

Anhang 2

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse der im Auftrag des BMWi durchgeführten Studie „Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für die Zuwanderung von ausländischen Fachkräften“¹⁹⁰

„Für die erfolgreiche Rekrutierung ausländischer Fachkräfte durch deutsche Unternehmen und die Sicherstellung des Verbleibs ausländischer Studierender und Promovierender sowie Auszubildender in Deutschland ist ein attraktiver rechtlicher Rahmen erforderlich, der für ausländische Fachkräfte handhabbar, transparent in der Umsetzung und aus Unternehmenssicht zielführend und ausreichend ist. Daneben sind die politischen und sozialen Motive weitere Faktoren, die die Zuwanderung und den Verbleib ausländischer Fachkräfte beeinflussen.

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung Deutschlands werden die Änderungen des rechtlichen Rahmens für die Zuwanderung aus Sicht der Verwaltung, der Wirtschaft und der Fachkräfte selbst als grundsätzlich positiv und zielführend bewertet. In einigen Berufen, Regionen und Qualifikationsniveaus sind die Auswirkungen des demografischen Wandels bereits erkennbar, da sich hier ein Fachkräftemangel abzeichnet. Die Rekrutierung ausländischer Fachkräfte wird seitens der Unternehmen als eine Strategie angewandt, um den Anpassungsdruck auf dem Arbeitsmarkt und dem damit in Verbindung stehenden drohenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Durch den vergleichsweise kurzen Anwendungszeitraum des geänderten rechtlichen Rahmens sind nur bedingt Aussagen zu den Wirkungen auf das Zuwanderungsverhalten ausländischer Fachkräfte möglich. Eine Betrachtung der Zuwanderungszahlen auf Basis des Ausländerzentralregisters zeigt auf, dass ein deutlicher Anstieg bei der Zuwanderung nach Deutschland innerhalb der letzten fünf Jahre im Ver-

190 Die Studie wurde von Rambøll Management Consulting GmbH durch die Arbeitsgruppe Luise Brenning, r. Christoph Emminghaus, Prof. Dr. Winfried Kluth (externer Berater), Rene Laub, Marcus Neureiter, Philipp Till Schultz, Alice Steinbrück und Nina Wielage durchgeführt. Die Studie ist abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ausbildung-und-Beruf/wirkungsanalyse-des-rechtlichen-rahmens-auslaendische-fachkraefte.html>

gleich zu den Vorjahren zu verzeichnen ist. Neben einem Anstieg der Zahl der zugewanderten Drittstaatsangehörigen zeigt die tiefergehende Analyse der Zuwandernden auf, dass diese insbesondere aus Mitgliedstaaten der EU stammen. Deutschland profitiert momentan insbesondere von einer Migration, die durch die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten der EU und der Eurokrise ausgelöst wurde. Empirischen Studien zufolge wird jedoch erwartet, dass diese Gruppe der Zuwanderinnen und Zuwanderer nach einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in den Herkunftsändern wieder zurückkehren wird. Auch aus diesem Grund wird die Zuwanderung von Personen aus Drittstaaten weiterhin erforderlich sein. Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich der derzeitige Rechtsrahmen aus Sicht der Unternehmen positiv auswirkt, jedoch sind in Bezug auf einzelne Zielgruppen und Aspekte der Umsetzung Optimierungspotenziale zu identifizieren.

Maßgebliche Optimierungspotenziale im Verwaltungsvollzug, wie auch etwaige Hindernisse, konnten durch die Gutachterinnen und Gutachter im Rahmen der Erhebungen zur Wirkungsanalyse identifiziert werden. Auch aus Sicht der Verwaltung, der Wirtschaft und der bereits zugewanderten Fachkräfte selbst werden Verbesserungsmöglichkeiten in der praktischen Umsetzung ermittelt. Diese Optimierungspotenziale sind über die für die Studie relevanten Zielgruppen hinweg gültig und beziehen sich auf sämtliche Akteure, die in das Zuwanderungsverfahren eingebunden sind.

Verbesserungspotenziale bestehen in Bezug auf

- den Informationsstand und die Informationsmöglichkeiten der involvierten Akteure der Verwaltung, Unternehmen und Fachkräfte,
- die Effizienz und
- die Transparenz der Umsetzungsprozesse sowie
- die Anerkennung beruflicher Qualifikationen und Berufsabschlüsse und
- Aspekte der Willkommens- und Anerkennungskultur.

Bezüglich des Informationsstands der in den Zuwanderungsprozess eingebundenen Verwaltungsakteure konnte festgestellt werden, dass noch Unsicherheiten bei den neuen Regelungen und der Umsetzung dieser bestehen, insbesondere bei der Bearbeitung komplexer Einzelfälle. Verbesserungspotenziale sind hinsichtlich des Informationsstands zu den Zuwanderungsmöglichkeiten seitens der Fachkräfte und der Unternehmen zu erkennen. Dies hängt u. a. mit den Defiziten in Bezug auf vorhandene Informationsmöglichkeiten zusammen: Infor-

mationen sind aktuell über eine Vielzahl von elektronischen Portalen verteilt, auch die Informationsangebote auf den Webseiten der deutschen Auslandsvertretungen sind unterschiedlich umfangreich und vollständig.

Die zum Teil vorherrschenden Unsicherheiten der Verwaltungsakteure bezüglich der neuen rechtlichen Regelungen und ihrer Umsetzung wirken sich auf die Effizienz der Prozesse bei der Zuwanderung aus. Beispielsweise werden die Möglichkeiten zur Beschleunigung des Einreiseverfahrens für Fachkräfte nach § 31 AufenthV bislang nicht in vollem Umfang genutzt. Daneben werden die bestehenden Möglichkeiten der Vorabprüfung der Zustimmung der Ausländerbehörden oder der BA nicht umfassend angewandt. Die Zuwanderungsverfahren können durch die Etablierung eines einheitlichen elektronischen Übermittlungssystems für die Weiterleitung von Anträgen und ergänzenden Unterlagen zwischen den involvierten Akteuren beschleunigt werden. Zum Teil zeichnen sich personelle Engpässe in Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden ab. Im Ergebnis können im Einzelfall mehrwöchige Wartezeiten bis zur Ausstellung eines Einreisevisums zustande kommen. Für Unternehmen mit akuten Fachkräfteengpässen stellt dies eine Herausforderung dar.

Hinsichtlich der Transparenz der Umsetzungsprozesse wurde seitens der Fachkräfte und der Unternehmen kritisiert, dass während der Wartezeit bis zur Erteilung der Einreisevisa in der Regel keine Informationen zu der Dauer der jeweiligen Vorgänge, den bearbeitenden Stellen und möglichen Verzögerungsgründen vorliegen. Auch konnte festgestellt werden, dass die rechtlichen Regelungen nicht immer einheitlich umgesetzt werden. Dies ist für Unternehmen und Fachkräfte schwer nachvollziehbar und schränkt die Planungssicherheit ein.

Die Möglichkeit der Anerkennung beruflicher Abschlüsse und Qualifikationen wurde seitens der Wirtschaft und der Fachkräfte selbst grundsätzlich begrüßt. In Bezug auf den Anerkennungsprozess wurden Verbesserungspotenziale identifiziert. Diese beziehen sich auf mangelnde Informationen zu Dauer und Kosten des Verfahrens, welche laut Aussagen der Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter sowie der Fachkräfte selbst als intransparent und nicht kalkulierbar bewertet wurden. Es wurde kritisiert, dass die Kampagne zum Anerkennungsverfahren einen zum Teil falschen Eindruck suggeriert, da hierbei nicht auf potenziell entstehende Kosten oder die ungefähre Dauer des Anerkennungsverfahrens eingegangen wird. Die Werbemaßnahme lässt nach Angaben der Fachkräfte den Eindruck entstehen, dass die

volle Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation das Ergebnis des Anerkennungsverfahrens ist. Gerade in Berufen wie Erzieherinnen und Erzieher oder den Gesundheits- und Pflegeberufen wird die volle Gleichwertigkeit ohne die Teilnahme an weiteren Fort- und Weiterbildungen selten attestiert. Aus diesem Grund wird eine Anpassung der Werbemaßnahmen und der Informationsvermittlung empfohlen, so dass ausländische Fachkräfte über die Dauer und Kosten des Verfahrens aufgeklärt werden, ohne dabei jedoch eine abschreckende Lösung zu erzeugen. Für die Berufe der Positivliste wird empfohlen, das Anerkennungsverfahren zu beschleunigen, so dass den seitens der Wirtschaft dringend benötigten Fachkräften ein zeitnahe Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ermöglicht wird. Dafür müssten zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden, um die Qualität der Überprüfung weiterhin sicherzustellen. Hier wird darüber hinaus empfohlen zu prüfen, auch als Zeichen einer gelebten Willkommens- und Anerkennungskultur, den Anerkennungsprozess für Qualifikationen in Mangelberufen von staatlicher Seite aus zu unterstützen bzw. die Kosten für den Anerkennungsprozess zu übernehmen. Dabei muss das Vollkostendeckungsprinzip bei der Arbeit der zuständigen Stellen gewahrt bleiben. Bei der Etablierung kostenfreier Angebote ist seitens des Gesetzgebers eine mittel- bis langfristige Perspektive zu berücksichtigen: Zunächst verursacht die Etablierung kostenfreier Angebote Mehrausgaben auf Seiten des Gesetzgebers, diese amortisieren sich mittel- bis langfristig jedoch durch die steuerlichen Mehreinnahmen, welche durch die Erwerbstätigkeit der ausländischen Zuwanderinnen und Zuwanderer generiert werden. Ein weiteres Hindernis stellen die Unterschiede zwischen den Bundesländern in der Anerkennungspraxis dar: Es ist für die Zielgruppe nicht nachvollziehbar, weshalb unterschiedliche Regeln zur Anerkennung in den Bundesländern gelten. Positiv benannt wurde im Zuge der Erhebungen das Portal „Anerkennung in Deutschland“ [Fn. 53, der Verf.], welches jedoch in zusätzlichen Sprachen angeboten werden sollte.

Hinsichtlich der Willkommens- und Anerkennungskultur zeigte sich, dass bereits wichtige Weichen gestellt wurden. In diesem Themenbereich ist die Vertiefung und Weiterführung der eingeleiteten Bestrebungen sowie die Einführung zusätzlicher Maßnahmen erforderlich. Insbesondere in den Ausländerbehörden fühlen sich die Fachkräfte nicht immer willkommen. Daneben wünschen sich selbst Akademikerinnen und Akademiker mehr Unterstützung beim Ankommen im deutschen Alltag. Neben der Etablierung einer kulturell offenen und

von den Verwaltungsmitarbeiterinnen und –mitarbeitern gelebten Freundlichkeit ausländischen Fachkräften gegenüber, muss sich die Etablierung einer Willkommenskultur auch in gesamtgesellschaftlichen Diskussionen und in der öffentlichen Wahrnehmung zum Thema Zuwanderung widerspiegeln. In der öffentlichen Diskussion sollte aktiv darauf hingewiesen werden, dass Deutschland vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung auf die Zuwanderung ausländischer qualifizierter und hochqualifizierter Fachkräfte angewiesen ist. Ein entsprechender öffentlicher Dialog sollte hier durch die politische Ebene angestoßen werden. Aus Sicht ausländischer Fachkräfte wird die Attraktivität Deutschlands als potenzielles Zuwanderungsland auch anhand der verfügbaren Informations- und Willkommensangebote gemessen. Neben einer notwendigen Steigerung der Bekanntheit des Rechtsrahmens müssen auch die Informationsangebote für die Zuwandernden verbessert werden, da diese in erheblichem Maße die Zuwanderungsabsichten und Verbleibschancen beeinflussen. Dies bezieht sich neben Informationen zum rechtlichen Rahmen, zur Anerkennung und zum Arbeitsmarktzugang auch auf lebenspraktische Aspekte, beispielsweise die Wohnungssuche, das Angebot an Kindertagesstätten und Schulen sowie Informationen zu Versicherungen und Arztbesuchen. Auch die familiäre Situation des Zuwandernden muss bei den Informations- und Unterstützungsangeboten für die Zielgruppe mehr Berücksichtigung finden. Neben umfangreicheren Informations- und Beratungsmöglichkeiten werden weitere kostenfreie Angebote seitens der Zielgruppe als Zeichen einer Willkommenskultur verstanden. Dies bezieht sich beispielsweise auf das Angebot kostenloser Sprachkurse für die Zielgruppe der qualifizierten und hochqualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderer. Auch hier gilt es festzulegen, inwieweit die Familienmitglieder der ausländischen Fachkräfte bei diesen Leistungen einbezogen werden.

Bei den an der Umsetzung beteiligten Stellen ist für die Schaffung einer Willkommens- und Anerkennungskultur ein Mentalitätswechsel erforderlich. In der Vergangenheit war es Aufgabe der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter im Zuwanderungsprozess, bedingt durch den rechtlichen Rahmen und politische Vorgaben, einen Anwerbestopp ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu exekutieren, welcher durch die neuen rechtlichen Regelungen und die aktuelle Zuwanderungspolitik revidiert wurde. So gilt es seitens der umsetzenden Stellen, den Mentalitätswechsel – beispielsweise im Falle der Ausländerbehörde zur „Einwanderungsbehörde“ – voranzutreiben

und zu gewährleisten, dass dieser Wechsel auch seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor allem der Auslandsvertretungen und der Ausländerbehörden getragen wird. Sehr positiv wurde in diesem Zuge das Modellprojekt „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge wahrgenommen. Auf der operativen Ebene bedeutet dies, dass die am Verwaltungsvollzug beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den ausländischen Fachkräften freundlich und hilfsbereit gegenübertreten und aktiv auf den Fachkräftemangel sowie die Zuwanderungsmöglichkeiten hinweisen. Dies bezieht sich insbesondere auf eine offene und hilfsbereite Atmosphäre innerhalb der Behörden. Auch die Mehrsprachigkeit in den umsetzenden Stellen, die seitens der ausländischen Fachkräfte deutlich gewünscht wird, wird als Zeichen einer Willkommenskultur gewertet. Besonders positiv wurde in diesem Zuge die Etablierung sog. Welcome Center genannt, die in einigen Großstädten etabliert wurden. Die ausländischen Fachkräfte lobten hier die Mehrsprachigkeit nicht nur der rechtlichen Informationen, sondern auch das Angebot von Beratungsgesprächen sowie lebenspraktischer Informationen in Englisch. Die Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur ist insgesamt ein langwieriger und gesamtgesellschaftlicher Prozess, der nicht ausschließlich von den an der Umsetzung beteiligten Akteuren und der Wirtschaft anerkannt und gelebt, sondern auch seitens der Gesellschaft getragen werden muss.

Neben den übergeordneten Optimierungspotenzialen wurden zielgruppenspezifische Verbesserungspotenziale ermittelt. Hierfür werden die relevanten Zielgruppen der Studie näher betrachtet: zunächst wird näher auf die Fachkräfte aus Drittstaaten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und die Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss eingegangen. Darauf folgend werden die Ergebnisse zur Analyse des Themenbereichs Anerkennung betrachtet. Nachfolgend wird auf die Zielgruppen der Studierenden und Promovierenden deutscher Hochschulen aus Drittstaaten sowie auf Jugendliche aus Drittstaaten eingegangen, die zum Zweck einer Ausbildung zuwandern.

Unterschiedliche rechtliche Änderungen wurden bei der Zielgruppe der Fachkräfte aus Drittstaaten mit abgeschlossener Berufsausbildung, welche zum Zweck der Beschäftigung einreisen, eingeführt. Die Beschäftigungsmöglichkeiten dieser Zielgruppe sind erst mit der neuen Beschäftigungsverordnung und der zugehörigen Positivliste der BA deutlich erweitert worden. Die neuen rechtlichen Regelungen sind

grundsätzlich bekannt und werden als positiv bewertet, auf Seiten der Verwaltung bestehen zum Teil Unsicherheiten bei der praktischen Umsetzung. Auch zeigten die Erhebungen, dass der neue Rechtsrahmen insbesondere größeren Unternehmen bekannt ist und von diesen genutzt wird, kleine und mittelständische Unternehmen jedoch Schwierigkeiten haben, den Zugang zu potenziellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Drittstaaten zu erhalten. Als komplex wird bei dieser Zielgruppe die Anerkennung der beruflichen Qualifikation aus dem Herkunftsland wahrgenommen. Nach Angaben der Wirtschaft entstehen durch die mit der Anerkennung verbundenen Prozesse deutliche zeitliche Verzögerungen bei der Rekrutierung des geeigneten Personals, insbesondere im Pflege- und Gesundheitsbereich. Auch seitens der befragten Fachkräfte wird der Prozess der Anerkennung als zum Teil komplex, langwierig und intransparent wahrgenommen. Neben der Anerkennung kritisieren die Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter die Transparenz und die zeitlichen Verzögerungen auf Umsetzungsebene in Bezug auf die Prüfung der Arbeitsbedingungen.

Die weitreichendsten Änderungen des rechtlichen Rahmens zeigen sich bei der Zielgruppe der Fachkräfte aus Drittstaaten mit einem Hochschulabschluss. Durch die Einführung der Hochqualifizierten-Richtlinie wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für diese Zielgruppe deutlich vereinfacht und weiterhin die Einreise zur Arbeitssuche für einen beschränkten Zeitraum ermöglicht. Die rechtlichen Änderungen für diese Zielgruppe werden seitens der Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter wie auch der zugewanderten Fachkräfte selbst als sehr positiv hervorgehoben und als „Durchbruch“ für die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten bezeichnet. Die Anforderungen bzgl. der Vergütung werden seitens der Unternehmensvertreterinnen und -vertreter als angemessen bewertet. Für die zugewanderten ausländischen Fachkräfte stellt es überwiegend keine Herausforderung dar, ein entsprechend vergütetes Beschäftigungsverhältnis zu finden. Besonders beliebt sind auf Seiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Vereinfachung des Prüfverfahrens (vollständiger oder teilweiser Wegfall des Zustimmungserfordernisses) und die Möglichkeit der Vorabprüfung. Beide Neuerungen werden mit deutlichen zeitlichen Einsparungen im Umsetzungsprozess assoziiert. Möglichkeiten zur Verbesserung werden insbesondere in Bezug auf die Bekantheit der Regelungen identifiziert: Die Anforderungen und Vorteile der Blauen Karte EU sind den Unternehmen und den potenziellen ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern noch unzureichend bekannt.

Hier sind weitergehende Informationskampagnen erforderlich. Des Weiteren bestehen zum jetzigen Zeitpunkt Unsicherheiten und Rückfragen in Bezug auf die Umsetzung seitens der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.

Weiterhin wurden maßgebliche rechtliche Änderungen für die Zielgruppe der Studierenden sowie der Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten durchgeführt. Promotionsstudentinnen und -studenten aus Drittstaaten sind von den Änderungen des rechtlichen Rahmens nur in denjenigen Fällen betroffen, in denen sie mit einem Aufenthaltstitel als Studierende (§ 16 AufenthG) einreisen. Auf der Umsetzungsebene wird insbesondere der Finanzierungsnachweis zur Sicherung des Lebensunterhalts als Schwierigkeit seitens der ausländischen Studierenden wahrgenommen. Im Zuge der Erhebungen wurde ermittelt, dass Unterschiede im Verwaltungsvollzug bei der Erbringung der Finanzierungsnachweise zu identifizieren sind. Zusätzlich wurde auf Seiten der Verwaltung eine Umsetzungsschwierigkeit bei der rechtlichen Einordnung der Promovierenden aus Drittstaaten identifiziert. Auch hier sollte ein einheitlicher Verwaltungsvollzug angestrebt werden. Die Erhebungen zeigten weiterhin, dass sich die Zielgruppe unzureichend über die rechtlichen Regelungen zum Nebenerwerb und die aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten für einen Verbleib in Deutschland nach Abschluss des Studiums informiert fühlt. Die Regelungen zum Nebenerwerb sind der Zielgruppe nicht vollständig bekannt. Die Suche nach einer Beschäftigung im Nebenerwerb wird von einem Teil der Zielgruppe als Schwierigkeit wahrgenommen, dies wird insbesondere auf die sprachlichen Anforderungen seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zurückgeführt. Neben aufenthaltsrechtlichen Fragen fühlen sich die ausländischen Studierenden und Promovierenden im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, Gepflogenheiten im Bewerbungsprozess und mögliche Gehaltsforderungen nicht ausreichend informiert. Vor dem Hintergrund der Relevanz dieser Zielgruppe für den Arbeitsmarkt besteht diesbezüglich dringender Handlungsbedarf. Es ist eine aktive Unterstützung dieser Zielgruppe, die auch seitens der ausländischen Studierenden gewünscht wird, erforderlich, um die Verbleibschancen in Deutschland zu erhöhen.

In einem geringeren Maße war die Zielgruppe der Jugendlichen aus Drittstaaten ohne Berufsausbildung, die eine Ausbildung in Deutschland absolvieren möchten, von den Änderungen des rechtlichen Rahmens betroffen. Die Auswirkungen des demografischen Wandels zei-

gen sich in Bezug auf den Fachkräftenachwuchs am ehesten: Ausbildungsbetriebe haben zunehmend Schwierigkeiten damit, Ausbildungsplätze mit geeigneten Jugendlichen zu besetzen. Die Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze ist innerhalb der letzten Jahre laut der BA konstant gestiegen. Dies ist ein erster Hinweis auf das volkswirtschaftliche Potenzial, welches von dieser Zielgruppe ausgeht. Vor diesem Hintergrund werden die Änderungen des rechtlichen Rahmens für diese Zielgruppe seitens der befragten Unternehmen als zum Teil unzureichend bewertet. Die rechtlichen Änderungen sind in ihrer Reichweite nicht mit den Änderungen des rechtlichen Rahmens für die bereits beschriebenen Zielgruppen vergleichbar. Im Verwaltungsvollzug wird insbesondere die Notwendigkeit zur Durchführung der Vorrangprüfung als maßgebliches Hindernis aus Sicht der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber identifiziert. Auch der Matching Prozess zwischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und potenziellen Auszubildenden wird zum Teil als Herausforderung wahrgenommen. Insbesondere die sprachlichen Hürden sowie das Alter der Jugendlichen aus Drittstaaten sind in diesem Zusammenhang relevante Aspekte. Seitens der Zielgruppe selbst wird der Finanzierungsnachweis zur Sicherung des Lebensunterhalts als Hürde wahrgenommen. Neben den Hindernissen auf der Umsetzungsebene sind Optimierungspotenziale in Bezug auf die Informationsverbreitung und die Beratung dieser Zielgruppe zu den Verbleibsmöglichkeiten, ähnlich den Studierenden aus Drittstaaten, zu identifizieren. Auch hier wird empfohlen, die ausländischen Auszubildenden noch während des Ausbildungsverhältnisses auf die Verbleibschancen aufmerksam zu machen und zu diesen zu informieren. Der Verbleib in den Betrieben nach Abschluss der Ausbildung ist für diese Zielgruppe von besonderer Wichtigkeit, da sich die entstandenen Kosten und Aufwände der Ausbildung für den Betrieb amortisieren und volkswirtschaftlicher Nutzen dadurch entsteht, dass die ausgebildete Fachkraft das Gelernte auch im Land selbst anwendet. Als Folge der genannten Aspekte spielt die Rekrutierung von Jugendlichen aus Drittstaaten für Ausbildungsbetriebe zum jetzigen Zeitpunkt eine eher untergeordnete Rolle. Als ein möglicher Ansatzpunkt für die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens wird deshalb empfohlen zu prüfen, ob die Vorrangprüfung in Ausbildungsverhältnissen von Jugendlichen aus Drittstaaten, die ohne abgeschlossene Berufsausbildung nach Deutschland einreisen, in ausgewählten Mangelberufen entfallen kann.

Wie in Bezug auf die unterschiedlichen Zielgruppen bereits benannt, wird der gültige Rechtsrahmen seitens der Verwaltung, der Wirtschaft und der Fachkräfte selbst als zielführend bewertet. Inwieweit sich diese Bewertung auch bei einem internationalen Vergleich bestätigt, wurde im Zuge der Studie analysiert. Im Vergleich mit ausgewählten Ländern, sowohl innerhalb wie auch außerhalb der EU, bestätigt sich die positive Bewertung: Der geltende Rechtsrahmen für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte schneidet auch im Vergleich zu anderen Zuwanderungs ländern sehr gut ab. Über Deutschland und die fünf untersuchten Vergleichsländer hinweg ist zu erkennen, dass gegenwärtig eine aktive Steuerung und Beschränkung der Zuwanderung zum Zweck der Beschäftigung vorgenommen wird. Es ist zu erkennen, dass der Rechtsrahmen der Vergleichsländer auf die spezifischen Bedürfnisse des jeweiligen Arbeitsmarkts und somit auch entsprechend auf die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte zugeschnitten wird. Dabei kann für alle betrachteten Länder, wie auch für Deutschland, konstatiert werden, dass die Zuwanderungsregime vor allem auf die Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften, insbesondere auf Hochschulabsolventinnen und -absolventen, ausgerichtet sind. Für nicht akademisch qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer ist die Zuwanderung in allen Ländern durch den rechtlichen Rahmen schwieriger. Auf der rechtlichen Ebene sind im Vergleich zu den in Betracht gezogenen Ländern keine zielgruppenspezifischen Aspekte zu identifizieren, bei denen die deutschen Regelungen restriktiver sind als diejenigen Regelungen der Vergleichsländer. In der Tendenz lassen die deutschen Regelungen für die ausländischen Fachkräfte größere Freiräume bei der Zuwanderung. Insbesondere in Bezug auf die Regelungen für die Zielgruppe der Studierenden und Absolventinnen und Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten können die deutschen Regelungen als die im Vergleich liberalsten bezeichnet werden. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Möglichkeit und den Zeitraum des Verbleibs in Deutschland nach Abschluss des Studiums und den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt sowie auf die Regelungen für eine Tätigkeit im Nebenerwerb parallel zum Studium. Auch in Bezug auf die Arbeitssuche für Akademikerinnen und Akademiker aus Drittstaaten sind die deutschen Regelungen als liberal zu bezeichnen und sind vergleichbar zu den Regeln Dänemarks und Österreichs, welche auch einen Zeitraum von sechs Monaten für die Arbeitssuche gewähren, allerdings auf Basis der Bewertung durch ein Punktesystem. Die anderen Vergleichsländer schränken den Zugang zur Arbeitssuche von Perso-

nen aus Drittstaaten mit akademischem Abschluss für einen spezifischen Zeitraum hingegen stark ein. In Bezug auf die Zielgruppe der Auszubildenden sind deutliche Unterschiede auf der Regelungsebene und der Ausgestaltung zu erkennen. Dies ist u. a. durch das divergierende System der Berufsausbildung in den einzelnen Ländern begründet. In einigen Vergleichsländern, wie beispielsweise Österreich und Großbritannien, wird Auszubildenden der Aufenthaltstitel als Studierender oder Schülerin bzw. Schüler gewährt, da es keinen spezifischen Titel für Auszubildende gibt.

Auch zeigte der internationale Vergleich, dass diese Zielgruppe in der Praxis aktuell noch keine hohe Relevanz einnimmt und die Zuwanderung deshalb, zum Beispiel in Österreich, auf Basis von Einzelfallentscheidungen gefällt wird. Die Anerkennung von im Herkunftsland erworbenen beruflichen Qualifikationen ist über die Vergleichsländer hinweg möglich, jedoch werden die Umsetzung und die Herangehensweise auch hier von den deutlichen Unterschieden im Verständnis der beruflichen Qualifikation bestimmt.

Des Weiteren zielte der internationale Vergleich darauf, Good-Practice-Ansätze auf der Umsetzungsebene zu identifizieren. Diese wurden insbesondere hinsichtlich der Informationsbereitstellung ermittelt. So werden in Dänemark und Österreich offizielle und vor allem zentrale elektronische Informationsportale vorgehalten, welche die spezifischen Regelungen und Zuwanderungsvoraussetzungen für die einzelnen Zielgruppen darlegen und die Informationen in einer Weise aufbereiten, die gut verständlich für die potenziell Zuwandernden sind. Auch werden jeweils lebenspraktische Informationen bereitgestellt, die direkt auf den zentralen Internetportalen verfügbar sind. Seitens der Gutachterinnen und Gutachter werden diese Ansätze als sehr gut übertragbar bewertet.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Änderungen des rechtlichen Rahmens die notwendigen Voraussetzungen für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte nach Deutschland geschaffen haben. Dies gilt insbesondere für die Zielgruppen der hochqualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderer sowie der Studienabsolventinnen und -absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten. In einem geringeren Maße gilt dies für die Zuwanderung von Jugendlichen aus Drittstaaten zum Zweck der Ausbildung. Optimierungspotenziale sind jedoch insbesondere auf der Umsetzungsebene und im Verwaltungsvollzug zu identifizieren, wo zum jetzigen Zeitpunkt noch zum Teil Fallstricke zu erkennen sind, die den Zuwanderungsprozess erschwe-

ren. Diese Schwierigkeiten sind bis zu einem gewissen Grad auf den vergleichsweise kurzen Gültigkeitszeitraum der neuen rechtlichen Regelungen zurückzuführen. Übergreifend sind Verbesserungen insbesondere bei der Informationsvermittlung zu den Zuwanderungsmöglichkeiten, der Transparenz und Effizienz der Umsetzungsprozesse sowie der Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur notwendig. Auf Basis der Befunde wurden Empfehlungen entwickelt. Zum Teil sind diese Empfehlungen kleinteiliger Natur, spiegeln jedoch die entsprechenden Hindernisse bei der Umsetzung wider, die seitens der eingebundenen Akteure wahrgenommen werden. Verbesserungen auf der Umsetzungsebene erscheinen besonders dringlich vor dem Hintergrund, dass der rechtliche Rahmen für die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte seitens der Akteursgruppen Verwaltung, Wirtschaft und ausländischen Fachkräften als grundsätzlich positiv bewertet wird. Es besteht die Gefahr, dass mögliche Potenziale, die von dem gültigen Rechtsrahmen ausgehen, unter Umständen nicht realisiert werden können, weil der Verwaltungsvollzug zum jetzigen Zeitpunkt nicht in der möglichen Effizienz und Transparenz erfolgt. Um die Nutzung der möglichen Potenziale sicherzustellen, wird die regelmäßige Beobachtung auf Basis eines Monitoring-Systems empfohlen, welches die Aktivitäten im Bereich der Zuwanderung unter Einbeziehung der in den Prozess und die Umsetzung eingebundenen Akteure berücksichtigt.“