aktuell sind dabei immer noch (ehemalige) internationale Studierende besonders wichtig. Diese Statuswechsel führten mit dazu, dass die Zahl der in Deutschland aufhältigen Erwerbsmigrantinnen und -migranten auch während der Pandemie nicht abgefallen, sondern lediglich in ihrem Wachstum beschränkt worden ist (Abbildung 2). Hinzu kommen außerdem noch Personen, die weiterhin in Deutschland erwerbstätig sind, statistisch aber nicht mehr dem Bereich der Erwerbsmigration zugerechnet werden, beispielsweise aufgrund

ihrer Einbürgerung oder des Erhalts einer allgemeinen Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG).

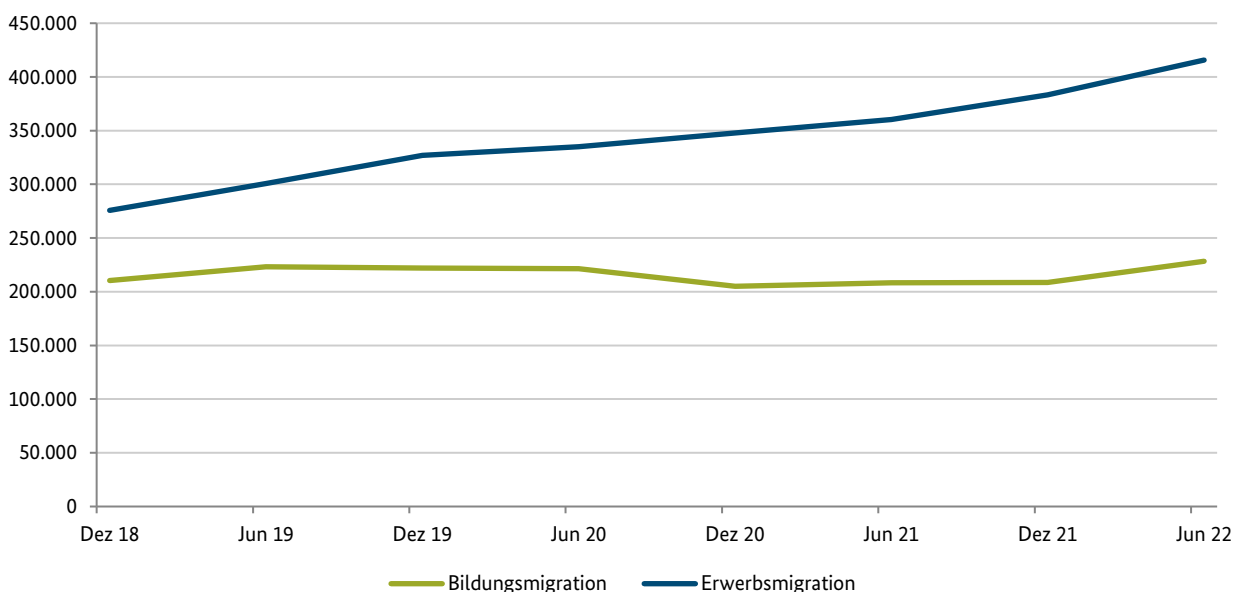
Letztendlich macht das beinahe zeitgleiche Eintreten der internationalen Reisebeschränkungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie mit dem Inkrafttreten des FEG Aussagen über den konkreten Effekt des Gesetzes auf den Umfang der Zuwanderung weitestgehend unmöglich. Die positiven Entwicklungen seit dem Wegfallen der wesentlichen Beschränkungen lassen hoffen, dass eine Stabilisierung der Zuwanderung zu Bildungs- und Erwerbszwecken zeitnah erreicht wird.

## Erkenntnisse aus Sicht der Ausländerbehörden

Laut den Befragungen von ausgewählten kommunalen bzw. den zentralen ABHn gehörten zu den am häufigsten eingestellten Berufsgruppen nach Inkrafttreten des FEG erwartungsgemäß – wie auch bereits zuvor – Beschäftigte aus dem Gesundheitssektor, IT-Fachkräfte sowie Ingenieurinnen und Ingenieure. Bei den nicht-akademischen Fachkräften waren vor allem das Baugewerbe und das Handwerk vertreten.

Nach der Umsetzung der neuen rechtlichen Regelungen ab März 2020 (s. Infobox 2) ergab sich zunächst die Schwierigkeit, ausreichend fachkundiges Personal in den

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



Quelle: AZR (zum jeweiligen Stichtag)

## Infobox 2: Rechtliche Rahmenbedingungen

Seit März 2020 erleichtert das FEG Fachkräften aus Drittstaaten die Zuwanderung im Rahmen der Bildungs- oder Erwerbsmigration nach Deutschland. Hierfür wurde ein einheitlicher Fachkräftebegriff definiert, welcher neben Personen mit einem in Deutschland anerkannten Hochschulabschluss nun auch solche mit anerkannter Berufsausbildung einbezieht. Das FEG umfasst u. a. folgende wesentliche Erneuerungen für (angehende) Fachkräfte:

- Nicht-akademische Fachkräfte mit einem konkreten Arbeitsplatzangebot dürfen alle Berufe sowie verwandte Ausbildungsberufe ausüben, für die sie ihre Qualifikation befähigt, ohne Einschränkung auf festgelegte Engpassberufe.
- Auf eine Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) wird verzichtet. Weiterhin erhalten bleibt die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die BA.
- Die Einreisemöglichkeit zur Arbeitsplatzsuche bestand bereits für akademische Fachkräfte und kann nun auch von Fachkräften mit Berufsausbildung genutzt werden (§ 20 Abs. 1 AufenthG).
- Die Möglichkeiten, im Rahmen der Anerkennung eines ausländischen Abschlusses spezielle Qualifizierungsmaßnahmen in Deutschland zu absolvieren (§ 16d AufenthG) oder für die Aufnahme einer vollständigen Berufsausbildung einzureisen (§ 16a AufenthG), wurden erweitert.
- Die Einreise für den Zweck der Ausbildungsplatzsuche ist ebenfalls möglich (§ 17 Abs. 1 AufenthG).
- Unternehmen können das beschleunigte Fachkräfteverfahren (§ 81a AufenthG) beantragen, um eine konkrete Fachkraft, die sich noch im Ausland befindet, schneller in Deutschland zu beschäftigen. Hierfür leitet der Arbeitgeber das Verfahren in Vollmacht der Fachkraft bei der zuständigen Ausländerbehörde ein. Durch verkürzte Bearbeitungsfristen soll die Dauer bis zur Erteilung des Visums zur Einreise deutlich reduziert werden, sodass der gesamte Prozess i. d. R. nicht länger als vier Monate dauern soll. Das Verfahren kann zudem für Auszubildende und Personen, die eine Qualifizierungsmaßnahme absolvieren wollen, genutzt werden und umfasst auch etwaige mitreisende Ehepartnerinnen und -partner sowie minderjährige Kinder.

Behörden bereitzustellen. Insbesondere in der Anfangszeit waren in vielen Behörden längere Einarbeitungszeiten nötig. Gelobt wurden die neue Übersichtlichkeit der Rechtsgrundlagen und der entsprechenden Anwendungshinweise, welche i. d. R. eine verlässliche Sachbearbeitung unterstützen. 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. Bezüglich eines eventuell auftretenden Missbrauchs der neuen gesetzlichen Regelungen wurde seitens der ABHn einvernehmlich eingeschätzt, dass das FEG aufgrund der weiterhin hohen Voraussetzungen für die Aufenthaltstitel dahingehend nicht kritisch ist.

Das FEG sieht vor, dass zur Bündelung der Fachkompetenz jeweils eine zentrale ABH pro Bundesland eingerichtet wird, in deren Aufgabenbereich die Durch-

führung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens fällt. Jedoch hat sich nur ein Teil der Bundesländer für die Einrichtung einer solchen zentralen ABH entschieden. In den übrigen Bundesländern übernehmen die jeweiligen kommunalen ABHn diese Aufgabe. Die neu geschaffene Möglichkeit für Arbeitgeber, das beschleunigte Fachkräfteverfahren zu beantragen und somit direkt am Verfahren teilzuhaben, verlangt neben verlässlichen und übersichtlichen Informationen vor allem eine individuelle Begleitung und Beratung der Antragstellenden durch die zentralen bzw. kommunalen ABHn.

Eine neue Aufgabe im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens war für die ABH-Sachbearbeitenden die fachliche Vorbereitung und Beantragung der Verfahren zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Überdurchschnittlich lange Wartezeiten bei der Anerkennung gab es vor allem bei medizinischen Berufen. Grundsätzlich hat der Gesetzgeber den Anerkennungsstellen eine i. d. R. zweimonatige Frist für die

Bearbeitung vorgegeben, die jedoch erst bei Vollständigkeit aller notwendigen Unterlagen greift und in einzelnen Bundesländern für reglementierte Gesundheitsberufe abweichen kann. Kritisiert wurden die sehr hohen administrativen Anforderungen an einzureichende Antragsunterlagen. Auch bei nicht reglementierten Ausbildungsberufen kamen Bearbeitungszeiträume von zwei bis sechs Monaten vor. Gründe dafür waren teilweise fehlendes Personal in den Anerkennungsstellen oder Schwierigkeiten der Arbeitgeber bzw. der Fachkraft, notwendige Unterlagen zeitnah bzw. überhaupt zu beschaffen. Im Gegensatz dazu waren Verfahren mit anerkannten Hochschulabschlüssen, die in der Datenbank anabin ([www.anabin.kmk.org](http://www.anabin.kmk.org)) abgerufen werden können oder für die eine Zeugnisbewertung bei der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) erfolgte, vergleichsweise schnell innerhalb von zwei bis drei Wochen abgearbeitet.

Trotz der teilweise langwierigen Anerkennungsverfahren war die Nutzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens vor allem während der pandemiebedingten Einschränkungen für viele Arbeitgeber besonders attraktiv, um zeitnah einen Termin in den deutschen AVen für die Visumbearbeitung zu erhalten.

## Erkenntnisse aus Sicht der Auslandsvertretungen

Die Befragungen von ausgewählten deutschen AVen lieferten den Gesamteindruck, dass die Einführung des FEG von potenziellen Fachkräften im Ausland insgesamt nur wenig wahrgenommen wurde. Jedoch gibt es für interessierte Personen viele Informationsangebote, etwa die Webseite *Make it in Germany* (MiG) sowie Beratungs- und Informationsangebote der Deutschen Auslandshandelskammern (AHKen) und der Goethe-Institute. Darüber, wie die Fachkräfte zu ihren Arbeitsplatzangeboten kommen, ist den AVen bisher wenig bekannt. Insbesondere im Bereich der nicht-akademischen Berufsgruppen kam es bislang noch nicht zu der gewünschten Steigerung der Zuwanderungszahlen. Zurückführen lässt sich dies wahrscheinlich auf das Fehlen von formalen Berufsausbildungssystemen in den Herkunftsländern und damit auch auf eine geringe Anerkennungsfähigkeit in Deutschland. Auch bezüglich des Absolvierens einer vollständigen Berufsausbildung fehlen im Ausland die Kenntnisse über die Möglichkeiten des deutschen dualen Berufsausbildungssystems und dessen Reputation. Im Resultat lautete die Einschätzung, dass das beschleunigte Fachkräfteverfahren allein – bzw.

ohne zielgruppenspezifische Unterstützung für Arbeitgeber und Fachkräfte – nicht zu einer substantiellen Steigerung von erteilten Visa zur Erwerbstätigkeit führen wird.

Die AVen registrierten, dass sich die wiederholte Nutzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens bislang hauptsächlich auf einen bestimmten Kreis von Unternehmen und Branchen beschränkt. Diese zusätzliche Option bietet vor allem Arbeitgebern eine größere Planungssicherheit. Lohnenswert war das beschleunigte Fachkräfteverfahren in Fällen, in denen eine Zustimmung der BA notwendig ist und diese vorab durch die zuständigen ABHen eingeholt wurde, sowie bei der Bearbeitung von Gruppenanträgen. Unter den bisherigen beschleunigten Anträgen ist ein großer Anteil an zustimmungsfreien Blauen Karten EU, welche auch im regulären Verfahren innerhalb einer Woche ausgestellt werden können.

Einige AVen bestätigten, dass das beschleunigte Fachkräfteverfahren eine Arbeitserleichterung in der Entscheidungsprüfung brachte. Sobald die Vorabzustimmungen der ABHen vorlagen, verlief die Bearbeitung der beschleunigten Anträge i. d. R. 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.

## Handlungsfelder

Die aus den Befragungen resultierenden Handlungsfelder basieren ausschließlich auf den Äußerungen der befragten ABHen und AVen, sei es durch implizit geäußerte Verbesserungsvorschläge oder explizite Handlungsempfehlungen. Die dargestellten Themen wurden besonders häufig, aber nicht notwendigerweise von allen Befragten genannt und teilweise zusammengefasst.

### 1. Optimierung von Verwaltungsverfahren

#### Personalausstattung und -einarbeitung in neue Verfahren

Viele ABHen und AVen erhielten nach eigenem Bekunden vor Inkrafttreten des FEG zu wenige Informationen, um sich in das spezielle Themengebiet der Bildungs- und Erwerbsmigration einzuarbeiten. Es ist daher sinnvoll, ...



- bei 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 die neuen Verfahren effizient durchführen zu können. Zusätzlich kann die zeitnahe Einarbeitung durch das Rotationssystem der Beschäftigten im Auswärtigen Dienst in den AVen erschwert werden.
- in den Behörden eine ausreichende Personalausstattung zu gewährleisten. Viele neue Aufgaben, die durch das FEG hinzukamen, wurden nicht mit neuem Personal hinterlegt, sodass das vorhandene Personal oft überlastet war. Vor allem in kommunalen ABHen kam es infolgedessen dazu, dass zeitweise weniger Verfahren durchgeführt werden konnten, als Nachfrage bestand.
- die Gesetzestexte in den Anwendungshinweisen übersichtlicher und besser zu erläutern. Von den ABHen wurde angegeben, dass die Zunahme der Komplexität der gesetzlichen Regelungen die Fachkompetenz der Mitarbeitenden, von denen viele als Sachbearbeitende tätig sind, häufig überstieg.

### Klärung der Zuständigkeiten

Wiederholte Schwierigkeiten bestanden im Falle geteilter Zuständigkeiten der AVen und ABHen hinsichtlich regulärer und beschleunigter Fachkräfteverfahren, vor allem im Zusammenhang mit abgelehnten Vorabzustimmungen und einer Doppelüberprüfung von Originaldokumenten durch die AVen. Unterschiedliche Ansichten gab es überwiegend in Bezug auf die Echtheit von Nachweisen und die Anerkennungsfähigkeit ausländischer Qualifikationen. Für eine effiziente Prüfung der Erwerbsabsichten und ausländischen Berufsqualifikationen von Antragstellenden müsste eine einheitliche Vorgehensweise gefunden werden. Förderlich wäre für die Zusammenarbeit eine eindeutige Weisung bezüglich der Zuständigkeiten durch die jeweils zuständigen Ministerien, auch zur Orientierung im Haftungsfall gegenüber den Antragstellenden.

Wird das beschleunigte Verfahren über eine zentrale Ausländerbehörde abgewickelt, übernimmt diese den Prozess bis zur Erteilung der Vorabzustimmung. Nach der Einreise ist dann die jeweilige kommunale ABH für die Erteilung des Aufenthaltstitels sowie weitere aufenthaltsrechtliche Fragen zuständig. Dies kann zu Problemen führen, weil hierdurch viele ABH-Ansprechpersonen beteiligt werden, denen ggf. der Überblick von der

Antragstellung bis zur Einreise in den individuellen Verfahren fehlt. Weitere Zuständigkeitswechsel und diesbezügliche Fragen können auch zwischen kommunalen ABHen auftreten, z. B. aufgrund von Umzügen der zugewanderten Personen und bei Niederlassungen eines Unternehmens in verschiedenen Bundesländern. Wichtig ist daher die schnelle Weitergabe von Informationen an alle Behörden, damit die Verfahren zügig bearbeitet werden können und diese bei Rückfragen auskunftsfähig sind. Dies könnte mittels behördeninterner 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 Dienstleistern. Da die ABHen organisatorisch in den jeweiligen Bundesländern verortet sind, ist ein bundeslandübergreifender Austausch oft schwierig. Es wäre hilfreich, wenn kleinere Bundesländer bzw. Behörden überregional in ggf. bestehende Netzwerke integriert werden. Eine bundeslandübergreifende Vernetzung würde zudem zu einer Vereinheitlichung der Verfahren auf Arbeitsebene beitragen, was die Transparenz von Entscheidungen erhöhen würde. Bundesweit, aber auch zwischen den ABHen und AVen, wäre grundsätzlich ein besseres Kennenlernen im Rahmen von Hospitationen oder Abordnungen vorstellbar. Neben einer Verbesserung der Austauschmöglichkeiten müssten allerdings auch ausreichende Personalressourcen und digitale Kommunikationskanäle für eine enge Vernetzung geschaffen werden.

Eine bessere Vernetzung ist auch zwischen der BA und den ABHen bzw. AVen zu empfehlen. Grundsätzlich wünschen sich die ABHen und AVen eine größere Flexibilität in der Zusammenarbeit mit der BA. Bisher ist es so, dass bei der erforderlichen Einholung der Zustimmung der BA für die Beschäftigung einer ausländischen Fachkraft eine Ablehnung der BA dazu führt, dass ein gänzlich neuer Zustimmungsantrag gestellt werden muss. Stattdessen wäre hier eine Möglichkeit zur Rücksprache auf Basis des bestehenden Antrags zielführender und zeitsparend. Zur besseren Auskunftserteilung und Unterstützung der antragstellenden Fachkräfte und Arbeitgeber wäre es zudem hilfreich, den Verfahrensvorgang für die Zustimmung der BA besser einsehen zu können.

### Verbesserung der Digitalisierung

Für die weitere Beschleunigung der Bearbeitung der Verfahren und das Vermeiden von Wartezeiten ist der

Ausbau der Digitalisierung sinnvoll und wird sowohl von den ABHn als auch von den AVen gewünscht. Die Erfassung von Vorabzustimmungen im beschleunigten Fachkräfteverfahren über das AZR war grundsätzlich ein wichtiger Schritt. Es ist zu empfehlen, noch bestehende technische 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 für das Visum bereits digital erfolgt. Erste Pilotprojekte seitens des Auswärtigen Amtes (AA) zur Online-Beantragung der Blauen Karte EU existieren bereits. Auch hinsichtlich der Verwaltungszusammenarbeit regten die AVen an, die Antragsunterlagen von vornherein digital zu verwalten, sodass auf den langwierigen behördlichen Postversand von Akten verzichtet werden könnte. Ein großes Anliegen zur Verbesserung der Antragsverfahren ist 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.

### Verbesserung der Prozesse zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen

Es wurde vielfach von Problemen und starken zeitlichen Verzögerungen bei der Anerkennung von reglementierten bzw. allgemein nicht-akademischen ausländischen Qualifikationen berichtet. 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. Verbesserungen wurden insbesondere seitens der ABHn und einiger AVen sowohl bezüglich der Durchführung der Verfahren als auch hinsichtlich der Kontaktaufnahme mit den zuständigen Anerkennungsstellen angeregt:

- Bei vielen Anerkennungsstellen müssen umfassende Antragsunterlagen im Original unterschrieben bzw. als Farbkopie über den Postweg versandt werden. Der Ausbau digitaler Plattformen könnte zur Beschleunigung der Kommunikation und Bearbeitung in den Anerkennungsverfahren beitragen.

- Vorteilhaft wäre, zwischen den Bundesländern ein einheitliches Anerkennungsverfahren zu etablieren, was die erforderlichen Sprachnachweise und die Form der Unterlagen anbelangt. Angeregt wurde auch, den Wissenstransfer innerhalb und zwischen den zuständigen Anerkennungsstellen zu stärken oder alternativ eine zentrale Anerkennungsstelle einzurichten.
- 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. Eine stärkere Bewerbung und eine Optimierung der Nutzerfreundlichkeit der Datenbank wären begrüßenswerte Maßnahmen. Eine Zeugnisbewertung durch die ZAB ist hingegen aufwendiger, aber valider, was gerade bei kleineren ABHn mit ggf. weniger Erfahrung zu empfehlen 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 per se nicht vorgesehen ist. Hier sollte die Erfahrung der AVen genutzt werden können, z. B. durch Vorlage von Originaldokumenten bei der Visaabholung und/oder durch Schulungen der ABH-Mitarbeitenden, Fälschungen besser identifizieren zu können, ggf. auch in Kooperation mit dem Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (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. Trotz des beschleunigten Fachkräfteverfahrens dauerte es oftmals bis zu einem halben Jahr, bis ein Anerkennungsbescheid für eine ausländische Berufsausbildung vorlag, mitunter auch weil eingereichte Unterlagen unvollständig waren. Um als Arbeitgeber insbesondere im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) für ausländische Fachkräfte attraktiv zu sein, müssen entsprechende Hürden bezüglich Formalitäten, Kosten und Verfahrensdauer erheblich reduziert werden. Im Falle einer beschleunigten Teilanerkennung bestand zudem die Hürde, ob der Arbeitgeber die notwendige betriebliche Anpassungsqualifizierung überhaupt durchführen kann und will.



## Weitere Verbesserungsmöglichkeiten für effizienteres Verwaltungshandeln

Für eine beschleunigte Sachbearbeitung, die sowohl den zuständigen Behörden als auch den antragstellenden Arbeitgebern bzw. (angehenden) Fachkräften zugutekommt, sind außerdem folgende Aspekte verbesserungswürdig:

- Eine eindeutige Weisung für ABHn und AVen, nach welchen Kriterien Sprach- und Berufskenntnisse in verschiedenen Fallkonstellationen zu prüfen sind, wäre hilfreich. So gab es gelegentlich unterschiedliche Einschätzungen zwischen AV und ABH bezüglich der plausiblen Bewertung von Sprachkenntnissen für die jeweils angestrebte Berufsausübung der Antragstellenden, insbesondere in Bezug auf Personen, die ohne Deutsch- oder Englischkenntnisse für eine nicht reglementierte Beschäftigung in den deutschen Arbeitsmarkt eintreten wollten. Schwierigkeiten traten in Einzelfällen ebenso bezüglich der Überprüfung der berufspraktischen Kenntnisse bei IT-Spezialistinnen und -Spezialisten nach § 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV auf. Damit die ABHn die Erfolgsaussichten bei der Beratung der antragstellenden Unternehmen bzw. Zuwandernden besser einschätzen können, wären vertiefte Kenntnisse hilfreich, auch wenn die letztendliche Prüfung der berufspraktischen Kenntnisse bei der BA erfolgt.
- 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. Die Vorteile eines längerfristigen Voraufenthalts, z. B. im Rahmen eines Studiums, hinsichtlich einer gelingenden Integration sollte den Antragstellenden aber eigentlich zugutekommen. Es ist zu überdenken, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um den Umfang an Voraufenthaltsprüfungen zu optimieren.
- Optimierungspotenziale bestehen auch hinsichtlich der Wartezeit bis zum Erhalt des sog. elektronischen Aufenthaltstitels, welcher von der ABH an die zugewanderte Person als Karte ausgehändigt wird. Bis zum Abholungstermin konnte bis zu einem halben Jahr vergehen. Geringe Personalkapazitäten und eine unzureichende Digitalisierung in den ABHn waren oftmals die Gründe. Zur Reduzierung der Wartezeiten sollte geprüft werden, ob eine sichere Versandmöglichkeit geschaffen werden könnte, damit die Bundesdruckerei den elektronischen Aufenthaltstitel

postalisch direkt der zugewanderten Person zustellen kann.

- Bestehende Kooperationsprojekte und Vermittlungsabreden wie *Triple Win* bzw. *Hand in Hand for Talent* ermöglichen durch die Vorauswahl geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten i. d. R. einen schnelleren Verfahrensablauf, da notwendige Dokumente bekannt sind und bei Antragstellung vollständig vorliegen. Ein Ausbau ist somit empfehlenswert. Darüber hinaus erfolgt eine professionelle Begleitung des Migrationsprozesses vom Erlernen der deutschen Sprache bis zur Ankunft in Deutschland, sodass mögliche Hürden für die dringend benötigten Fachkräfte abgebaut werden können und die Zuwanderung gestärkt wird.

## 2. Gesetzliche Maßnahmen

Für die Umsetzung attraktiver Zuwanderungsmöglichkeiten zu Bildungs- und Erwerbszwecken wurden im November 2022 bereits weitere Lockerungen im Rahmen eines Eckpunktepapiers der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten angekündigt. Ein entsprechender Gesetzes- sowie Verordnungsentwurf zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung wurde im März 2023 vom Bundeskabinett beschlossen. Dies ist zu begrüßen, da insbesondere Unternehmen im Handwerk, die viele vakante Stellen und somit einen hohen Bedarf an Fachkräften aufweisen, den Wunsch nach erweiterten gesetzlichen Möglichkeiten äußerten, um Personen bedarfs- und kompetenzorientiert einzustellen. Eine Bewertung der aktuell vorgesehenen Regelungen war nicht Gegenstand dieses Forschungsprojektes. Mehrere der durch die befragten Behörden geäußerten Hinweise auf mögliche Änderungsbedarfe finden sich aber in den geplanten Maßnahmen wieder. Die Behörden verwiesen u. a. auf folgende Punkte:

- Die Erweiterung des § 19c Abs. 2 AufenthG auf Branchen außerhalb des IT-Sektors sei zielführend, um auch nicht formal Qualifizierten mit berufspraktischen Kenntnissen den Zugang in den deutschen Arbeitsmarkt zu öffnen.
- Die Erteilungsvoraussetzungen für Visa zur Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche nach §§ 20 und 17 AufenthG sollten insgesamt gelockert werden. Hinsichtlich des Fachkräftemangels in IT-Berufen wäre speziell eine Öffnung des § 20 AufenthG begrüßenswert, der auch Spezialistinnen und Spezialisten mit IT-praktischen Kenntnissen ohne einen im Her-

kunftsland anerkannten Abschluss bzw. ohne hinreichende deutsche Sprachkenntnisse umfasst. Diese Personengruppe kann aktuell zwar mit einem bereits vorliegenden Arbeitsverhältnis nach § 19c Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 6 BeschV, jedoch nicht zur Arbeitsplatzsuche einreisen.

- Bei Fällen der Ausbildung von Personen über 45 Jahren bestand bislang z. T. die Schwierigkeit, dass nach vollendeter Ausbildung für die Erserteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung ein Nachweis über eine angemessene Altersvorsorge erbracht werden muss (§ 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG). 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 bei zu geringem Gehalt oder fehlenden privaten Rücklagen Abhilfe schaffen.
- Es wurde berichtet, dass einige Berufsgruppen von Fachkräften die vergleichsweise hohen Anforderungen für eine Niederlassungserlaubnis kritisierten, u. a. ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache (Niveau B1) und das Ablegen des Tests „Leben in Deutschland“. Insbesondere bei IT-Fachkräften traf dies auf Unverständnis, da sie sich oftmals mit Englischkenntnissen erfolgreich in den deutschen Arbeitsmarkt integrieren. Einige 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 im Sinne des öffentlichen Interesses ermöglicht.

### 3. Klare Strukturen, Werbung um und Beratung für Zuwandernde

Für Antragstellende und beteiligte Akteure (AVen und Anerkennungsstellen) waren die unterschiedlichen behördlichen Zuständigkeiten zwischen den Bundesländern teilweise undurchsichtig. Unter Rücksichtnahme auf die unterschiedlichen föderalen Gestaltungskompetenzen 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 und Arbeitgeber 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. 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, weshalb der fortbestehende Bedarf nach einer klaren Rollen- und Zuständigkeitsverteilung explizit geäußert wurde. Für ein zielgerichtetes Zusammenwirken könnten bspw. die AHKen mit ihrem Fachwissen zum Arbeitsrecht und zur Anerkennung sowie die Goethe-Institute mit 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 zentral. Da es sich beim FEG um eine komplexe Rechtsgrundlage handelt, wurde angeregt, mehr Beratungsangebote im Ausland zu schaffen bzw. die Vernetzung zu bereits existierenden Beratungsstellen zu fördern, die eine zielgruppengerechte Unterstützung für Fachkräfte anbieten. Hinsichtlich der Anwerbung hochqualifizierter 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, die Anreise nach Deutschland und den Sprachkurs finanziell leisten zu können. Eine gezielte Unterstützung durch spezielle Förderprogramme kann hier Abhilfe schaffen.

### 4. Unterstützungs- und Beratungsangebote für Arbeitgeber

In den Interviews mit den ABHn wurde deutlich, dass die Möglichkeiten des FEG unter vielen Arbeitgebern noch nicht bekannt waren und diese zunächst Schwie-

rigkeiten hatten, relevante Informationen eigenständig im Internet zu recherchieren. Grundsätzlich zeigte sich zwischen den Unternehmen auch eine starke Heterogenität hinsichtlich des Informationsstandes. Angeregt wurde daher:

- KMU könnten durch zielgruppenspezifische Werbung für die Fachkräftegewinnung aus Drittstaaten stärker motiviert werden. Die Erfahrung zeigte, dass die grundlegenden Abläufe und Prozesse der Erwerbsmigration unter den KMU häufig nicht bekannt waren.
- Der flächendeckende Ausbau von Beratungsangeboten für Arbeitgeber bzw. die Vernetzung zu bereits existierenden Beratungsstellen wären zielführend. Entsprechende Angebote können dazu führen, dass sich Unternehmen bereits im Vorfeld mit notwendigen Unterlagen vertraut machen.
- Darüber hinaus sehen ABHn eine frühzeitige Beratung für Arbeitgeber durch den Arbeitgeberservice der BA als grundsätzlich wichtig an.
- 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.
- Entsprechende Informationen sollten kompakt und praxisnah dargestellt werden. Auch sehr gut aufbereitete und von den Befragten gelobte Informationsmaterialien werden das persönliche Beratungsgespräch nicht ersetzen, können dieses aber essenziell ergänzen.
- Um die Suche nach der regional zuständigen ABH für das beschleunigte Fachkräfteverfahren zu vereinfachen, wäre es sinnvoll, diese anhand einer Postleitzahlensuche zentral und übersichtlich online zu hinterlegen. Denkbar wäre bspw. die Ergänzung einer entsprechenden Suchfunktion auf der Webseite MiiG.

Wichtig wäre es zudem, Arbeitgeber verstärkt auf die Möglichkeit, selbst Personen im Rahmen einer Ausbildung zu qualifizieren, hinzuweisen. Hierfür sind bestehende betriebliche Hürden wie fehlende Zeitressourcen und fehlende Ausbildungsberechtigungen abzubauen. Grundsätzlich waren die Verfahren von Anträgen zu Ausbildungszwecken vergleichsweise niedrigschwellig und Visa zur Einreise wurden schnell erteilt, sodass langfris-

tig hieraus ein großer betriebswirtschaftlicher Nutzen zu ziehen wäre. Wenn überhaupt keine Beziehungen ins Ausland bestanden, war es für KMU jedoch schwierig, dort interessierte (angehende) Fachkräfte überhaupt ausfindig zu machen. Weitere kostengünstige Beratungs- und Vermittlungsangebote, die ein Matching kleinerer und mittlerer Arbeitgeber mit ausländischen Fachkräften unterstützen, könnten die bestehende Zurückhaltung bei der internationalen Rekrutierung abbauen.

## 5. Förderung der Integration

Viele aufenthaltsrechtliche Fragen stellten sich ausländischen Fachkräften erst nach der Ankunft in Deutschland. 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 vielen kommunalen ABHn dafür kaum bis keine Kapazitäten vorgesehen. Fachkräftegewinnung kann nur funktionieren, wenn die Fachkräfte auch durch die kommunalen Behörden willkommen geheißen und mittelfristig unterstützt werden. Hier würden Fachkräfte von einer einfacheren Terminvergabe in den ABHn erheblich profitieren. Bspw. gab es in wenigen ABHn die Vorgehensweise, dass durch die jeweils bereits zuständigen Sachbearbeitenden eine automatische Wiedervorlage 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. 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 auch 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. 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. Insbesondere kleinere Unternehmen sind sich u. U. nicht bewusst, dass während der Ankunftsphase der (angehenden) Fachkraft ein größeres zeitliches Investment notwendig ist. Sinnvoll ist es daher, betriebliche Integrationsmaßnahmen für die Gestaltung des Onboarding-Prozesses und einer offenen Betriebskultur frühzeitig einzuplanen und entsprechende externe Unterstützungsangebote in Anspruch zu nehmen.

## Impressum

---

**Herausgeber:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl  
90461 Nürnberg

**Stand:**

03/2023

**Gestaltung:**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

**Bildnachweis:**

Coverbild: Adobe Stock, cevahir

**Zitation:**

Becker, Eugenie/Graf, Johannes/Heß, Barbara/Huber, Matthias (2023): Kurzfassung der Studie „Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz“. Forschungszentrum des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.  
<https://doi.org/10.48570/bamf.fz.kurz.fb45.d.2023.feg.1.0>

Download Forschungsbericht 45 „Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens. Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz“: <https://doi.org/10.48570/bamf.fz.fb.45.d.2023.feg.1.0>

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](https://www.facebook.com/bamf.socialmedia)



@BAMF\_Dialog



@bamf\_bund

[www.bamf.de/forschung](https://www.bamf.de/forschung)