Machbarkeitsstudie

Zentralisierung der Erwerbsmigrationsverfahren

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Auswärtigen Amt (AA)

Berlin, 30.09.2024

Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassung 6

2 Einführung 11

2.1 Fokus 13

2.2 Methodik 15

2.3 Aufbau 16

3 Zielbild 18

3.1 Leitprinzipien 18

3.2 Bewertungskriterien 20

4 Ist-Analyse 22

4.1 Prozesse 23

4.2 Akteure und Zuständigkeiten 31

4.3 Technische Systemlandschaft 38

4.4 Gap-Analyse Zielbild und Ist-Zustand 42

5 Empfehlungen zur technischen und prozessualen Optimierung 44

5.1 Technische Ziel-Architektur 44

5.2 Optimierter Referenzprozess 53

6 Empfehlungen zur organisatorischen Optimierung und Zentralisierung 63

6.1 Optionenraum 63

6.2 Vorgehen zur Bewertung 71

6.3 Ergebnisse der Nutzwertanalyse 72

7 Konkretisierung der empfohlenen Optionen 75

7.1 Option „Tandem BfAA/BA“ 75

7.2 Option „Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration“ 83

7.3 Option „Digitale Einwanderungsagentur“ 86

8 Fazit 89

8.1 Technologische Optimierung und Zentralisierung 90

8.2 Prozessuale Optimierungen und Zentralisierung der Erteilung von Erst-Aufenthaltstiteln 90

8.3 Weitergehende organisatorische Zentralisierung 90

8.4 Empfehlung 91

8.5 Chancen und Herausforderungen 91

9 Anhang 94

9.1 Übersicht teilnehmende Beobachtungen, Interviews und Zielbildworkshop (teilweise anonymisiert) 94

9.2 Fachliche Analyse – Erläuterung Bewertungskriterien 96

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

9.3 Analyse der Kosten – Erläuterung Bewertungskriterien 98
9.4 Analyse der Umsetzungskomplexität – Erläuterung Bewertungskriterien 99
9.5 Nutzwertanalyse – Bewertungsskala 100
9.6 Nutzwertanalyse – Ergebnisübersicht (Harvey Balls) 101
9.7 Nutzwertanalyse – Ergebnisübersicht (Gewichtete Werte) 105
9.8 Nutzwertanalyse – Spezifische Übersicht der Optionen mit Begründungen 109
9.9 Sensitivitätsanalysen – Einfluss auf die Rangplatzierung der verschiedenen Optionen 167
9.10 Glossar 170
9.11 Literaturverzeichnis 175

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Modulare Empfehlungen der Studie 9
Abbildung 2: Grobe Schätzung der Effizienzgewinne durch die empfohlenen Optimierungen 10
Abbildung 3: Übersicht der untersuchten (Teil-)Prozesse 14
Abbildung 4: Aufbau der Studie 16
Abbildung 5: Vision für die Organisation der Erwerbsmigration 18
Abbildung 6: Leitprinzipien der Erwerbsmigrationsprozesse 19
Abbildung 7: Übersicht der Anforderungsdimensionen und Bewertungskriterien 21
Abbildung 8: Ergebnisübersicht identifizierte Schmerzpunkte 22
Abbildung 9: Vereinfachte Prozessdarstellung Visumverfahren (regulär) 23
Abbildung 10: Vereinfachte Prozessdarstellung Visumverfahren (beschleunigtes Fachkräfteverfahren) 23
Abbildung 11: Vereinfachte Prozessdarstellung Aufenthaltstitel Inland 24
Abbildung 12: Ergebnisübersicht identifizierte Schmerzpunkte im Bereich Prozesse 24
Abbildung 13: Akteursübersicht für Erwerbsmigrationsprozesse 31
Abbildung 14: Ergebnisübersicht identifizierte Schmerzpunkte im Bereich Akteure und Zuständigkeiten 32
Abbildung 15: IT-Systemlandschaft der Erwerbsmigrationsprozesse (vereinfacht) 38
Abbildung 16: Ergebnisübersicht identifizierte Schmerzpunkte im Bereich Technik 38
Abbildung 17: Identifizierte Lücken zwischen Zielbild und Ist-Zustand 42
Abbildung 18: Systemkontext für die zentrale, vernetzte IT-Plattform 46
Abbildung 19: Fachliche Komponenten der zentralen, vernetzten IT-Plattform (Erwerbs-)Migration 47
Abbildung 20: Zusammenfassung der empfohlenen prozessualen Anpassungen und der damit angestrebten Ziele 54
Abbildung 21: Übersicht optimierter Referenzprozess Prüfung Visum und Erst-Aufenthaltstitel 59
Abbildung 22: Übersicht optimierter Referenzprozess Prüfung Folge-Aufenthaltstitel 61
Abbildung 23: Übersicht Optionenraum zur Zentralisierung der Verwaltungsprozesse im Bereich Erwerbsmigration 63
Abbildung 24: Zentralisierte Prozesse in den betrachteten Optionen 64
Abbildung 25: Übersicht der Ergebnisse der Nutzwertanalyse 73
Abbildung 26: Übersicht der Zuständigkeiten für die Option „Tandem BfAA/BA“ 75
Abbildung 27: Illustrative Aufbauorganisation der Option „Tandem BfAA/BA“, Variante 1 78
Abbildung 28: Illustrative Aufbauorganisation der Option „Tandem BfAA/BA“, Variante 2 79
Abbildung 29: Übersicht der Zuständigkeiten für die Option „Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration“ 83
Abbildung 30: Illustrative Aufbauorganisation der Option „Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration“ 84
Abbildung 31: Übersicht der Zuständigkeiten für die Option „Digitale Einwanderungsagentur“ 87

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Abbildung 32: Modulare Empfehlungen der Studie 89

Abbildung 33: Grobe Schätzung der Effizienzgewinne durch die empfohlenen Optimierungen 92

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Exemplarische Anwendungsmöglichkeiten für KI und Automatisierung zur Effizienzsteigerung 50

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Beschreibung
AA	Auswärtiges Amt
ABH	Ausländerbehörde
AG-S	Arbeitgeber-Services der Bundesagentur für Arbeit
AMZ	Arbeitsmarktzulassung
AT	Aufenthaltstitel
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AV	Auslandsvertretung
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfAA	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten
BfAAG	Gesetz über die Errichtung eines Bundesamts für Auswärtige Angelegenheiten
bFKV	beschleunigtes Fachkräfteverfahren
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BVA	Bundesverwaltungsamt
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
eAT	elektronischer Aufenthaltstitel
eAMZ	elektronische Arbeitsmarktzulassung
eDL	externer Dienstleister
Erst-AT	Erst-Aufenthaltstitel
FEG	Fachkräfteeinwanderungsgesetz
Folge-AT	Folge-Aufenthaltstitel
KZB	Konsultationsverfahren Zentraler Behörden
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
SIS	Schengener Informationssystem
zABH	zentrale Ausländerbehörde

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

1 Zusammenfassung

Deutschland steht angesichts eines zunehmenden Fachkräftemangels vor erheblichen Herausforderungen. Dieser Fachkräftemangel wird durch den demographischen Wandel noch verstärkt: Allein 2022 gingen insbesondere durch Verrentung etwa eine halbe Million Menschen dem deutschen Arbeitsmarkt verloren. Um vor diesem Hintergrund das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland stabil zu halten, wird eine durchschnittliche Nettozuwanderung von etwa 400.000 Menschen pro Jahr benötigt.

Angesichts dessen wurden bereits zwei Fachkräfteeinwanderungsgesetze verabschiedet, um die Zuwanderung insbesondere qualifizierter ausländischer Fachkräfte zu fördern. Die Verwaltung arbeitet daran, die hierfür relevanten Verfahren zu verbessern. Beispiele dafür sind:

- *Technik*: Die Einführung des Auslandsportals als umfassende Digitalisierungsmaßnahme im Visumverfahren, die Einführung der elektronischen Arbeitsmarktzulassung (eAMZ) im Bereich der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie die digitale Antragsstrecke „Aufenthaltstitel“, die bereits in über 200 Kommunen eingeführt wurde, sind als bedeutende Schritte zu nennen. Außerdem wurde der digitale Datenaustausch über Schnittstellen des Bundesverwaltungsamts (BVA) verbessert.
- *Prozesse*: Die Fachkräfteeinwanderungsgesetze von 2020 und 2023 haben den Aufwand für Beteiligungen während des Prozesses reduziert. So wurde beispielsweise die obligatorische Beteiligung der Ausländerbehörden im Visumverfahren bereits stark reduziert.
- *Organisation*: Um die Bearbeitung von D-Visa für Fachkräfte zu zentralisieren, wurde im Jahr 2021 das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) gegründet. Neu eingerichtete Zentralstellen in verschiedenen Ländern bündeln die notwendigen Kompetenzen, hauptsächlich im Bereich des beschleunigten Fachkräfteverfahrens.

Trotz dieser Fortschritte bleibt festzuhalten: **Eine ganzheitliche und prozessübergreifende Optimierung der Verwaltungsverfahren im Bereich der Erwerbsmigration steht bislang aus.**

Im Rahmen der Beratungen zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung („FEG 2.0“) hat der Innenausschuss des Bundestags durch eine Protokollnotiz, ergänzt durch einen Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses, die Durchführung einer **externen Machbarkeitsstudie** gefordert. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) ist dem in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Auswärtigen Amt (AA) durch Vergabe der vorliegenden Studie nachgekommen. Diese untersucht verschiedene Möglichkeiten, um die Kernprozesse im Bereich der Erwerbsmigration in Deutschland zu optimieren und zu zentralisieren. Dabei konzentriert sich die Analyse auf vier wesentliche Prozesse:

1. *Visumverfahren:* Dieser zentrale Prozess ermöglicht ausländischen Fachkräften den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, wenn sie sich noch im Ausland aufhalten.
2. *Beschleunigtes Fachkräfteverfahren (bFKV):* Dieses Verfahren wurde speziell geschaffen, um das Einreiseverfahren zu verkürzen. Es sieht eine aktivere Rolle der Arbeitgebenden vor und ermöglicht eine schnellere Bearbeitung der Visumanträge.
3. *Inländische Aufenthaltstitel:* Der Prozess ist maßgeblich, um Aufenthaltstitel für bereits in Deutschland lebende ausländische Fachkräfte zu beantragen und zu verwalten.
4. *Arbeitsmarktzulassung:* Das Verfahren ist in die vorgenannten Prozesse integriert. Es dient dazu, die Zustimmung der BA zur vorgesehenen Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte zu erwirken.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Um die vorliegende Studie fokussiert zu halten, wird darin der Bereich der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen nicht vertieft. Dieser ist zudem Gegenstand separater Zentralisierungsbemühungen.[1]

Die Studienmethodik kombiniert detaillierte Prozessuntersuchungen und den konzeptionellen Dialog. Dabei wurden Behörden, Wirtschaft, Erwerbsmigrantinnen und -migranten sowie zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen. Ein gemeinsam entwickeltes Zielbild diente als Grundlage für die spätere Nutzwertanalyse von Zentralisierungsoptionen. Die darauffolgende Ist-Analyse stützte sich auf Interviews, Dokumentenanalysen und teilnehmende Beobachtungen. Sie identifizierte Abweichungen vom Zielbild, auf deren Basis schließlich neun grundsätzlich denkbare Zentralisierungsoptionen entwickelt und bewertet wurden. Ein Beirat aus Vertreterinnen und Vertretern des BMI sowie des BMAS und des AA begleitete die Studienerstellung durch die PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH (PD).

Die Analyse der aktuellen Verwaltungsstruktur für Erwerbsmigration zeigt mehrere wesentliche Herausforderungen: Die Verfahren sind für Antragstellende und teils auch Verwaltungsmitarbeitende oft schwer nachvollziehbar und komplex, was diese vor großen Schwierigkeiten stellt. Lange Warte- und Bearbeitungszeiten sowie komplizierte Anerkennungsverfahren verlängern den Prozess erheblich. Zudem sorgt die Prozessgestaltung für hohen administrativen Aufwand. Unzureichende Kommunikationskanäle erschweren die Nachvollziehbarkeit des Antragsstatus. Der Gesetzesvollzug wird bundesweit unterschiedlich gehandhabt. Unübersichtliche Zuständigkeiten sowie eine fehlende Gesamtprozesssteuerung führen dabei zu redundanten Prüfungen und ineffizienten Verwaltungsabläufen.

Das Zielbild, das in enger Zusammenarbeit mit zentralen Akteuren des Gesamtprozesses entwickelt wurde, strebt eine Verwaltung an, die Deutschland als attraktives Einwanderungsland positioniert und die genannten Herausforderungen abbaut. Dieses Zielbild dient als strategischer Rahmen für die Neugestaltung der Verfahren und baut auf drei Leitprinzipien auf:

- *Einladend*: Die Verwaltung stellt Informationen zentral, transparent und mehrsprachig bereit, um Migrantinnen und Migranten sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber effektiv zu unterstützen. Dabei wird besonderer Wert auf kooperative und barrierefreie Interaktionen gelegt, um den gesamten Prozess so nutzendenfreundlich wie möglich zu gestalten.
- *Einfach*: Der Fokus liegt auf der Digitalisierung der Verwaltungsprozesse, insbesondere durch die Umsetzung des Once-Only-Prinzips. Dieses Prinzip stellt sicher, dass Daten und Nachweise nur einmalig eingereicht werden müssen, um Redundanzen zu vermeiden und die Effizienz zu steigern.
- *Nachhaltig*: Die angestrebte IT-Architektur der Verwaltung ist robust und technologieoffen gestaltet. Technik und organisatorische Strukturen sind darauf ausgelegt, flexibel auf steigende Einwanderungszahlen sowie gesetzliche und technologische Veränderungen zu reagieren, wodurch langfristige Stabilität und Anpassungsfähigkeit gewährleistet werden.

Zur Bewertung der Reformoptionen wird eine Reihe von Kriterien herangezogen, die auf fachliche, kosten- und umsetzungsbezogene Aspekte abzielen. Fachliche Kriterien sind unter anderem die Transparenz der Prozessabläufe und die erreichbare Bearbeitungsgeschwindigkeit. Kostenbezogene Kriterien berücksichtigen insbesondere die Kosten für Aufbau und Betrieb der neuen Strukturen, einschließlich derer für Infrastruktur und Personal. Die Umsetzbarkeit wird unter anderem anhand der Akzeptanz in der Verwaltung und der rechtlichen Risiken bewertet.

[1] Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag (2024). Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 20. Juni 2024 in Berlin. Endgültiges Ergebnisprotokoll (S.18). https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl20/unterrichtungen/00100/unterrichtung-20-00171.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Handlungsempfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Verwaltungsverfahren werden in den Bereichen (1) Technik, (2) Prozesse und (3) Organisation formuliert:

1) **Einrichtung einer zentralen, vernetzten IT-Plattform:** Ziel ist eine einheitliche Plattform zur Beantragung und Bearbeitung aller Aufenthaltstitel (einschließlich Visa). Sie soll eine digitale Antragstellung ermöglichen und Antragstellenden als zentraler Zugangspunkt zum Prozess dienen. Die Bearbeitungsschritte werden dazu im Hintergrund an die zuständigen Behörden und deren Systeme weitergeleitet. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei das Datenmanagement. Insbesondere soll das Once-Only-Prinzip implementiert werden, das eine effiziente Dateneingabe und -pflege sowie deren Übertragung und Weitergabe ermöglicht. Gleichzeitig unterstützt die Plattform die Beschäftigten potenziell durch vielseitige Funktionen, Automatisierung und Einsatzmöglichkeiten für Künstliche Intelligenz (KI). Die Plattform soll bestehende Systeme integrieren bzw. weiterentwickeln, etwa das Auslandsportal oder die elektronische Arbeitsmarktzulassung (eAMZ). Es handelt sich insgesamt um ein umfangreiches IT-Modernisierungsvorhaben, das entsprechende Investitionen und Zeitspannen benötigt, gleichzeitig aber große Effizienzgewinne und Prozessverbesserungen für alle Beteiligten verspricht.
2) **Prozessoptimierung:** Um einen optimalen, effizienten Ablauf der verschiedenen Prozesse zu gewährleisten, soll die Anzahl der dafür notwendigen Termine reduziert werden. Die verbleibenden Termine werden effizienter gestaltet, redundante Prüfungen im Gesamtprozess abgebaut und die Bearbeitungs- und Liegezeiten verkürzt. Dazu soll unter anderem der Visumprozess enger mit der Erteilung des Erstaufenthaltstitels (typischerweise die dem Visumszweck entsprechende und nach Einreise zu beantragende Aufenthaltserlaubnis im Inland) verzahnt werden, um redundante Prüfungen zu reduzieren. Es wird in diesem Zusammenhang auch vorgeschlagen, die Visumantragsprüfung und die Erteilung des Erstaufenthaltstitels zentral bei einer Behörde zu bündeln, sei es beim BfAA oder einer neu zu gründenden Bundesbehörde.
3) **Zentralisierung:** Im Rahmen einer Nutzwertanalyse wurden neun Optionen zur organisatorischen Zentralisierung bewertet. Den Maßstab dafür bildeten mehr als 30 Kriterien in den Dimensionen „fachliche Qualität“, „Kosten“ und „Umsetzungskomplexität“. Als Ergebnis dieser differenzierten Bewertung sind drei besonders geeignete Optionen zu nennen, die zur vertieften Betrachtung empfohlen werden:
   (a) ***Eine digitale Einwanderungsagentur*** umfasst die zuvor genannten technischen und prozessualen Verbesserungen, insbesondere die zentrale IT-Plattform als digitalen Zugangskanal der Antragstellenden zum Prozess, während die Zuständigkeiten weiterhin teils dezentral organisiert sind.
   (b) ***Das Tandem BfAA/BA*** sieht über die technischen und prozessualen Verbesserungen hinaus eine Zentralisierung der Visa- und Aufenthaltstitelprozesse beim BfAA vor, wobei die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktzulassung bei der BA verbleibt.
   (c) ***Die Neugründung einer Bundesbehörde für Erwerbsmigration*** würde alle relevanten Zuständigkeiten, inklusive der Arbeitsmarktzulassung, unter einem Dach vereinen und einen umfassenden „Neustart“ der Erwerbsmigrationsverwaltung symbolisieren. Letztere Option ist mit höheren Umsetzungsrisiken und Kosten verbunden.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

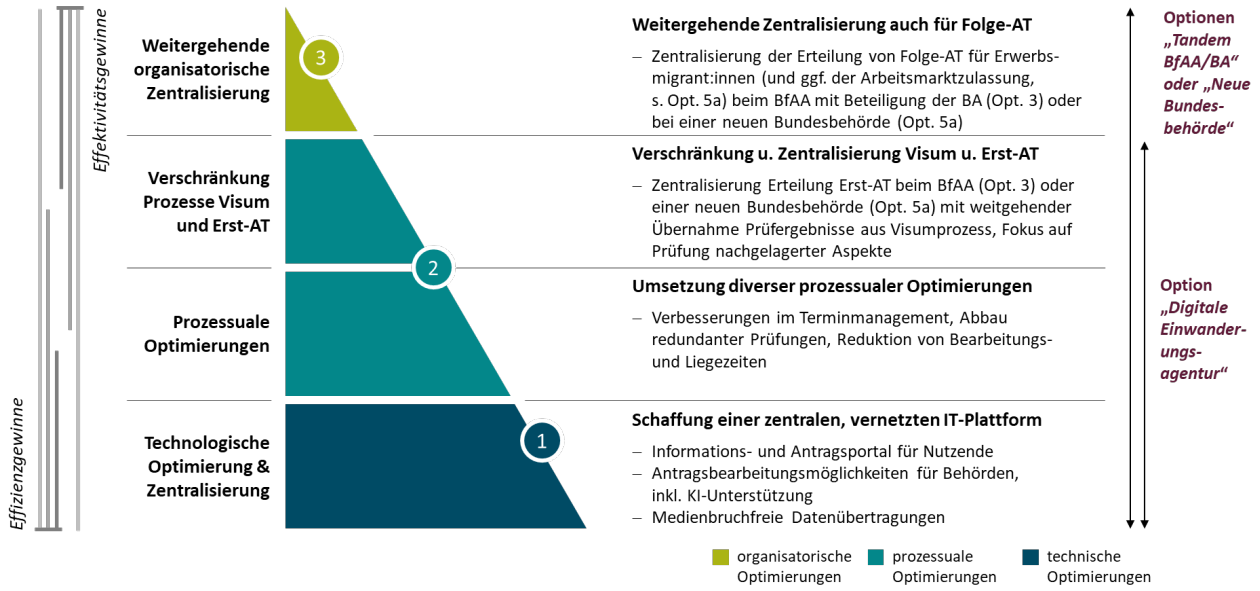


Abbildung 1: Modulare Empfehlungen der Studie

Von den betrachteten Optionen wird das „Tandem BfAA/BA“ klar empfohlen: Dies bezeichnet die organisatorische Zentralisierung der Kernprozesse „Visum“ und „Aufenthaltstitel im Inland“ beim BfAA unter Mitwirkung der BA insbesondere für die Arbeitsmarktzulassung. Die BA übernimmt in dieser Option außerdem voraussichtlich neue Aufgaben. So könnte sie beispielsweise über ihre Flächenstrukturen (Agenturen für Arbeit) im Inland in Ausnahmefällen Aufenthaltstitelanträge in Papierform entgegennehmen. Dies gilt insbesondere für „Härtefälle“, bei denen eine digitale Antragstellung über die IT-Plattform nicht möglich ist. Zudem wäre ein Zertifizierungsmodell für Arbeitgebende gegebenenfalls durch die BA umzusetzen.

Diese vielversprechende Lösung zeichnet sich durch signifikante fachliche Qualitätsgewinne aus und bietet ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis sowie eine hohe Umsetzbarkeit. Durch die Nutzung bestehender Strukturen können Übergangszeiten und Transitionskosten minimiert werden, während eine kompetenzorientierte Aufgabenteilung zwischen BfAA und BA „wesensfremde“ Verantwortlichkeiten vermeidet und die Effizienz der Prozesse steigert.

Es sind jedoch auch einige Herausforderungen bei der Umsetzung zu beachten:

- *Rechtliche Umsetzbarkeit*: Die rechtliche Machbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen wurde nur oberflächlich untersucht. Obwohl juristische Expertinnen und Experten grundsätzlich davon ausgehen, dass die betrachteten Optionen rechtlich umsetzbar und durch einfachgesetzliche Anpassungen ohne Verfassungsänderungen abzubilden sind, wird empfohlen, dies im Rahmen der möglichen Umsetzung umfassend zu prüfen.
- *Akzeptanz der Länder und kommunalen Behörden*: Für eine erfolgreiche Zentralisierung ist es entscheidend, die Akzeptanz der Länder sowie der Beschäftigten sicherzustellen, insbesondere in den kommunalen Ausländerbehörden. Dabei sollte insbesondere die zukünftige Rolle der Ausländerbehörden im Bereich der Erwerbsmigration geklärt werden. Die Schnittstellen zwischen den Ausländerbehörden und einer zentralen Stelle sind so zu gestalten, dass reibungslose Abläufe gewährleistet sind. Dies gilt besonders in Bezug auf Integrationsfragen und den Vollzug des Aufenthaltsrechts, beispielsweise bei Verstößen.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

— *Finanzielle Auswirkungen:* Eine Zentralisierung würde zu einem Personalaufwuchs beim BfAA oder einer neuen Bundesbehörde führen, was Mehrkosten für den Bund zur Folge hätte. Diese Mehrkosten können nicht vollständig durch Gebühreneinnahmen gedeckt werden, insbesondere während der Aufbauphase. Da gleichzeitig die Länder und Kommunen durch den Wegfall von Aufgaben entlastet würden, könnten Fragen möglicher finanzieller Gegenleistungen aufkommen. Die Lastverteilung der Anlaufkosten und der Kosten des laufenden Betriebs müssen geklärt sowie die bestehenden Gebührensätze evaluiert werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, wie die BA angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden könnte. Das ist insbesondere dann bedeutsam, wenn neue Aufgaben zu übernehmen sind.

Die Studie schätzt, dass durch die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen bis zu 40 Prozent der aktuellen Bearbeitungszeiten eingespart werden können. Neben diesen Effizienzgewinnen bietet die organisatorische Zentralisierung weitere Vorteile: Sie ermöglicht eine bessere Skalierbarkeit und Flexibilität bei steigenden Antragsvolumina und fördert die Spezialisierung des Personals, was die Qualität der Bearbeitung vor dem Hintergrund der komplexen Rechtsmaterie erhöht. Außerdem kann die Anpassungsfähigkeit an Gesetzesänderungen durch zentrale Weiterbildung verbessert und ein einheitlicherer Gesetzesvollzug durch effektive Steuerung und Führung sichergestellt werden. Eine reduzierte Zahl von Schnittstellen und Übergabepunkten senkt darüber hinaus das Risiko von Verzögerungen. Zudem erleichtert die Zentralisierung es, Innovationen und Digitalisierungsmaßnahmen zu implementieren.

Abbildung 2: Grobe Schätzung der Effizienzgewinne durch die empfohlenen Optimierungen[2]

[2] Zur Methodik der Schätzung siehe Kapitel 8.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

2 Einführung

Deutschland sieht sich aufgrund des anhaltenden Fachkräftemangels mit einem erheblichen Handlungsdruck im Bereich der Erwerbsmigration konfrontiert. Im ersten Quartal 2024 wurden 1,57 Millionen offene Stellen verzeichnet[3]. Verschärfend kommt hinzu, dass aufgrund des demographischen Wandels in Deutschland das Erwerbspersonenpotenzial sinkt. Seit 2017 treten jährlich weniger Personen in den Arbeitsmarkt ein als zeitgleich in Rente gehen, was bereits 2022 zu einer Lücke von einer halben Million potenzieller Arbeitskräfte geführt hat[4]. Studien kommen zu dem Ergebnis, dass langfristig eine Nettozuwanderung von 400.000 Migrantinnen und Migranten pro Jahr notwendig ist, um das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland stabil zu halten.[5] Neben Zuwanderung aus dem EU-Ausland spielen auch Fachkräfte aus Drittstaaten hier eine bedeutende Rolle. Schätzungen gehen davon aus, dass rund 1,5 Millionen zuwandernde Personen pro Jahr benötigt werden, um die angegebene Nettozuwanderung zu erreichen und Abwanderungen zu kompensieren.[6]

Die Bundesregierung hat als Reaktion auf diese Herausforderungen eine Fachkräftestrategie vorgelegt, welche in fünf priorisierten Handlungsfeldern Lösungsansätze skizziert. Neben der Stärkung der Berufsausbildung, gezielter Weiterbildung, der Hebung vorhandener Erwerbspotenziale und einem Wandel der Arbeitskultur ist darunter eine „Moderne Einwanderungspolitik“ besonders hervorzuheben. Diese zielt darauf ab, mehr Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen und zugleich die Abwanderung zu reduzieren.

In diesem Kontext wurden in der vergangen sowie der aktuellen Legislaturperiode insgesamt zwei Fachkräfteeinwanderungsgesetze verabschiedet, zuletzt 2023 das „Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2.0“ (FEG 2.0). Dieses senkt unter anderem die Gehaltsgrenzen für die Blaue Karte EU, erweitert den Zugang für IT-Spezialistinnen und IT-Spezialisten ohne Hochschulabschluss und öffnet neue Wege der Jobsuche durch die Einführung der Chancenkarte. Fachkräfte in vielen Bereichen können nun einfacher Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, ohne dass ihre Abschlüsse formal anerkannt werden müssen. Auch der Familiennachzug wurde erleichtert. Zusätzlich wurden neue Regelungen eingeführt, um Pflegekräfte, Berufskraftfahrerinnen und -fahrer und Personen mit berufspraktischer Erfahrung zu beschäftigen.[7] Im Rahmen der Beratungen zu diesem Gesetz wurde durch den Innenausschuss des Bundestags mittels einer Protokollnotiz[8], ergänzt durch einen Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses[9], die Durchführung einer externen Machbarkeitsstudie gefordert. Diese soll „[…] prüfen, inwieweit durch Zentralisierung der Verfahren der Erwerbsmigration bei der Bundesagentur für Arbeit, dem Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten, anderen Behörden oder einer neuen Behörde eine Effizienzsteigerung erreicht werden kann. Die Machbarkeitsstudie soll auch die Schaffung einer digitalen Einwanderungsagentur umfassen.“ Das Ziel: Die

[3] Vgl. IAB (2024). IAB-Stellenerhebung für das erste Quartal 2024. https://iab.de/iab-stellenerhebung-fuer-das-erste-quartal-2024/, zuletzt abgerufen am 16.09.2024.

[4] Diesen Zahlen liegt die Annahme zugrunde, dass ein Renteneintritt mit 65 und ein Erwerbseintritt mit 20 Jahren stattfindet.
Groll, T. (2022). Wenn die Babyboomer in Rente gehen beginnen die Probleme. ZEIT online. https://www.zeit.de/wirtschaft/2022-01/fachkraeftemangel-demografie-einwanderung-daten, zuletzt abgerufen am 23.08.2024.

[5] Vgl. Fraunhofer ISI; Wuppertal Institut; Prognos; ifeu (2021). Fact Sheet. Zuwanderung als Instrument der Fachkräftegewinnung. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/vortrag2-4-ag-fachkraefte.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt abgerufen am 23.08.2024

[6] Vgl. Tagesschau (2023). „1,5 Millionen Zuwanderer im Jahr erforderlich“. https://www.tagesschau.de/wirtschaft/wirtschaftsweise-schnitzer-zuwanderung-fachkraefte-100.html, zuletzt abgerufen am 23.08.2024

[7] Vgl. BR-Drucksache 137/23(B).

[8] Vgl. BT-Drs. 20/7394 (S. 31).

[9] Vgl. BT-HH-Ausschussdrucksache 20/4766.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Verwaltungsprozesse sollen optimiert und die Verwaltung entlastet werden, um den Einwanderungsprozess insgesamt effizienter und damit attraktiver zu gestalten. Dies soll dazu beitragen, den Fachkräftebedarf in Deutschland besser decken zu können. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) hat daraufhin in enger Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) die PD damit beauftragt, die vorliegende Machbarkeitsstudie durchzuführen.

Die Studie blickt auf eine komplexe Ausgangslage, die in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht derzeit von großen Herausforderungen geprägt ist. Die Verwaltungsprozesse im Bereich der Erwerbsmigration beschäftigen eine Vielzahl von Behörden. Zum großen Teil haben diese mit einem oder mehreren der folgenden signifikanten Probleme zu kämpfen:

- *Lange Wartezeiten:* Wenn Visa bei den Auslandsvertretungen (AVen) oder Inlandstitel bei den Ausländerbehörden (ABHn) beantragt werden, kommt es zu langen Wartezeiten für die Terminvergabe und Antragsbearbeitung (s. Kapitel 4).
- *Geringer Digitalisierungsgrad:* Medienbrüche und mangelnde Digitalisierung führen zu Ineffizienzen.
- *Mangelnde Transparenz und Planbarkeit:* Erwerbsmigrantinnen und Erwerbsmigranten fehlt es an Planungssicherheit und klaren Informationen zum Status ihrer Anträge. Arbeitgebende sind hiervon ebenso betroffen.
- *Überlastung des Verwaltungspersonals:* Die Arbeitsbelastung in Ausländerbehörden hat sich stark erhöht. Zugleich ist die Personalfluktuation hoch und zahlreiche Stellen sind unbesetzt.[10]

Diese Faktoren tragen dazu bei, dass für Erwerbsmigrantinnen und -migranten in Deutschland höhere Schwierigkeiten bei der Visumerteilung zu verzeichnen sind als in anderen OECD-Ländern.[11]

Die Zentralisierung von Verwaltungsprozessen wird in politischen und fachlichen Diskussionen häufig als potenzieller Ansatzpunkt gesehen, um die betrachteten Verfahren zu verbessern. Es gibt im Bereich der Erwerbsmigration bereits erste Schritte in diese Richtung, beispielsweise durch die Visumprüfung im Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA) oder die Schaffung zentraler ABHn in einzelnen Bundesländern. Letztere sind allerdings bisher vorrangig für Teilaufgaben im Gesamtprozess verantwortlich, wie beispielsweise die Vorabzustimmung im Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens (bFKV).

Die vorliegende Machbarkeitsstudie prüft, inwieweit Effizienz und Effektivität des Einwanderungsprozesses gesteigert werden können, indem die Verwaltungsverfahren umfassend zentralisiert und verstärkt digitalisiert werden. Basierend auf einer strukturierten Analyse der Schmerzpunkte im aktuellen Verwaltungsprozess werden Lösungsvorschläge für technische, prozessuale und organisatorische Optimierungen entwickelt[12]. Die Potenziale in den Bereichen Zentralisierung, Neuorganisation, Digitalisierung und Automatisierung werden umfassend untersucht, um eine effizientere Verwaltungsorganisation in ausgewählten Prozessen (s. Abschnitt 2.1) zu ermöglichen.

[10] Schlee, T; Schammann, H; Münch, S. (2023). An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/an-den-grenzen, zuletzt abgerufen am 23.08.2024.

[11] OECD (2023). What is the best country for global talents in the OECD?. No. 29 (S.9.). https://www.oecd.org/en/publications/what-is-the-best-country-for-global-talents-in-the-oecd_5186ab2d-en.html, zuletzt abgerufen am 23.08.2024.

[12] Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde entsprechend des Auftrags ausschließlich die (Neu-)Organisation der Prozesse fokussiert, eine mögliche Reform der materiellen Gesetzesgrundlagen befindet sich außerhalb des Untersuchungsspektrums.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

2.1 Fokus

Vorbereitend für die nachfolgenden Analysen wurde das Verwaltungsverfahren zur Erwerbsmigration insgesamt betrachtet und die zugrunde liegenden Prozesse identifiziert (s. Abbildung 3). Davon wurden im nächsten Schritt vier wesentliche Prozesse ausgewählt. Auf dieser Grundlage wurde die nachfolgende Ist-Analyse durchgeführt und eine Reihe von insgesamt neun Handlungsoptionen ausgearbeitet. Die vier ausgewählten (Teil-)Prozesse sind:

1. *Das (reguläre) Visumverfahren:* Dieses umfasst im Verständnis der Studie die Schritte vom Zeitpunkt der Ausbildungs- oder Stellensuche durch die Erwerbsmigrantin oder den -migranten aus einem Drittstaat bis hin zur Einreise nach Deutschland (s. i. R. d. Ist-Analyse)[13]. Unter dem Begriff „Visum“ wird in dieser Studie das für die Erwerbsmigration einschlägige nationale Visum (Kategorie D) für längerfristige Aufenthalte in Deutschland verstanden.
2. *Das sogenannte „beschleunigte Fachkräfteverfahren“ (bFKV)*: Arbeitgebende holen in diesem Verfahren eine Vorabzustimmung zur Visumerteilung bei der Ausländerbehörde (ABH) ein, um damit das Visumverfahren zu vereinfachen (s. Abbildung 10 i. R. d. Ist-Analyse für kombinierte Betrachtung des auf diese Weise „beschleunigten Visumprozesses“).
3. *Die Beantragung inländischer Aufenthaltstitel nach der Einreise:* Dieser Prozess greift, wenn nach der Einreise zum ersten Mal im Inland ein Aufenthaltstitel beantragt, in der Folge verlängert oder auch gewechselt werden soll. Die Einreise kann sowohl aus einem gültigen Visum heraus als auch visumfrei erfolgt sein (s. Abbildung 11 i. R. d. Ist-Analyse).
4. *Die Arbeitsmarktzulassung:* Der Prozess dient dazu, die Zustimmung der BA für eine vorgesehene Beschäftigung zu erwirken, sofern diese für den angestrebten Titel gemäß der einschlägigen Rechtsgrundlage benötigt wird. Die Zulassung erfolgt innerhalb der zuvor genannten Prozesse als integrierter Teilprozess. Bei erfolgter Vorabzustimmung ist sie ein vorgeschalteter Teilprozess.

Daneben wurden auch einige weitere Teilprozesse (z. B. Zustimmung zum Arbeitgeberwechsel und Widerruf von Titeln) kursorisch betrachtet und Vorschläge entwickelt, wo diese in einem möglichen Zielsystem verortet sein könnten (s. Kapitel 7).

Die empirischen Untersuchungen im Rahmen der Ist-Analyse (insbesondere Interviews und teilnehmende Beobachtungen) beziehen sich vorwiegend auf die oben benannten vier Prozesse im Bereich der Erwerbsmigration.[14] Bei der Entwicklung der Optionen wurde zusätzlich berücksichtigt, dass die erarbeiteten Vorschläge grundsätzlich auch auf die Bildungsmigration (z. B. Studium, Ausbildung) anwendbar sind. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Wechsel von Aufenthaltstiteln im Bildungsbereich zu solchen im Bereich Erwerb.

[13] Beinhaltet ist hier auch der Aufenthaltstitel der Chancenkarte nach § 20a AufenthG, bei welchem die Stellensuche im Ausland entfällt.

[14] Innerhalb der Erwerbsmigration wurden vor allem Titel nach §§ 18a, 18b, 18g und 19c AufenthG eingehender betrachtet. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass die Überlegungen der Studie im Wesentlichen auch auf die übrigen Titel des Abschnitts 4 AufenthG übertragbar sind.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

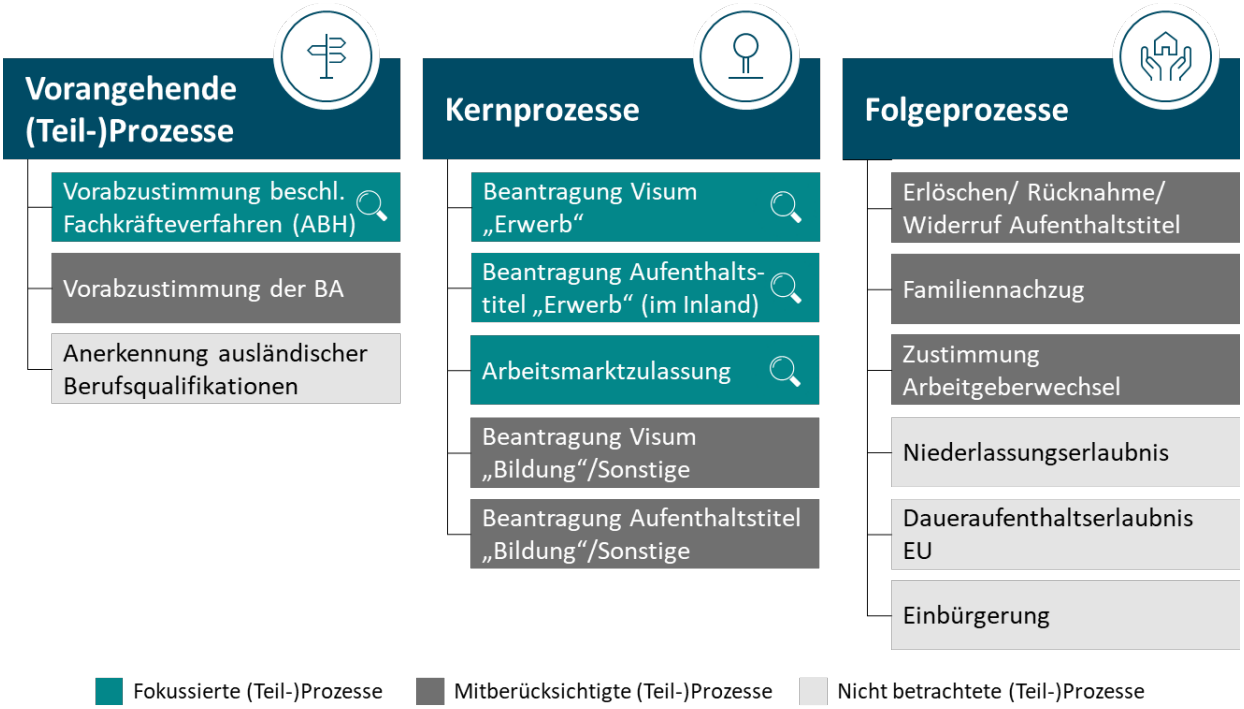


Abbildung 3: Übersicht der untersuchten (Teil-)Prozesse

Der Teilprozess der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen ist ein wichtiger Bestandteil im Verwaltungsverfahren zur Erwerbsmigration. Darauf bezogene Optimierungspotenziale sind jedoch aufgrund der hohen inneren Komplexität dieses gesonderten Bereichs sowie der bereits existierenden Zentralisierungsbestrebungen explizit nicht in dieser Studie enthalten.[15] Gleichwohl sind die hier entwickelten und untersuchten Optionen so konzipiert, dass eine Anschlussfähigkeit für etwaige Zentralisierungsschritte der Anerkennungsverfahren gegeben ist und eine spätere Integration möglich bleibt.

Mögliche Folgeprozesse einer Erwerbsmigration (z. B. Erteilung Niederlassungserlaubnis, Einbürgerung) wurden in der Studie nicht betrachtet. Damit ist keinerlei Aussage in Bezug auf die Möglichkeit oder Sinnhaftigkeit einer Zentralisierung verbunden.

Bei der Entwicklung der Optionen wurden hinsichtlich der künftigen Zuständigkeitsverteilung vor allem folgende Akteure betrachtet:

- Auslandsvertretungen (AVen)
- Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (BfAA)
- Örtliche Ausländerbehörden (ABHn)
- Zentrale Ausländerbehörden (zABHn) in einigen Ländern
- Bundesagentur für Arbeit (BA), insbesondere die Arbeitsmarktzulassungs-Teams (AMZ-Teams) der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) sowie die lokalen Arbeitgeber-Services (AG-S) der Agenturen für Arbeit und Jobcenter
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

[15] Der Anerkennungsprozess von ausländischen Qualifikationen ist nicht Bestandteil dieser Betrachtung. Darauf bezogene Optimierungspotenziale durch Zentralisierung waren aufgrund der zusätzlichen Komplexität sowie bereits existierender Zentralisierungsbestrebungen (s. etwa vorläufiges Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 20. Juni 2024 in Berlin) nicht Untersuchungsgegenstand dieser Studie. Die Annahme ist: Falls es einer Anerkennung bedarf, wurde diese bei den zuständigen Stellen vor Beginn der Beantragung eines Visums bereits eingeholt. Auch die Rolle der ABH zur Unterstützung des Anerkennungsverfahrens im bFKV wird daher nicht vertieft beleuchtet.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Diese Vorauswahl orientiert sich erstens daran, welche Rolle die Akteure im bisherigen Erwerbsmigrationsprozess einnehmen. Dies erfolgt mit dem Ziel, bereits existierende materielle und immaterielle Ressourcen sinnvoll einbeziehen zu können. Gemeint sind damit unter anderem die Infrastruktur, das Personal, aber auch die bestehende Erfahrung und Kompetenz mit (zentralisierter) Antragsbearbeitung. Zweitens wurden auch ausgewählte Akteure betrachtet, die in den aktuellen Antragsprozessen im Bereich Erwerbsmigration noch keine herausgehobene Rolle einnehmen. Dies geschah, wie etwa im Fall des BAMF, weil eine deutliche thematische Nähe zum Bereich Erwerbsmigration erkennbar ist. In anderen Fällen lässt eine strukturelle Verknüpfung praktisch beziehungsweise prozessual verknüpfter Themen Synergien erhoffen (z. B. Übergang von humanitären Aufenthaltstiteln in Aufenthaltstitel der Erwerbsmigration).

2.2 Methodik

Die Studie verfolgt zwei methodische Ansätze: Einen deduktiv-analytischen Ansatz, der sich auf eine detaillierte Untersuchung der Prozesse stützt. Außerdem wurde ein induktiv-konzeptioneller Ansatz gewählt, der auf Dialogformate setzt und einen Optionenraum verschiedener Zentralisierungsoptionen betrachtet. Durch dieses Vorgehen wurde sichergestellt, dass die Analyse ergebnisoffen und die Herleitung der Handlungsempfehlungen stringent erfolgen konnte.

Relevante Stakeholder wurden an verschiedenen Punkten im Verlauf der Untersuchung einbezogen, um bestehende Erfahrungen sowie eine große Bandbreite an Perspektiven berücksichtigen zu können. Zu diesen Stakeholdern zählen am Verwaltungsprozess der Erwerbsmigration beteiligte Behörden, Vertreterinnen und Vertreter aus der Wirtschaft, Erwerbsmigrantinnen und -migranten und ihre Interessenverbände sowie weitere zivilgesellschaftliche Akteure. In einem Workshop mit diesen Stakeholdern wurde im ersten Quartal 2024 ein gemeinsames Zielbild und eine zugehörige Vision entwickelt. Das Zielbild berücksichtigt die Perspektiven der drei zentralen Gruppen, die in Verwaltungsprozesse involviert sind: Erwerbsmigrantinnen und Erwerbsmigranten, die Beschäftigten in der Verwaltung sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber.

Aus diesem Zielbild wurden Kriterien für eine qualitative Bewertung abgeleitet, welche als Grundlage für eine Nutzwertanalyse im Rahmen der Studie dienen.

Kernstück des analytischen Teils ist die umfassende Ist-Analyse der Verwaltungsprozesse von der Visumbeantragung im Ausland bis zur Ausgabe von Erst- und Folge-Aufenthaltstiteln durch die ABH im Inland. Ziel dieser Analyse war die strukturierte Erfassung aller relevanten Schritte innerhalb dieses Ablaufs. Methodisch basiert dieser Teil auf unterschiedlichen Erhebungsmethoden (s. auch im Anhang Abschnitt 9.1), insbesondere:

- Umfassende Dokumentenanalyse relevanter Studien, Positionspapiere, Stellungnahmen und rechtlicher Rahmenbedingungen;
- Durchführung von 26 semi-strukturierten, leitfadengestützten Interviews mit allen drei oben genannten Gruppen von Nutzerinnen und Nutzern sowie mit Expertinnen und Experten;
- Durchführung von teilnehmenden Beobachtungen in neun zuständigen Verwaltungseinheiten für Erwerbsmigrationsverfahren auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sowie im In- und Ausland, beispielsweise in AVen oder ABHn.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Die Ergebnisse der Ist-Analyse dienten anschließend dazu, Abweichungen zwischen Ist-Zustand und Zielbild festzustellen (sogenannte „Gap-Analyse“). Auf dieser Grundlage wurden technische und prozessuale Optimierungsempfehlungen sowie ein Optionenraum mit insgesamt neun organisatorischen Optionen[16] entwickelt, die ein Spektrum unterschiedlicher Zentralisierungsgrade der Verwaltungsverfahren abbilden. Im Rahmen einer Nutzwertanalyse wurden die verschiedenen Optionen strukturiert, transparent und kriterienbasiert miteinander verglichen. Dabei wurde insbesondere betrachtet, wie umfassend das entwickelte Zielbild umgesetzt würde, welche (qualitativen) Kosten damit verbunden wären und wie komplex eine Umsetzung sich gestalten würde. Nach einer Validierung dieser Ergebnisse durch grobe Sensitivitätsanalysen wurden schließlich drei grundsätzlich zielführende Optionen identifiziert und weiter konkretisiert.

Ein Beirat aus Vertreterinnen und Vertretern der fachlich hauptbetroffenen Bundesressorts – BMI, AA und BMAS – hat die Durchführung der Studie begleitet. Dieser Beirat stand PD mit seinem Fachwissen beratend zur Seite und sorgte unterstützend für einen reibungslosen Zugang zu den relevanten Stakeholdern, insbesondere zur Durchführung der Ist-Erhebung. Die hier vorliegenden Ergebnisse spiegeln jedoch ausdrücklich nicht die Sicht der beteiligten Behörden wider, sondern die externe und unabhängige Analyse der PD.

2.3 Aufbau

Die Studie beschreibt schrittweise die Ergebnisse des oben dargestellten Vorgehens. In Kapitel 3 wird das gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aller Kernakteure entwickelte Zielbild für das zukünftige Verwaltungsverfahren der Erwerbsmigration beschrieben. Um den Weg vom Ist-Zustand zum Zielbild zu ermitteln, erläutert Kapitel 4 die Ergebnisse der umfassenden Ist-Analyse und nimmt die festgestellten Herausforderungen und Schmerzpunkte in den Blick. Basierend auf diesen Ergebnissen werden in Kapitel 5 technische und prozessuale Optimierungspotenziale aufgezeigt, welche die Grundlage für alle anschließend betrachteten Optionen bilden.

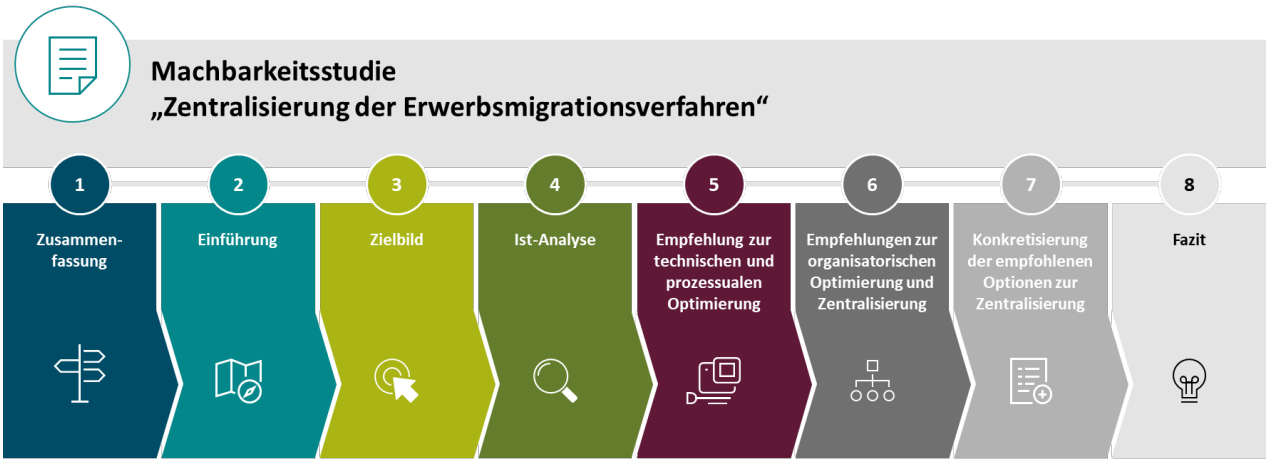


Abbildung 4: Aufbau der Studie

[16] Davon fünf grundsätzlich verschiedene Optionen (1 bis 5), wobei sich eine dieser Optionen in fünf Unteroptionen aufgliedert (a bis e), siehe auch Kapitel 6.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

In Kapitel 6 werden neun grundsätzlich denkbare Optionen präsentiert, die sich durch unterschiedliche Grade und Formen von Zentralisierung unterscheiden. Im Rahmen einer Nutzwertanalyse werden die Optionen im Hinblick auf den erwartbaren fachlichen Nutzen, die Kosten und die Umsetzungskomplexität bewertet. Resultierende Empfehlungen zur technischen beziehungsweise organisatorischen Zentralisierung der Erwerbsmigrationsverfahren werden anschließend in Kapitel 7 konkretisiert. Kapitel 8 zieht ein Fazit und legt die resultierenden Empfehlungen dar.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

3 Zielbild

Das Zielbild formuliert einen Anspruch an die Neuorganisation der Verwaltungsstrukturen im Bereich Erwerbsmigration und spannt zugleich den strategischen Rahmen für die betrachteten Optionen auf. Es besteht aus einer übergreifenden Vision für die Organisation der betreffenden Verwaltung (s. Abbildung 5) und konkreten Leitprinzipien für deren Ausgestaltung.

„Einladend, Einfach, Nachhaltig: Der Weg für Fachkräfte aus der Welt nach Deutschland."

Abbildung 5: Vision für die Organisation der Erwerbsmigration

Geleitet von diesem Anspruch soll Deutschland im internationalen Vergleich als attraktives Einwanderungsziel für Fachkräfte mitsamt ihren Familien wahrgenommen und erlebt werden, um Deutschlands Zukunft – wirtschaftlich wie gesellschaftlich – zu stärken. Grundlage ist ein einfaches und einladendes Verwaltungshandeln. Diesem liegen Strukturen und Prozesse zugrunde, die nutzendenzentriert und nachhaltig ausgerichtet sind. Migrantinnen und Migranten, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen profitieren von dieser Optimierung.

3.1 Leitprinzipien

Drei Leitprinzipien mit jeweils drei konkretisierenden Attributen (s. Abbildung 6) formulieren die Vision. Die Leitprinzipien definieren die Vision nicht vollständig, sondern sind als Orientierungshilfe für die Ausgestaltung der zukünftigen Verwaltungsstrukturen zu verstehen. Die Attribute sind bewusst nicht überschneidungsfrei, sondern beschreiben Eigenschaften, die für ein Einladendes, Einfaches und Nachhaltiges System von zentraler Bedeutung sind. Damit dienen sie auch als Ansatzpunkt, um fachliche Bewertungskriterien zu entwickeln (s. Abschnitt 3.2). Anhand dieser Bewertungskriterien wird im Rahmen dieser Studie die fachliche Eignung verschiedener Organisationsoptionen eingeschätzt.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

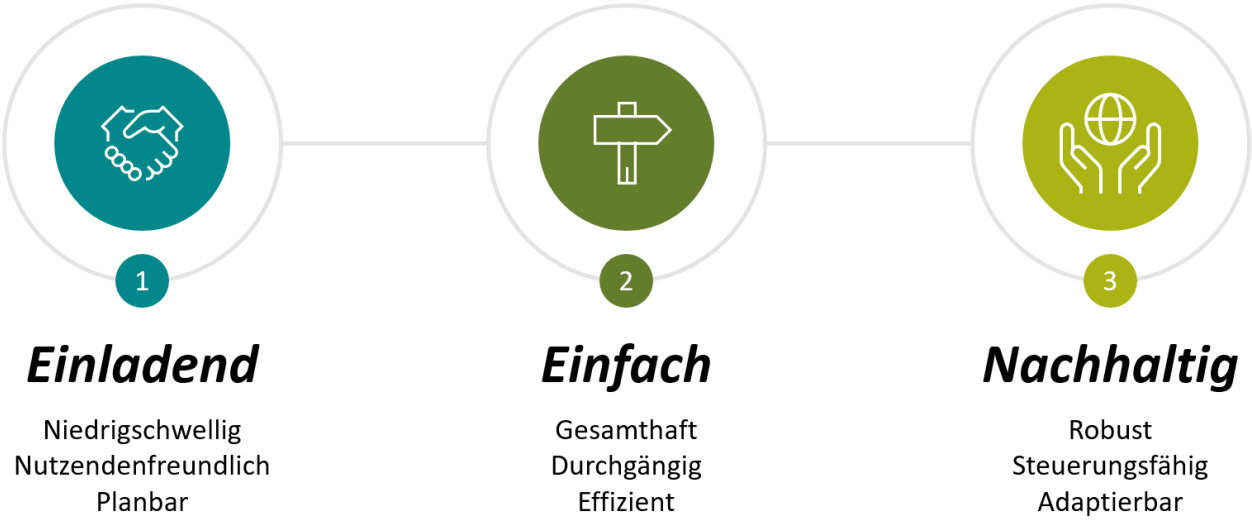


Abbildung 6: Leitprinzipien der Erwerbsmigrationsprozesse

Leitprinzip 1: Einladend

Die deutsche Verwaltung und ihre Beschäftigten vertreten ein modernes Einwanderungsland. Das Leitprinzip „Einladend“ ist durch drei Merkmale gekennzeichnet: niedrigschwellig, nutzendenfreundlich und planbar.

Verwaltungsprozesse zur Erwerbsmigration sollen *niederschwellig* gestaltet sein. Das gilt für Fachkräfte und ihre Familien im In- und Ausland, für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie für die Verwaltung. Die Informationsbereitstellung erfolgt gebündelt, gut auffindbar und mehrsprachig, die Leistung wird – wo dies möglich und sinnvoll ist – durch die Verwaltungen proaktiv und automatisiert erbracht. Erwerbsmigrantinnen und -migranten sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können die Verwaltung über intuitiv gestaltete, leicht zugängliche, vorzugsweise digitale Kommunikationskanäle erreichen.

Alle Verwaltungsleistungen und dahinterliegenden Prozesse sind für die genannten Zielgruppen konsequent *nutzendenfreundlich* ausgestaltet. Interaktionen zwischen Verwaltung und den Antragstellerinnen und Antragstellern sind kooperativ, nachvollziehbar und barrierefrei und werden von kulturell-sprachlich sensiblen sowie fachlich kompetenten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchgeführt. Diese Kultur wird auch durch eine ausgeprägte Servicehaltung gegenüber Antragstellenden erlebbar.

Für Fachkräfte wie auch für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ist das Verwaltungsverfahren im Bereich der Erwerbsmigration *planbar*, weil relevante Informationen wie Anforderungen, Bearbeitungsfortschritt und Interaktionskanäle stets transparent dargestellt werden. Diese Verlässlichkeit schafft eine klare Orientierung für die Beteiligten; sie trägt zudem dazu bei, das Vertrauen in Staat und Verwaltung zu stärken.

Leitprinzip 2: Einfach

Das gesamte Verwaltungsverfahren der Erwerbsmigration ist für Einwanderinnen und Einwanderer sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einfach zu handhaben. Auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Verwaltungssystem selbst profitieren von der Einfachheit der Verfahren. Sie können mit Fachwissen, Rechtssicherheit und Prozessklarheit handeln und entscheiden. Die Einfachheit der Verfahren lässt sich durch drei Kernmerkmale charakterisieren: gesamthaft, durchgängig und effizient.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Alle Leistungen und dahinterliegende Prozesse sind *gesamthaft* konzipiert und konsequent digital umgesetzt. Um dies sicherzustellen, wird der Verwaltungsprozess der Erwerbseinwanderung nach dem Ende-zu-Ende-Prinzip aufgesetzt. Das heißt: Vom ersten Beantragen eines Visums an berücksichtigt jeder Schritt im Verwaltungsverfahren auch alle zuvor getätigten und alle darauffolgenden Schritte und ist entsprechend ausgestaltet. Für die Verwaltung ergibt sich durch diesen holistischen Ansatz ein vereinfachter, verzahnter und kooperativer Verwaltungsprozess. So sollen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung in dem Bewusstsein handeln können, trotz möglicherweise unterschiedlicher Standorte und aufgeteilter Zuständigkeiten gegenüber ihren Antragstellerinnen und Antragstellern einheitlich auftreten und entscheiden zu können. Diese Prozesssicherheit im Inneren sorgt für ein entsprechendes Selbstverständnis der Verwaltung als konsistente Einheit, das auch nach außen hin spürbar wird.

Erwerbsmigrantinnen und -migranten sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen im Sinne eines *durchgängigen* Antragsverfahrens ihre Daten und Nachweise nur einmalig (Once-Only-Prinzip) erbringen, Behörden diese nur einmalig prüfen. Redundante Arbeitsschritte werden so konsequent minimiert.

Für eine *effiziente* Einwanderungsverwaltung werden die Potenziale der Digitalisierung optimal genutzt. Durch einen sicheren und automatisierten Daten- und Informationsaustausch über die Schnittstellen einer abgestimmten digitalen Systemlandschaft sind die zuständigen Behörden für die Verwaltungsprozesse der Erwerbsmigration nach innen und außen bestmöglich vernetzt. So ist der administrative Aufwand für Antragstellerinnen, Antragsteller und das Verwaltungspersonal auf das Notwendige beschränkt.

Leitprinzip 3: Nachhaltig

Die Verwaltungsorganisation der Erwerbsmigration ist so gestaltet, dass Erwerbsmigrantinnen und -migranten mit ihren Familien in Deutschland leben, arbeiten und sich langfristig verwirklichen können. Wenn die Prozesse zuverlässig und transparent sind, erhalten die Beteiligten eine klare Orientierung und das Vertrauen in Staat und Verwaltung wird gestärkt. Dies ermöglicht der Verwaltung zudem, ihre Aufgaben effektiv zu erfüllen und kontinuierlich zu verbessern. Die Attribute dieses Leitprinzips sind: robust, steuerungsfähig, adaptierbar.

Die fachliche und technische Organisation der Verwaltungsprozesse ist *robust*, sicher und unabhängig gegenüber äußeren Einflüssen. Die Datensicherheit ist gewährleistet und die Datensouveränität der Beteiligten wird respektiert.

Die Einwanderungsverwaltung ist fachlich *steuerungsfähig* und kann bedarfsgerecht auf sich wandelnde Rahmenbedingungen reagieren. Beispiele sind ein erhöhtes Zuwanderungsaufkommen, eine veränderte Gesetzeslage oder neue technische Möglichkeiten, die es zu integrieren gilt.

Durch ihre inhärente Innovationsoffenheit sind die Verwaltungsverfahren zur Erwerbsmigration *adaptierbar*. So können neue Ideen, Ansätze und Technologien leicht integriert werden. Das heißt beispielsweise, dass die IT-Architektur interoperabel, technologieoffen und Cloud-fähig ist und ihre Leistungsfähigkeit dadurch skalierbar wird.

3.2 Bewertungskriterien

Die 31 Bewertungskriterien dieser Studie (s. Abbildung 7) finden Anwendung im Rahmen der Nutzwertanalyse (s. Kapitel 6), um die verschiedenen Optionen zur organisatorischen Zentralisierung zu beurteilen. Während das Zielbild im vorangegangenen Abschnitt normativ den idealen Zustand beschreibt, den die

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

angestrebte Neuorganisation erreichen soll, dienen die Bewertungskriterien einer differenzierten Beurteilung der Optionen (s. Abschnitt 6.2). Drei Anforderungsdimensionen sind den Bewertungskriterien übergeordnet: Fachlichkeit, Kosten und Umsetzungskomplexität.

Abbildung 7: Übersicht der Anforderungsdimensionen und Bewertungskriterien

Die fachlichen Anforderungen leiten sich aus dem Zielbild ab. Es umfasst die Leitprinzipien: Einladend, Einfach und Nachhaltig. Diese Leitprinzipien werden in fünfzehn spezifischen Bewertungskriterien konkretisiert, die beispielsweise den Zugang zu Informationen, die Qualität der Prozessabläufe und die Nachhaltigkeit der Verwaltungsstrukturen messen. Die Kostenbetrachtung umfasst sowohl die Kosten für den Aufbau als auch für den Regelbetrieb der Verwaltungsstrukturen, wobei unter anderem Aspekte wie Infrastruktur- und Personalkosten berücksichtigt werden. Die dritte Dimension, die Umsetzungskomplexität, wird durch acht Kriterien beschrieben. Diese bewerten unter anderem den Aufwand für den organisatorischen und technischen Auf- und Umbau, die Akzeptanz bei den Beschäftigten und politischen Entscheidungstragenden sowie die rechtlichen Herausforderungen.

Die Bewertung der Optionen erfolgt anhand von zwei Skalenvarianten: Eine hohe Ausprägung eines „positiven“ Aspekts, wie beispielsweise Prozesstransparenz, führt zu einer hohen Bewertung. Umgekehrt wird eine niedrige Ausprägung eines „negativen“ Aspekts, wie rechtliche Komplexität oder Personalkosten, in den entsprechenden Fällen ebenfalls positiv bewertet[17]. Detaillierte Erläuterungen zur Bewertungslogik finden sich in Abschnitt 6.2; weitere Informationen zu den Bewertungskriterien sind im Anhang in den Abschnitten 9.2 bis 9.4 dargestellt.

[17] In den Abschnitten 9.2 bis 9.6 sind diese Kriterien mit einem **(-)** gekennzeichnet.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

4 Ist-Analyse

Um die heutigen Verwaltungsprozesse zur Erwerbsmigration zu analysieren, wurden neben einer umfassenden Dokumentenanalyse, die mehr als 70 Quellen umfasste, auch insgesamt 9 teilnehmende Beobachtungen[18] und 26 Interviews mit Stakeholdern durchgeführt (zur Methodik s. Abschnitt 2.2). Dabei wurden am Prozess beteiligte Behörden, Vertreterinnen und Vertreter aus der Wirtschaft, betroffene Erwerbsmigrantinnen und -migranten und ihre Interessenverbände sowie weitere wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen. Die Zusammenfassung der Ergebnisse erfolgte anhand der drei Perspektiven „Prozesse“, „Akteure und Zuständigkeiten“ sowie „Technik“. So entstanden unter anderem deskriptive Übersichtsdarstellungen zum Status quo der Prozesse (s. Abbildung 9, Abbildung 10, Abbildung 11) sowie der Akteurs- (s. Abbildung 13) und IT-Landschaft (s. Abbildung 15).

Wesentliche Lücken zwischen dem in Kapitel 3 beschriebenen Zielbild und dem in diesem Kapitel ausgeführten Ist-Zustand werden in einer Gap-Analyse (s. Abschnitt 4.4) beschrieben. Im Fokus der Analyse stand hierbei nicht ausschließlich das de jure gegebene Design der Prozesse, sondern bewusst auch deren faktische Durchführung und das Erleben der am Prozess beteiligten Akteure.

Der Schwerpunkt der vorliegenden Studie liegt auf den Möglichkeiten, die gegebenen Verwaltungsverfahren zu optimieren. Verschiedene denkbare Zentralisierungsoptionen sollen auf ihre potenzielle Wirksamkeit hin untersucht werden. Dafür sind die Herausforderungen und Schmerzpunkte, die während der Erhebung an mehreren Stellen im Gesamtsystem festgestellt wurden, von großer Bedeutung. Dementsprechend folgt in diesem Kapitel zunächst eine dichte Darstellung derselben.

Prozesse	Akteure und Zuständigkeiten	Technik
Mangelnde Prozesstransparenz	Unübersichtliche Zuständigkeiten und mangelnde Gesamtprozesssteuerung	Heterogener Digitalisierungsgrad
Lange Bearbeitungsdauer	Heterogene Nutzendenorientierung	Heterogenität genutzter IT-Systeme und Fachanwendungen
Uneinheitliche Prüfqualität und Rechtsanwendung	Heterogenes Wissensmanagement und variierender Kompetenzaufbau	Redundante Datenerfassung und dezentrale Datenhaltung
Übermäßige Regelungskomplexität	Unzureichende Ressourcenausstattung	Aufwändige und unzureichende Datenübertragung
Mangel an etablierten Kommunikationskanälen		
Verzögerte Umsetzung gesetzlicher Änderungen		

Abbildung 8: Ergebnisübersicht identifizierte Schmerzpunkte

[18] Begleitung und Beobachtung von Verwaltungsmitarbeitenden bei der Fallbearbeitung im Rahmen ihres Arbeitsalltags.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

4.1 Prozesse

Der Grundgedanke des „One-Stop-Government“ ist in den Verwaltungsprozessen der Erwerbsmigration verankert. Dies bedeutet, dass Anträge und Genehmigungen zentral an einer Stelle bearbeitet werden, beispielsweise durch die AV im Visumverfahren oder die ABH bei der Beantragung von Aufenthaltstiteln. Trotzdem sind die Prozesse insgesamt dezentral organisiert und viele Akteure sind im Hintergrund beteiligt. Dies führt zu erheblichen Unterschieden in der Verwaltungspraxis und erschwert die Transparenz und Koordination zwischen den beteiligten Akteuren.

Visumverfahren (regulär)

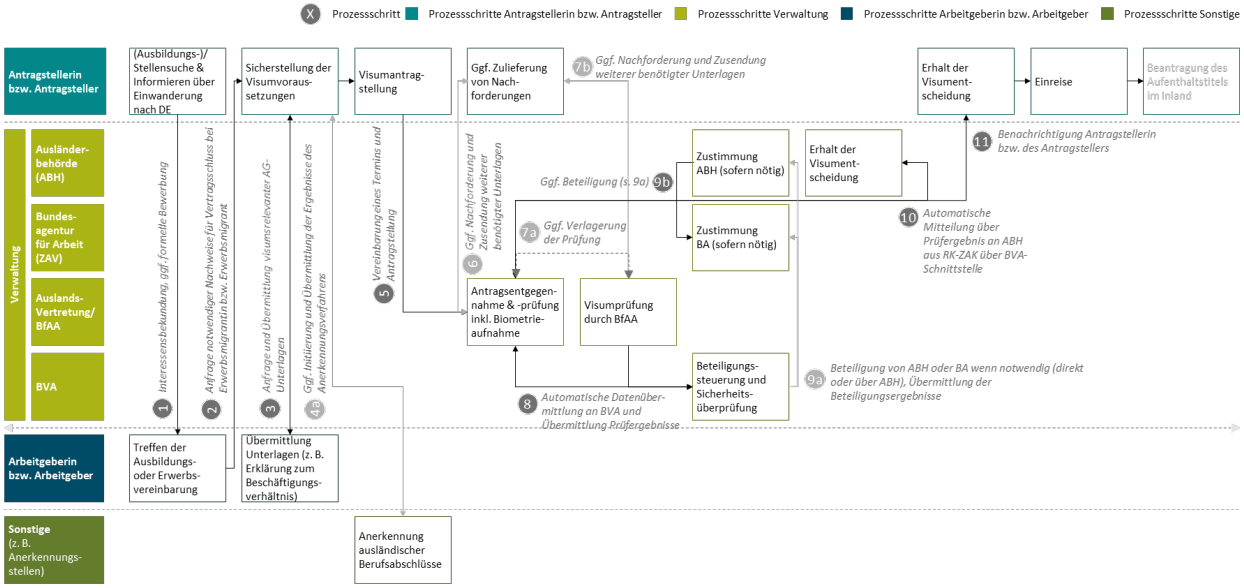


Abbildung 9: Vereinfachte Prozessdarstellung Visumverfahren (regulär)

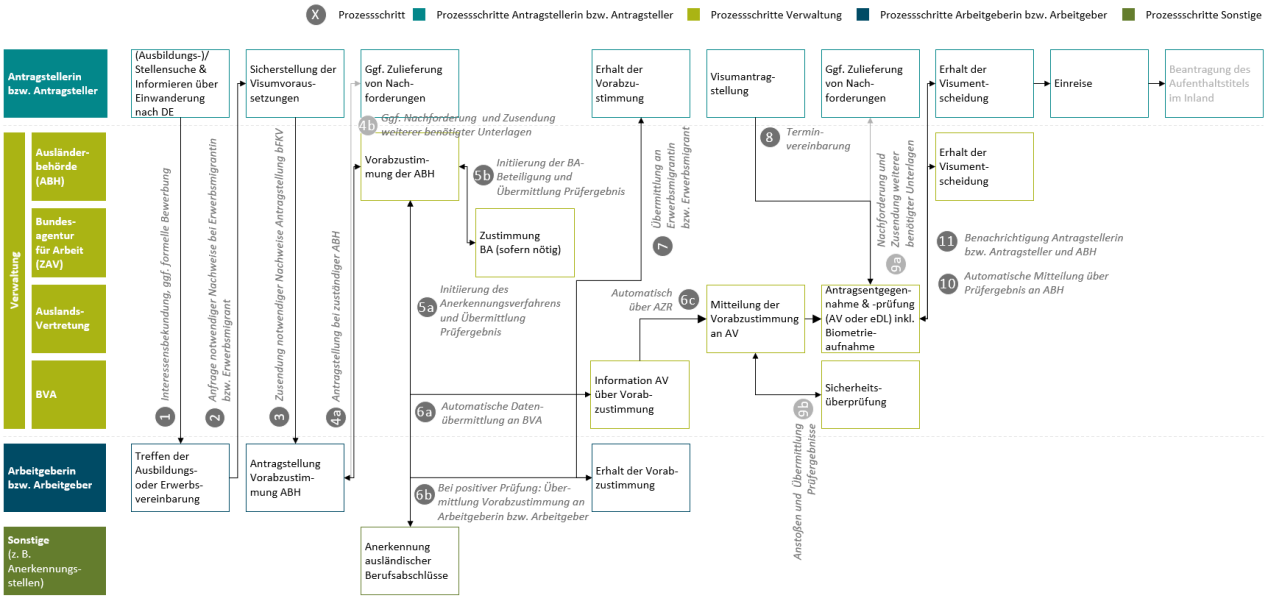


Abbildung 10: Vereinfachte Prozessdarstellung Visumverfahren (beschleunigtes Fachkräfteverfahren)

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Verfahren Aufenthaltstitel Inland

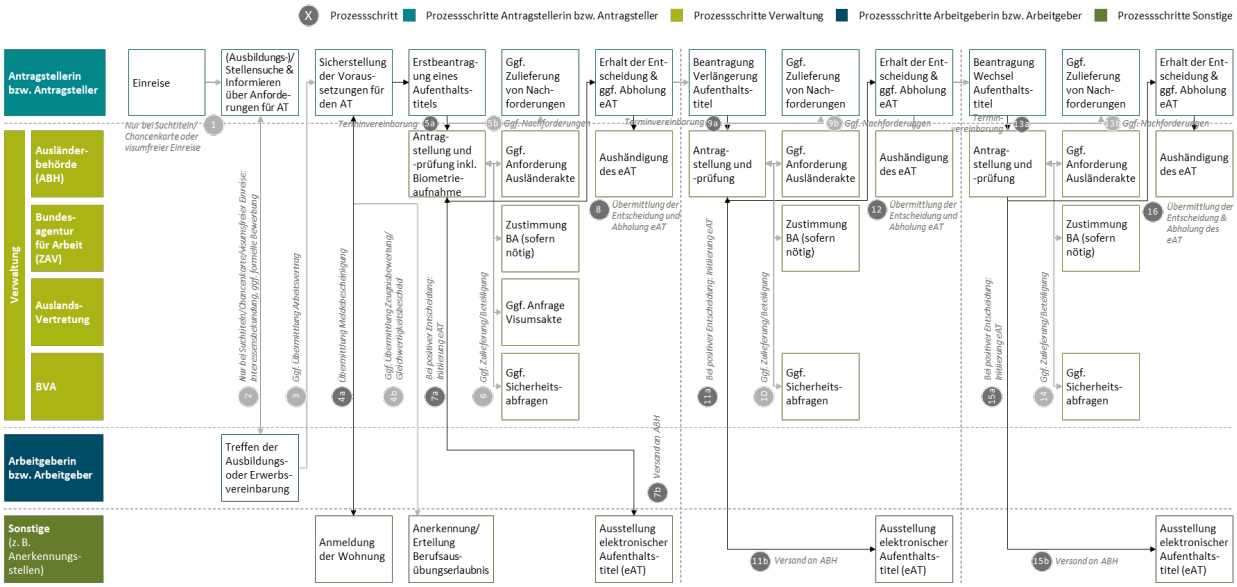


Abbildung 11: Vereinfachte Prozessdarstellung Aufenthaltstitel Inland

Die Verwaltungsprozesse im Bereich der Erwerbsmigration sind heterogen ausgestaltet und werden uneinheitlich durchgeführt. Dies sorgt in der Praxis für mehrere Herausforderungen.

Prozesse	Akteure und Zuständigkeiten	Technik
Mangelnde Prozesstransparenz	Unübersichtliche Zuständigkeiten und mangelnde Gesamtprozesssteuerung	Heterogener Digitalisierungsgrad
Lange Bearbeitungsdauer	Heterogene Nutzendenorientierung	Heterogenität genutzter IT-Systeme und Fachanwendungen
Uneinheitliche Prüfqualität und Rechtsanwendung	Heterogenes Wissensmanagement und variierender Kompetenzaufbau	Redundante Datenerfassung und dezentrale Datenhaltung
Übermäßige Regelungskomplexität	Unzureichende Ressourcenausstattung	Aufwändige und unzureichende Datenübertragung
Mangel an etablierten Kommunikationskanälen		
Verzögerte Umsetzung gesetzlicher Änderungen		

Abbildung 12: Ergebnisübersicht identifizierte Schmerzpunkte im Bereich Prozesse

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Herausforderung 1: Mangelnde Prozesstransparenz

Prozessübergreifend

Mangelnde Transparenz über erfolgte Prüfschritte führt zu Doppelprüfungen. Oft besteht nur eine begrenzte Übersicht über die Inhalte und Ergebnisse von vor- oder nachgelagerten Prüfschritten beziehungsweise -punkten innerhalb des gesamten Verwaltungsprozesses. Dies gilt sowohl für die beteiligten Behörden als auch für die Antragstellerinnen und Antragsteller. Auf behördlicher Seite verursacht dies Unsicherheit über notwendige Prüfschritte und sorgt in der Konsequenz vielfach für Doppelprüfungen. Bestehen Zweifel darüber, ob bestimmte Aspekte bereits im Verwaltungsprozess geprüft wurden, so werden diese Prüfungen erneut durchgeführt. Teilweise ist auch das Vertrauen in die Prüfpraxis der jeweils anderen Behörden eingeschränkt, so dass bereits geprüfte Aspekte zur eigenen Absicherung erneut geprüft werden. Dies geschieht teilweise entgegen anderslautender Verfahrenshinweise, beispielsweise aus dem Visumhandbuch oder einschlägigen Anwendungshinweisen des BMI oder der Länder.

Mangelnde Transparenz über den Prozessstatus und seine Dauer verursacht Planungsunsicherheit und viele Sachstandsanfragen. Häufig fehlt es an Informationen über den Ablauf und Status der untersuchten Verwaltungsprozesse (d. h. die Schrittfolge, den Fortschritt und die Dauer der relevanten Prozesse). Dies führt zu Planungsunsicherheit sowohl für die Antragstellerinnen und Antragsteller als auch für deren potenzielle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Zahlreiche Sachstandsanfragen an die Behörden sind die Folge. Diese müssen oft manuell beantwortet werden, häufig durch die für den Fall zuständigen Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter. Das nimmt viel Zeit in Anspruch und verlangsamt die Bearbeitung des eigentlichen Prüfverfahrens zusätzlich. Aus diesem Grund lehnen viele Behörden die Beantwortung entsprechender Anfragen mittlerweile generell ab. Das schont zwar die Kapazitäten für die Antragsbearbeitung, nimmt den Erwerbsmigrantinnen und -migranten jedoch die einzige niedrigschwellige Möglichkeit, Informationen zum Verfahrensstand zu erhalten.

Herausforderung 2: Lange Bearbeitungsdauer

Prozessübergreifend

Die Arbeitslast konzentriert sich bei den AVen und ABHn. In der Folge beklagen diese oft lange Durchlaufzeiten, eine hohe Zahl unbearbeiteter Fälle sowie eine hohe Personalfluktuation und hohe Krankenstände.

Die Anerkennungs-, Beteiligungs- und allgemeinen Prüfprozesse werden erheblich durch Nachforderungen verlangsamt. Werden Dokumente nicht vollständig oder nicht entsprechend den Anforderungen (z. B. übersetzt, beglaubigt, lesbar) eingereicht, müssen diese in einem zusätzlichen Arbeitsschritt bei den Antragstellerinnen und Antragstellern nachgefordert werden. Bei Beteiligungsprozessen werden diese Nachforderungen aufgrund des hohen Fallaufkommens häufig erst gegen Ende der gesetzlichen Zustimmungsfrist gestellt, sodass die Prozesse oft länger dauern als gesetzlich veranschlagt (die Frist wird erst ausgelöst, wenn alle Unterlagen vollständig vorliegen). Weil allein die betreffende Erwerbsmigrantin oder der Erwerbsmigrant als antragstellende Person fungiert, werden auch etwaige Nachweise der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber immer nur indirekt angefordert.[19] Insbesondere bei Originaldokumenten kann dies durch den notwendigen internationalen Postversand erhebliche Verzögerungen mit sich bringen.

[19] Eine Ausnahme stellt das bFKV in den Fällen dar, wo die AV nach Vorliegen der Vorabzustimmung keine Nachfragen an den Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin hat.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Besonderheiten im Visumprozess

Die Dauer bis zur Erteilung des Visums variiert je nach Fallaufkommen und Personalausstattung in der zuständigen AV stark. Oft kommt es aufgrund unzureichender Kapazitäten sowohl zu einer mangelnden Verfügbarkeit von Terminen zur Antragstellung (Steuerung der Fallannahme über die Terminvergabe) als auch zu einer großen Zahl unbearbeiteter Fälle. Je nach Behörde werden diese chronologisch nach Datum des Eingangs, nach den Erfolgsaussichten der Antragskategorie (z. B. Priorisierung von Familiennachzug, Depriorisierung von Au-pairs) oder der Dringlichkeit (z. B. anstehender Ausbildungs- oder Arbeitsbeginn) abgearbeitet. Abhilfe verspricht das im Roll-out befindliche Auslandsportal. Darüber werden zahlreiche Prozesse optimiert und automatisiert, die derzeit noch zeitaufwändig manuell durchgeführt werden müssen. Dies betrifft die Prüfung der Unterlagen auf Vollständigkeit, die Nachforderung fehlender Unterlagen, die Zusammenstellung von Antragsunterlagen für Beteiligungsprozesse und weitere. Über das Portal sollen Visumanträge künftig online gestellt und weiterverarbeitet werden können. Auch ein Statustracking der Antragsbearbeitung soll möglich sein. Im Zuge der Entwicklung des Auslandsportals sind außerdem die zu fordernden Nachweise zwischen den verschiedenen AVen angeglichen worden.

Bei der Beteiligung von ABHn treten regelmäßig Liegezeiten für die Übermittlung der Zustimmungen auf. Dies ist oft auf eine individuelle Überlastung der ABHn zurückzuführen. Während die Zustimmung der BA in den meisten Fällen innerhalb einiger Tage oder Wochen vorliegt, gibt es bei den ABHn, sofern gesetzlich kein Schweigefristverfahren vorgesehen ist, auch längere Wartezeiten. Diese hängen von der Auslastung der zuständigen ABH und den Fallparametern ab, also beispielsweise davon, ob die Ausländerakte bei Personen mit relevanten Voraufenthalten bei der zuständigen ABH bereits vorliegt oder erst von anderen ABHn angefordert werden muss. Insbesondere in solchen Fällen ergeben sich Liegezeiten von bis zu mehreren Monaten. Manchmal müssen zunächst Nachforschungen zum Verbleib der Ausländerakte angestellt werden, da die entsprechenden Einträge im Ausländerzentralregister (AZR) nicht immer vollständig sind und die zuletzt zuständige ABH nicht zuverlässig ausweisen. Mit dem FEG 2.0 wurde die Beteiligung von ABHn in den Visumverfahren der Ausbildungs- und Erwerbsmigrationsprozesse bereits deutlich reduziert und ist nur noch in ausgewählten Konstellationen vorgesehen.

Verzögerungen im Visumprozess können zu starken Einreiseverzögerungen führen. Insbesondere wenn lange Wartezeiten vor der Antragstellung und lange Bearbeitungs- und Beteiligungszeiträume im Visumprozess aufeinandertreffen, kann sich eine geplante Einreise verzögern. Auf Seiten der Antragstellerinnen und Antragsteller kann dies dazu führen, dass in einigen Fällen sogar Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplätze nicht angetreten werden können. Erschwerend führen die langen Wartezeiten in manchen Fällen sogar dazu, dass von Antragstellenden frühzeitig zusammengestellte Nachweisdokumente zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht mehr aktuell oder gar von Rechts wegen nicht mehr gültig sind (beispielsweise Verpflichtungserklärungen) und somit neu eingeholt und eingereicht werden müssen. Dies verzögert den Visumprozess weiter. Einige AVen bieten in solchen Fällen Notfalltermine an, um weitreichende negative Konsequenzen für die Antragstellerinnen und Antragsteller – sowie deren etwaige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber – zu vermeiden oder priorisieren Fälle nach ihrer zeitlichen Dringlichkeit.

Das beschleunigte Fachkräfteverfahren kann zu einer Depriorisierung regulärer Visumanträge führen. Der Beschleunigungseffekt des bFKV für das Visumverfahren als Gesamtprozess wird von einigen Expertinnen und Experten als vergleichsweise gering eingeschätzt und geht vor allem auf die priorisierte Terminvergabe bei den AVen zurück. Als Herausforderung wird gesehen, dass die Bearbeitungsfristen erst beginnen, wenn die Unterlagen vollständig sind. So ergibt sich insbesondere bei den Anerkennungsverfahren eine nach wie vor lange Bearbeitungsdauer mit mehreren Nachforderungsschleifen. In chronisch überlasteten ABHn und AVen kann zudem die Bearbeitung von Fällen des regulären Visumverfahrens beziehungs-

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

weise anderer Titelbeantragungen zugunsten von Fällen des bFKV (aufgrund der dort gesetzlich vorgesehenen Fristen) depriorisiert werden, sodass für erstere längere Wartezeiten entstehen. Das bFKV wird nach Auskunft der befragten Expertinnen und Experten besonders in solchen Fällen genutzt, in denen bekannt ist, dass die zuständige AV lange Terminwartezeiten aufweist. Somit kann von den gesetzlichen Fristen profitiert werden. Als positives Element des bFKV ist hervorzuheben, dass der Gesamtprozess durch die ABHn koordiniert und von diesen auch das Anerkennungsverfahren initiiert wird. Für Erwerbsmigrantinnen und -migranten sowie für Arbeitgebende bedeutet dies eine Entlastung und Unterstützung.

Besonderheiten in den Inlandstitelprozessen

Die langen Terminwartezeiten in den ABHn erschweren eine rechtzeitige Bewilligung von Folge-Aufenthaltstiteln. Bei den ABHn kommt es zu langen Terminwartezeiten von bis zu zwölf Monaten. Die Überlastung entsteht durch die Vielzahl an Aufgaben in verschiedenen Prozesskonstellationen; dazu gehören die Beteiligung am Visumverfahren, die Durchführung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens (falls nicht bei einer zABH zentralisiert) und die Erstbeantragung von Aufenthaltstiteln im Inland. Auch die Verlängerung und der Wechsel von Aufenthaltstiteln sowie der Familiennachzug tragen zur Überlastung bei. Dies wird durch die hohe Komplexität der Regelungen und den bestehenden Personalmangel weiter verschärft. Aufgrund der langen Wartezeiten kommt es teilweise dazu, dass Aufenthaltstitel auslaufen, bevor neue ausgestellt werden können. Auf Seiten der Antragstellerinnen und Antragsteller verursacht dies existenzielle Unsicherheiten (z. B. bei Wohnungs- oder Jobverlust[20], aber auch Angst vor Ausweisung, fehlende Planungssicherheit) und weitere Einschränkungen (z. B. limitierte Reisefreiheit). Auch wenn eine sogenannte Fiktionsbescheinigung formell bis zur Entscheidung über den gestellten Antrag als vorübergehendes Aufenthaltsdokument fungiert[21], ist auch für deren Ausstellung zunächst ein Termin nötig. Und in der Praxis sorgt ein fehlender oder ungültiger Aufenthaltstitel dennoch für wesentliche Nachteile, etwa bei der Wohnungssuche oder wenn die Verlängerung eines Arbeitsvertrags ansteht. Für solche Fälle bieten einige ABHn Notfalltermine an, um weitreichende Konsequenzen für die Antragstellerinnen und Antragsteller zu verhindern.

Besonders unübersichtlich, aufwändig und langwierig sind für Antragstellerinnen und Antragsteller die Berufsanerkennungsprozesse. Diese sind für eine Berufsausübung in reglementierten Berufen (z. B. Pflegefachkräfte, Ärztinnen und Ärzte) zwingende Voraussetzung und auch für nicht reglementierte Berufe in vielen Fällen Einreisevoraussetzung. Ausnahmen wurden hier durch das FEG 2.0 ermöglicht, insbesondere die Berufserfahrenenregelung nach § 6 BeschV und die Anerkennungspartnerschaft. Nach diesen neuen Antragskategorien kann eine Berufsanerkennung in einigen Fällen optional oder auch nach Einreise durchgeführt werden. Dennoch sind die Komplexität und Verfahrensdauer der Anerkennungsverfahren aktuell noch hoch. Gründe dafür sind eine weite Zuständigkeits- und Akteurslandschaft, die noch im Aufbau befindlichen Digitalisierungsmaßnahmen und die knappen personellen Ressourcen angesichts stark ansteigender Antragszahlen.

[20] Der Jobverlust erzeugt zusätzlich eigene aufenthaltsrechtliche Pflichten (z. B. Meldung an ABH) und hat Folgen (nachträgliche Verkürzung des Titels mit einem Übergangszeitraum für die Suche eines neuen Jobs).

[21] Auch die bloße Beantragung eines (neuen) Aufenthaltstitels entfaltet Fiktionswirkung nach § 81 Abs. 4, Abs. 5a AufenthG, oft kommt es jedoch auch zu Rückstaus bei der Ausstellung von entsprechenden Fiktionsbescheinigungen.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Herausforderung 3: Uneinheitliche Prüfqualität und Rechtsanwendung

Prozessübergreifend

Insbesondere bei ABHn lässt sich eine heterogene Prüfpraxis und Rechtsanwendung beobachten. Unterschiedliche Auslegungen gesetzlicher Regelungen führen zu unterschiedlichen Prüfergebnissen bei vergleichbaren Sachverhalten. Gründe dafür können unterschiedliche Kenntnisse der diversen Teilgebiete des Ausländerrechts sein, etwa weil in der betreffenden Behörde die Möglichkeiten zur Spezialisierung fehlen. Die Rechtsanwendung variiert dann nicht nur von Behörde zu Behörde, sondern teilweise auch zwischen einzelnen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern. Wenn klare Vorgaben fehlen oder zu spät bereitgestellt werden, trägt dies ebenfalls dazu bei. Umgekehrt können Informationen zu einschlägiger Rechtsprechung sowie offizielle Anwendungshinweise und einheitliche Prüfchecklisten und -schemata zu konsistenteren Prüfergebnissen beitragen. Die Offenheit für derlei Interpretationsvorgaben ist in der Praxis allerdings unterschiedlich ausgeprägt. Verbindliche Prüfvorgaben ermöglichen einerseits eine größere Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns, andererseits erhöht die Reduktion des Ermessensspielraums die Automatisierbarkeit von Verwaltungsprozessen (z. B. Prüfung der einschlägigen Kriterien, Abgabe einer Entscheidungsempfehlung). Im Rahmen manuell durchgeführter Prüfprozesse sorgt der gegebene Ermessensspielraum aber im Gegensatz dafür, dass gesetzliche Vorgaben nicht zu eng interpretiert, sondern entsprechend ihres normativen Grundgedankens auf den Einzelfall angewendet und zugunsten der Antragstellerinnen und Antragsteller ausgelegt werden können. Die Frage nach der stärkeren Standardisierung der Antragsprüfungsprozesse ist somit nicht zuletzt auch von der Frage abhängig, inwieweit die Prozesse künftig (teilweise) automatisiert werden sollen.

Neue gesetzliche Vorgaben werden in der Praxis unterschiedlich umgesetzt. Viele prüfende Behörden (v. a. ABHn, teilweise auch AVen) fühlen sich von der Frage überfordert, wie insbesondere neue gesetzliche Vorgaben in der Prüfpraxis umzusetzen sind. Dies führt zu Unsicherheiten und unterschiedlichen Interpretationen der Vorgaben. Merkliche Unterschiede in Umfang und Ausgestaltung der Prüfung sind die Folge (Welche Inhalte werden wie detailliert geprüft? Anhand welcher Dokumente werden sie geprüft? Welche Anforderungen bestehen an die Dokumente?). Dies führt in der Praxis schließlich zu einer uneinheitlichen Rechtsanwendung. Es kostet außerdem Zeit und mindert die Effizienz, wenn rechtliche Vorgaben eigenständig interpretiert werden müssen.

Es bestehen Unsicherheiten bezüglich notwendiger Prüfinhalte und -vorgehensweisen bei der Prüfung außerhalb des eigenen Kompetenzbereichs. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn keine Beteiligung der BA im Rahmen des Visumverfahrens beziehungsweise der Erteilung des Aufenthaltstitels aus dem Inland vorgesehen ist (z. B. „Große“ Blaue Karte EU). Der materielle Prüfumfang ist in diesen Fällen durch den Gesetzgeber bewusst eingeschränkt, um die Effizienz zu steigern. Es verbleiben jedoch einige arbeitgeber- bzw. arbeitsverhältnisbezogene Aspekte (z. B. Aspekte des § 40 Abs. 2 und 3 AufenthG, Prüfung gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG), die durch die AVen, das BfAA beziehungsweise die ABHn zu prüfen sind und nicht zum Kernkompetenzbereich dieser Behörden gehören. Dadurch entsteht ein deutlicher Mehraufwand für eigenständige Recherchen, da oftmals auch nicht auf die Informationsquellen zugegriffen werden kann, die normalerweise im Rahmen der Prüfung verwendet werden (s. Herausforderung 9: „Heterogenes Wissensmanagement- und variierender Kompetenzaufbau“). Die Möglichkeit einer fakultativen Beteiligung der BA steht gem. § 72 Abs. 7 AufenthG zwar grundsätzlich zur Verfügung, wird jedoch in der Verwaltungspraxis

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

unterschiedlich stark genutzt und ist teilweise technisch eingeschränkt (s. Herausforderung 5: „Mangel an etablierten Kommunikationskanälen“).[22]

Herausforderung 4: Übermäßige Regelungskomplexität

Prozessübergreifend

Das Aufenthaltsgesetz gilt als reformbedürftig. Es wird sowohl von Vollzugsseite als auch von externen Expertinnen und Experten als zu komplex, zu umfassend, schwer lesbar und zu wenig praxistauglich eingeschätzt und weist eine Tendenz zu immer detaillierteren und gruppenspezifischen Sonderregelungen (z. B. zu spezifischen Länder- oder Berufsgruppen) auf. Weitere Regelungsbereiche, die eng mit der Einwanderungsgesetzgebung verbunden sind (z. B. Asylgesetz, Staatsangehörigkeitsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU, Beschäftigungsverordnung, Aufenthaltsverordnung), gelten mitunter ebenfalls als zerfasert und unübersichtlich.[23]

Die Komplexität der Regelungen macht es notwendig, dass Sachbearbeitungen sich auf bestimmte Länder- beziehungsweise Fallgruppen spezialisieren. In Behörden mit einem ausreichend großen Personalbestand wird diese Spezialisierung bereits umgesetzt. Insbesondere in kleinen und mittleren ABHn ist dies jedoch aufgrund der geringen Personalstärke sowie fehlender Austausch- und Weiterbildungsmöglichkeiten oft nicht möglich. Hinzu kommt, dass gerade dort häufig auch kein Personal speziell für den Bereich der Erwerbsmigration abgestellt werden kann. Es wird also das gesamte Aufenthaltsrecht inklusive humanitärer Migration von den gleichen Personen bearbeitet. Die Breite und Komplexität der für die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beherrschenden Rechtsmaterie erhöht sich damit deutlich. In der Folge wird die Prüfqualität der ABHn von verschiedenen Akteuren als heterogen beschrieben. Dies führt beispielsweise im bFKV in einigen Fällen zu Doppelprüfungen durch die AVen, wenn die Prüfqualität der ABH im Rahmen der Vorabzustimmung als nicht ausreichend angesehen wird (insb. wenn keine zentrale ABH im Land zuständig ist, sondern eine mit dem Verfahren weniger vertraute lokale ABH, s. auch Herausforderung 3).

Herausforderung 5: Mangel an etablierten Kommunikationskanälen

Prozessübergreifend

Zwischen vielen Prozessbeteiligten sind keine funktionierenden Kommunikationskanäle etabliert. Die Kommunikation wird oft dadurch erschwert, dass die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter oder ihre Kontaktdaten nicht bekannt sind. Im Ergebnis können Rückfragen nicht niedrigschwellig (z. B. per Telefon) geklärt werden; die Abstimmung erfolgt dann deutlich formalisierter und aufwändiger: So werden die Anliegen beispielsweise über Dritte geklärt (sogenannte Verbindungsbeamtinnen und -beamte, etwa zwischen BfAA und BA). Auch die schriftliche Kommunikation über ein eigens etabliertes, gemeinsames Dokumentenmanagementsystem, zum Beispiel für fakultative Beteiligungen, kommt vor. Dieses ist dann

[22] Darüber hinaus ist das Instrument der fakultativen Beteiligung eher für Fälle gedacht, in denen Hinweise darauf bestehen, dass der Ausländer beziehungsweise die Ausländerin nicht zu vergleichbaren Bedingungen wie inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt wird; eine regelmäßige fakultative Beteiligung der BA zur Prüfung der verbleibenden arbeitgeber- bzw. arbeitsverhältnisbezogenen Aspekte würde daher der bewussten Entscheidung für einen Verzicht auf die BA-Beteiligung zuwiderlaufen. Denkbare alternative Lösungen für diese Fälle werden in Abschnitt 5.2.1 als Teil der Optimierungsvorschläge kurz skizziert (Arbeitgeberzertifizierungen und/oder Einführung einer gesonderten „kleinen BA-Beteiligung“).

[23] Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurde entsprechend des Auftrags ausschließlich die (Neu-)Organisation der Prozesse fokussiert, eine mögliche Reform der materiellen Gesetzesgrundlagen befindet sich dezidiert außerhalb des Untersuchungsspektrums.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

nicht mit den jeweiligen Fachverfahren verknüpft und erfordert somit die händische Übertragung relevanter Informationen. Auch wenn diese Behelfslösungen nicht optimal sind, stellen sie im Vergleich zum vorherigen Zustand zumeist eine Verbesserung dar. An den meisten Behördenschnittstellen konnten bislang nicht einmal solche Behelfslösungen etabliert werden. Die Kommunikation der Behörden untereinander läuft dann im Regelfall über Funktionspostfächer beziehungsweise Poststellen in den jeweiligen Organisationen und ist von langen Wartezeiten gekennzeichnet.

Der gremienbasierte Austausch zwischen den involvierten Akteuren ist sehr unterschiedlich ausgestaltet. Akteure der Bundesverwaltung stehen in engem Austausch miteinander und werden an der Entwicklung von beispielsweise Gesetzesvorhaben beteiligt. Auf diesem Wege werden sie über anstehende Änderungen frühzeitig in Kenntnis gesetzt. Die Länder werden vor der Kabinettbefassung im Rahmen der Länder- und Verbändebeteiligung informiert. Sie können im parlamentarischen Verfahren über den Bundesrat Einfluss nehmen und erhalten Kenntnis von geplanten gesetzlichen Änderungen. Weitere Akteure, wie etwa die hinsichtlich des Personals und Antragsaufkommens größten ABHn (u. a. Berlin, Hamburg, München), verfügen mit dem „Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden großer Städte“ über ein eigenes Austauschgremium. Aufgrund der Vielzahl der ABHn in Deutschland werden diese Austauschprozesse jedoch nicht auf alle beteiligten Akteure ausgeweitet, beispielsweise mittlere und kleine ABHn. Eine regelmäßige direkte Einbindung in die Gremien des Bundes bzw. in den Bund-Länder-Austausch gibt es nicht.[24] Hieraus resultiert eine deutliche Informationsasymmetrie, sowohl hinsichtlich des gemeinsamen Erfahrungsaustauschs beispielsweise zu Prüfpraktiken als auch zur Kommunikation geplanter Gesetzesanpassungen.

Herausforderung 6: Verzögerte Umsetzung gesetzlicher Änderungen

Prozessübergreifend

Informationen über gesetzliche Änderungen erreichen die prüfenden Stellen teilweise kurzfristig. Weil nicht zu allen Akteuren gleichermaßen etablierte Kommunikationskanäle bestehen (s. auch Herausforderung 5: „Mangel an etablierten Kommunikationskanälen“), erreichen Hintergrundinformationen und Anwendungshinweise zu gesetzlichen Änderungen die prüfenden Stellen nicht immer mit genug Vorlauf. So treffen Hintergrundinformationen teilweise erst kurz vor Inkrafttreten einer Gesetzesänderung oder gar danach ein. Auch die zugehörigen Anwendungshinweise und Handbücher, die beispielsweise vom AA (für den Bereich Visa), dem BMI oder den örtlichen ABHn selbst (für die Inlandsprozesse) bereitgestellt werden, erreichen ihre Adressaten oft kurzfristig. Daraus resultierten in einigen Behörden eine ungenügende Vorbereitungszeit und mangelnde Klarheit bezüglich der korrekten Umsetzung neuer Regelungen. Unterschiede zwischen den Behörden sind die Folge. Und diese bleiben teilweise längerfristig bestehen, denn auch die Möglichkeit, entsprechende Weiterbildungsangebote zu nutzen, ist behördenspezifisch geregelt. Somit variieren diese Angebote in der Verfügbarkeit und Ausgestaltung, im Umfang und in der Qualität stark. Erschwerend kommt die herausfordernde Haushaltslage in vielen Ländern und Kommunen hinzu, die

[24] Bei der Expertentagung des BAMF zur Fachkräfteeinwanderung steht den ABHn eine Teilnahme im Rahmen eines Kontingents offen. Anlassbezogen (z. B. bei Inkrafttreten umfassender Neuregelungen) veranstaltet auch das BMI (z. T. mit BMAS gemeinsam) Informationsveranstaltungen für die ABHn. Im Übrigen sind die (kleineren) ABHn auf eine Weitergabe der Informationen seitens der Innenministerien der Länder aus den bestehenden Gremienstrukturen angewiesen. Eine indirekte Einbindung erfolgt lediglich durch die halbjährliche Sitzung der Ausländerreferenten der Innenministerien der Länder, bei welcher auch Austausche zur Erwerbsmigration stattfinden. Die Innenministerien wiederum sind dazu angehalten, die Informationen an die ABHn weiterzugeben. Im begrenzten Umfang bieten auch die Nürnberger Tage für Migration Austauschmöglichkeiten, die Teilnahme steht allen ABHn im Rahmen bestimmter Kontingente offen. Allerdings fokussiert die Veranstaltung nicht ausschließlich das Thema Erwerbsmigration und richtet sich auch an weitere Akteure aus dem Bereich Migration.

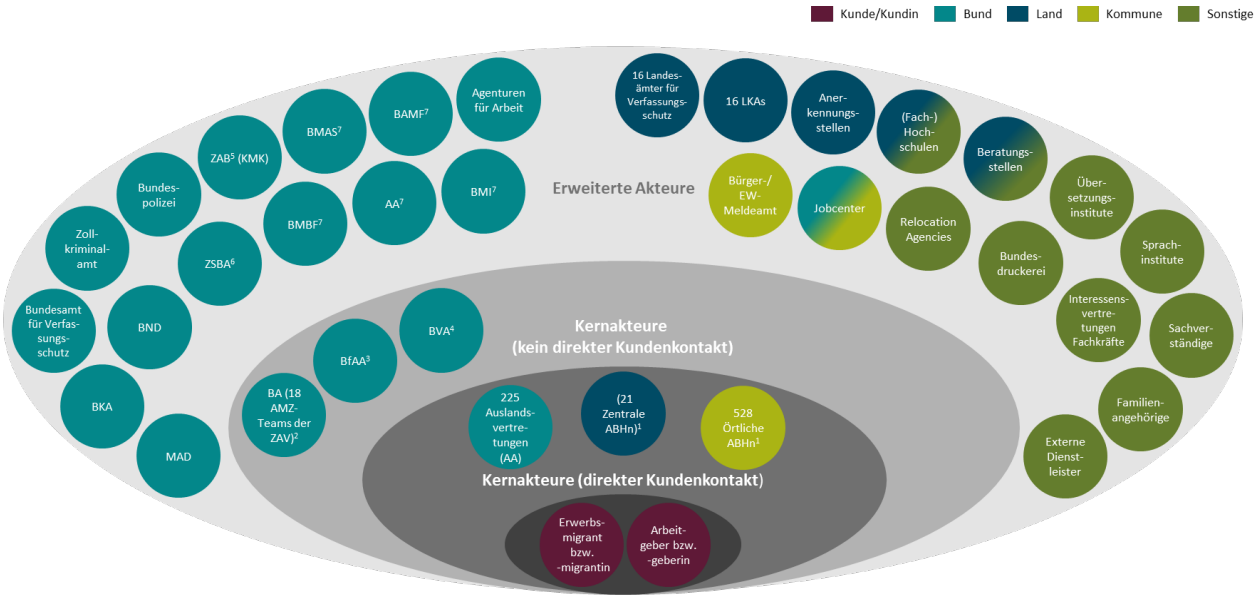
 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

die Verfügbarkeit von Weiterbildungsangeboten weiter reduziert. Teilweise beschränkt sich das Informationsangebot darauf, etwaige Anwendungshinweise der Bundesverwaltung weiterzuleiten.

Bei gesetzlichen und formellen Änderungen sind Übergangsfristen teils knapp bemessen, was zu Mehraufwand im Prozess führen kann. Um Schwierigkeiten in laufenden Prozessen bei Verfahrensumstellungen möglichst zu vermeiden, werden regelmäßig Übergangsfristen eingerichtet, in welchen die Prüfung der bereits gestellten Anträge auch nach altem Recht beziehungsweise mit alten Formvorlagen (z. B. Antragsformularen) möglich ist. Diese Übergangsfristen werden aus Praxissicht jedoch teilweise als zu knapp wahrgenommen, vor allem angesichts der langen Bearbeitungszeiten der Anträge. Gleiches gilt auch für untergesetzliche Anpassungen in den Verwaltungsprozessen, beispielsweise die Umstellung von Formularen, wie jüngst bei der Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis der BA. Es kann in diesen Fällen dazu kommen, dass bei einer großen Zahl von Anträgen Unterlagen neu eingereicht werden müssen, da die Übergangszeit während des laufenden Antragsverfahrens (z. B. wegen langer Terminwartezeiten oder einer längeren Bearbeitungsdauer) ausgelaufen ist (s. auch Herausforderung 8: „Lange Bearbeitungsdauer“). Der herausfordernde Umgang mit bereits gestellten, jedoch noch nicht beschiedenen Anträgen ist nicht rein aufenthaltsrechtlich, sondern fällt bei Gesetzesänderungen generell an. Die Auswirkungen können insbesondere bei langen und komplexen Verfahren erheblich sein (z. B. können nach langer Wartezeit umfangreiche Neueinreichungen erforderlich werden).

4.2 Akteure und Zuständigkeiten

Die deutschen Verwaltungsprozesse im Bereich der Erwerbsmigration sind von einer hohen Zahl beteiligter Akteure geprägt. Diese sind auf allen föderalen Ebenen angesiedelt und arbeiten organisatorisch weitgehend unabhängig voneinander. Notwendige Prozesse werden meist manuell angestoßen, statt automatisiert und systematisch. Standardisierte Kommunikationskanäle und ein übergreifendes Workflowmanagement dafür sind nicht vorhanden. Die Beteiligung der BA und der ABHn erfolgt überwiegend durch die automatisierte Beteiligungssteuerung durch das BVA.



1 Ausländerbehörde | 2 Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit | 3 Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten | 4 Bundesverwaltungsamt | 5 Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen der Kultusministerkonferenz | 6 Zentrale Servicestelle Berufsanerkennung der Bundesagentur für Arbeit | 7 Mitwirkung an rechtlichen und prozessualen Rahmenbedingungen

Abbildung 13: Akteursübersicht für Erwerbsmigrationsprozesse

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Die beschriebene Heterogenität und die organisatorische Unabhängigkeit sorgen in der Praxis für mehrere Herausforderungen (s. Abbildung 14).

Abbildung 14: Ergebnisübersicht identifizierte Schmerzpunkte im Bereich Akteure und Zuständigkeiten

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Herausforderung 7: Unübersichtliche Zuständigkeiten und mangelnde Gesamtprozesssteuerung

Prozessübergreifend

Es gibt aktuell keine automatisierte Steuerung des Gesamtprozesses im Sinne eines übergeordneten „Workflowmanagements“. Dies führt zu einem deutlich erhöhten Koordinationsaufwand und zahlreichen Sachstandsanfragen. Interbehördlich koordinierend tritt bisher nur das BVA auf, wenngleich nur im weiteren Sinne. Es stellt technische Lösungen bereit, um die Steuerung der Beteiligungsprozesse innerhalb der einzelnen Teilprozesse (hier insb. Visumprozess und Erteilung Aufenthaltstitel) zu unterstützen. Eine Verantwortung für den Gesamtprozess beziehungsweise für das Gesamtergebnis der verschiedenen Teilprozesse und angrenzende Prozesse gibt es nicht. Erste Ansätze dazu wurden mit dem bFKV und der darin vorgesehenen koordinierenden Rolle der ABH geschaffen.

Nachweise können selten nachgenutzt werden und müssen von Antragstellerinnen und Antragstellern in der Regel mehrfach eingereicht werden. Ob Anerkennungsverfahren oder Visumprozess, die Beantragung, Verlängerung oder der Wechsel von Aufenthaltstiteln: Weil die Verwaltungsprozesse im Bereich der Erwerbsmigration bislang nicht als ein Gesamtprozess mit unterschiedlichen Teilprozessen konzipiert sind, werden Synergien zwischen den unterschiedlichen Prozessschritten kaum genutzt. So müssen Antragstellerinnen und Antragsteller häufig die gleichen Informationen und Nachweisdokumente mehrfach einreichen. Der Grund dafür ist, dass diese nicht im für Folgeprozesse notwendigen Umfang gespeichert oder zwischen den am Prozess beteiligten Behörden übertragen werden. Auch prüfen die Behörden häufig Informationen noch einmal, auch wenn diese bereits von einer (anderen) staatlichen Stelle geprüft wurden. Insbesondere zwischen dem Visumprozess und dem ersten Aufenthaltstitel bestehen deutliche Potenziale, Informationen und Nachweise sowie Prüfergebnisse konsequent und durchgängig im Sinne des Once-Only-Prinzips zu nutzen. Selbiges gilt auch mit Blick auf die Verlängerung von Aufenthaltstiteln, beispielsweise bei Umzug in den Einzugsbereich einer anderen ABH.

Die Vielzahl involvierter Akteure sowie die regional variierenden Zuständigkeiten und Organisationsstrukturen erschweren den Überblick der beteiligten Stellen innerhalb des Verwaltungsprozesses (s. Abschnitt 4.2). So unterscheiden sich beispielsweise die in einigen Ländern eingerichteten zentralen ABHn deutlich in ihren Aufgabenbereichen und Bezeichnungen. Nach § 71 Abs. 1 S. 5 AufenthG sollen die Länder jeweils mindestens eine zentrale ABH einrichten, die bei Visumsanträgen zu Erwerbs- und Bildungszwecken sowie bei dazugehörigen Anträgen zum Familiennachzug zuständig ist. Demzufolge haben die meisten Länder entsprechende ABHn eingerichtet (z. B. Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz), die landesweit die Beteiligung an Visumprozessen gebündelt bearbeiten sowie das bFKV durchführen. In der Regel werden in den sogenannten zentralen ABHn jedoch keine Beantragungsverfahren für inländische Aufenthaltstitel bearbeitet. Diese erfolgt grundsätzlich nach wie vor durch die örtlichen ABHn. In einigen Ländern gibt es zudem sogenannte Zentralstellen (z. B. die Zentralstelle Fachkräfteeinwanderung Nordrhein-Westfalen, ZFE NRW), die jedoch nicht als zentrale ABHn bezeichnet werden. Diese funktionale und organisatorische Heterogenität kann auch bei anderen Akteuren im Umfeld der Verwaltungsprozesse zur Erwerbsmigration beobachtet werden, etwa bei den Stellen, die Berufsanerkennungsverfahren durchführen („Anerkennungsstellen“). Die Zentralisierungsinitiativen der Länder stellen einen wichtigen Schritt dar, die heterogene und zwischen den Ländern unterschiedlich ausgestaltete Bündelung (z. B. Umfang, Gegenstand) erschwert jedoch eine übersichtliche Verortung der Zuständigkeiten.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Herausforderung 8: Heterogene Nutzendenorientierung

Prozessübergreifend

Eine ausreichende Verständlichkeit der Prozesse ist aus Nutzendenperspektive nicht immer sichergestellt. Aufgrund der Komplexität der Vorgänge und der Vielzahl an beteiligten Behörden ist es für Antragstellerinnen und Antragsteller oft nicht ersichtlich, welche Schritte sie selbst unternehmen müssen, um ihre Aufenthaltstitel erfolgreich zu beantragen. Auch wissen sie nicht immer, welche Anforderungen an Dokumente bestehen und welche Kriterien für die Entscheidung angelegt werden, ob der Titel erteilt werden kann. Die beteiligten Behörden sind in der Regel bemüht, die relevante Informationen bereitzustellen. Auch die Möglichkeit Fragen zu stellen bieten sie in vielen Fällen an. In ihrer Gesamtheit sind die notwendigen Informationen aufgrund ihrer dezentralen Bereitstellung auf behördenindividuellen Informationskanälen für Nutzerinnen und Nutzer oft unübersichtlich.

Verwendete Formulare sowie Dokumentenanforderungen unterscheiden sich stark zwischen verschiedenen AVen bzw. ABHn. Dies erschwert für die Antragstellerinnen und Antragsteller den Überblick über einschlägige Anforderungen. Aufgrund der regionalen Heterogenität sind diese überwiegend nicht zentral in den Hauptinformationsportalen einsehbar. Deutschlandweit einheitliche Informationen zu Visa und Aufenthaltstiteln können mehrsprachig insbesondere über die Website „Make it in Germany“ eingesehen werden. Diese Informationen werden als sehr gut und übersichtlich eingeschätzt, dienen aber nur dem ersten Überblick und beinhalten nicht alle für den Verwaltungsprozess notwendigen Angaben (z. B. Voraussetzungen und Dokumentenerfordernisse zu den Antragskategorien). Letztere müssen einzeln bei den örtlich zuständigen AVen (Visa) bzw. ABHn (Aufenthaltstitel im Inland) oder Anerkennungsstellen (Berufsanerkennung) ermittelt werden. Insgesamt lässt sich somit ein zwar oft ausreichendes, jedoch in seiner Gesamtheit zu verstreutes Informationsangebot konstatieren. Das macht es schwer, einen Gesamtüberblick im Rahmen der Erstinformation zu gewinnen. Aus Perspektive der Antragstellenden eröffnet sich ein breites, auf den ersten Blick unfokussiertes Feld an behördenspezifischen Informationen und Anforderungen, das zu überblicken einen hohen Rechercheaufwand erfordert. Die dezentrale Bereitstellung der Informationen bringt zudem große Unterschiede in Bezug auf die Informationstiefe und Qualität der Aufbereitung mit sich.

Die Unübersichtlichkeit bezüglich der geforderten Nachweisdokumente begünstigt eine hohe Nachforderungsquote. Diese wiederum führt zu zeitlichen Verzögerungen und zusätzlichem Arbeitsaufwand für alle Beteiligten (s. auch Herausforderung 8: Lange Bearbeitungsdauer). Einen vielversprechenden Ansatz stellt das Auslandsportal des AA für den Bereich der Beantragung des Visums dar (s. auch Herausforderung 2: lange Bearbeitungszeiten). Je Land und Visumskategorie wurde dort definiert, welche Nachweise einzureichen sind. Für jeden davon ist zudem ein eigenes Upload-Feld vorgesehen.

Die Heterogenität der Nachweisdokumente erschwert es prüfenden Behörden, Dokumente schnell zu erfassen. Dies wird durch die je nach zuliefernder Behörde unterschiedliche Zusammenstellung (z. B. Reihenfolge, Umfang) der Dokumente verstärkt, da Informationen an unterschiedlichen Stellen innerhalb der Dokumente verzeichnet sind. Sofern das genutzte Fachverfahren hierbei nicht unterstützen kann, ist der manuelle Durchsuchungsaufwand entsprechend hoch, um die Dokumente zu sichten und die benötigten Informationen zu identifizieren.

Sowohl bei AVen als auch ABHn bestehen lange Terminwartezeiten. Insbesondere bei den AVen und ABHn gestaltet es sich schwierig, die notwendigen Termine zur Antragstellung und Abholung von Aufenthaltstiteln durchzuführen. Dazu trägt unter anderem bei, dass generell nur wenige Termine verfügbar sind und auch Online-Terminbuchungssysteme (insbesondere bei ABHn) nicht flächendeckend sowie mit variablem

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Nutzen eingesetzt werden. Tatsächlich sorgt der Umstand, dass private Dienstleister die bei den ABHn verfügbaren Termine im großen Stil ausbuchen und gegen eine Gebühr an Antragstellerinnen und Antragsteller weiterverkaufen, in der Praxis sogar dafür, dass Online-Terminbuchungssysteme rückabgewickelt werden. Sofern sie weiterhin betrieben werden, stellen sie für die Antragstellenden oft ein weiteres Nadelöhr dar. Die teils außerordentlich langen Wartezeiten insbesondere bei vielen der AVen (mehrere Monate sind nicht ungewöhnlich) stellen ein massives Hindernis für potenzielle Erwerbsmigrantinnen und -migranten dar (s. auch Herausforderung 8: „Lange Bearbeitungsdauer"). Statistische Daten wie die Bearbeitungsdauer oder die Dauer der Terminvergabe könnten eine essenzielle Grundlage für ein übergreifendes Qualitätsmanagement bilden. Allerdings werden diese Daten bislang gar nicht oder nicht systematisch und einheitlich erhoben.

Das Auftreten zuständiger Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter gegenüber den Erwerbsmigrantinnen und -migranten variiert stark. Vielfach arbeiten die verschiedenen Behörden sehr serviceorientiert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermuntern zu Nachfragen und beantworten diese bereitwillig. Sie erläutern teilweise auch proaktiv die möglichen Aufenthaltstitel und geben Empfehlungen ab, welche für die Antragstellerinnen und Antragsteller besonders günstig sind (z. B. Möglichkeit der Beantragung einer Niederlassungserlaubnis). In anderen Fällen wurde von einer geringeren Serviceorientierung seitens des Verwaltungspersonals mit teilweise wenig wertschätzenden Interaktionen berichtet („Bittsteller-Wahrnehmung"). Aufgrund der in der Regel fehlenden Strukturen für ein Beschwerde- und Qualitätsmanagement werden solche Rückmeldungen häufig nicht systematisch reflektiert. Viele Behörden im Bereich der Erwerbsmigration haben sich jedoch stark geöffnet und eine eigene Willkommenskultur entwickelt. Dies äußert sich beispielsweise in der Form sogenannter „Welcome Center". Diese fungieren als „One-Stop-Shops" für alle relevanten Prozesse und Leistungen rund um das Thema Erwerbsmigration. Mittlerweile wird eine leistungsfähige und schnell agierende ABH vielerorts auch als Standortvorteil für eine Kommune gesehen. Gleichzeitig sind die Ursprünge der Migrationsverwaltung nach wie vor erkennbar, die einst mit dem Schwerpunkt auf Gefahrenabwehr und Sicherheit aufgebaut wurde. Teilweise bringt dies Herausforderungen im Hinblick auf eine moderne und serviceorientierte Ausrichtung mit sich.

Besonderheiten in den Inlandstitelprozessen

Informationen zur Antragstellung können schwer auffindbar sein und die Informationsqualität zwischen Behörden variiert. Nach Einreise sind die örtlich zuständigen ABHn dafür zuständig, Aufenthaltstitel zu prüfen und zu bewilligen. Da diese grundsätzlich auf kommunaler Ebene verortet sind und über keine Vernetzung oder einen organisationalen Überbau verfügen, sind die geltenden Vorgaben zur Antragstellung sowie die konkreten Informationen zum Beantragungsprozess (z. B. Kontaktdaten, Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, Form der Einreichung der Unterlagen, benötigte Nachweisdokumente) deutschlandweit sehr heterogen und behördenspezifisch ausgestaltet und aufzufinden (z. B. über die Website der örtlich zuständigen Stelle).

Formulare, Informationen und Antragsgespräche sind nicht immer verständlich. Auszufüllende Formulare und Anforderungen sind vielfach schwer verständlich formuliert („Verwaltungsdeutsch"). Auch besteht nicht flächendeckend die Möglichkeit, benötigte Informationen als Übersetzung zu erhalten oder Gesprächstermine auch in anderen Sprachen als Deutsch durchzuführen. Das gilt insbesondere bei den ABHn. Teilweise sind bei den zuständigen Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern die dafür notwendigen Sprachkenntnisse nicht vorhanden. In anderen Fällen besteht eine Zurückhaltung, rechtssichere Aussagen auf Englisch zu tätigen. Teilweise besteht jedoch auch eine gefestigte Erwartungshaltung bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, dass Personen, die einen Aufenthaltstitel beantragen, bereits über

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

weitreichende Deutschkenntnisse verfügen sollten. Andererseits verfügen einige Behörden bereits über ein englischsprachiges Serviceangebot oder bauen ein solches auf (z. B. Hamburg Welcome Center). Unter dem Strich werden Gespräche jedoch häufiger komplett auf Deutsch durchgeführt. Migrantinnen und Migranten müssen sich dann privat darum kümmern, dass eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher ihre behördlichen Termine begleitet.

Der Status von Englisch als Konversationssprache sowie als Sprache für entsprechende Nachweisdokumente ist nicht hinreichend geregelt. Englisch ist keine offizielle Verwaltungssprache, somit liegt es im Ermessen der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ob sie entsprechende Gespräche auf Englisch führen beziehungsweise entsprechende Nachweise akzeptieren. Für Antragstellerinnen und Antragsteller ergeben sich damit Unsicherheiten, ob beispielsweise englischsprachige Nachweisdokumente akzeptiert werden oder beglaubigt übersetzt werden müssen. Auf staatlicher Seite erzeugt die Sprachanforderung potenziell einen Zielkonflikt: Während es im Sinne nutzendenfreundlicher Verwaltungsprozesse wichtig ist, englische Gesprächs- und Nachweisoptionen weiter auszubauen, können entsprechende Englischkenntnisse als Bewerbungsvoraussetzung für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abschreckend wirken und somit die Personalgewinnung der Behörden zusätzlich erschweren.

Herausforderung 9: Heterogenes Wissensmanagement und variierender Kompetenzaufbau

Prozessübergreifend

Sowohl behördenintern als auch behördenübergreifend wird oft kein systematisches Wissensmanagement genutzt. Dies gilt auch für die Ergebnisse von Prüfverfahren (z. B. Überprüfung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern), wodurch es zusätzlich erschwert wird, in Fällen von Betrug und Missbrauch entsprechende Muster zu erkennen. Auch individuell entwickelte Arbeitshilfen (z. B. Checklisten, Prüfschemata) werden oft nicht miteinander geteilt, weder innerhalb einer Behörde noch zwischen mehreren Behörden. Dies trägt dazu bei, dass die Prüfpraxis im Vollzug uneinheitlich ausgestaltet wird und blockiert mögliche Synergien. Dennoch sind einzelne Bestrebungen (z. B. beim BfAA) zu beobachten, beispielsweise ein referatsinternes Wissensmanagement aufzubauen, indem Prüfungsschemata oder Prüfungserkenntnisse zentral bereitgestellt werden. Ein Zugriff auf bereits vorliegende prüfungsrelevante Informationsquellen (z. B. Betriebedatenbank der BA) ist häufig nicht behördenübergreifend möglich. Dies macht bei anderen involvierten Behörden eine vergleichsweise aufwändige individuelle Recherche bereits vorliegender Informationen notwendig (z. B. zur Solvenz eines Arbeitgebers). Dies ist der Fall, sofern eine Beteiligung der BA gesetzlich nicht vorgesehen ist (beispielsweise bei der „Großen“ Blauen Karte EU) und auch nicht im Rahmen einer Fakultativbeteiligung eingeholt wird (s. auch Herausforderung 3: „Uneinheitliche Prüfqualität und Rechtsanwendung“).

Besonderheiten im Visumprozess

In den AVen führt das Rotationsprinzip[25] regelmäßig zu einem erheblichen Wissensverlust. Die Notwendigkeit, Fachwissen zur Visumerteilung in diesen Fällen neu aufzubauen, führt zu deutlichen Verzögerungen

[25] Beschäftigte des Auswärtigen Dienstes wechseln etwa alle drei bis vier Jahre ihren Dienstort, d.h. etwa die AV. Dies betrifft im Bereich Visa insbesondere die Leitung der Visastelle sowie die Fallentscheiderinnen und -entscheider.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

in der Visumbearbeitung. Insbesondere weil in der Praxis keine oder kaum Zeit verfügbar ist, um Nachfolgerinnen und Nachfolger einzuarbeiten, ist dies ein zusätzliches Hindernis.

Besonderheiten in den Inlandstitelprozessen

In den ABHn gibt es neben heterogenen Weiterbildungsmöglichkeiten ebenfalls große Unterschiede in der Möglichkeit zur Spezialisierung. Spezialisierungen auf bestimmte Länder- oder Fallgruppen werden heute angesichts des komplexen Aufenthaltsrechts als notwendig eingeschätzt (s. auch Herausforderung 4: „Übermäßige Regelungskomplexität“). Oft ist eine entsprechende Länderkompetenz auch für das inhaltliche Verständnis der eingereichten Nachweise erforderlich. Aufgrund einer hierfür unzureichenden Personalausstattung ist eine Spezialisierung jedoch oft nicht möglich.

Herausforderung 10: Unzureichende Ressourcenausstattung

Prozessübergreifend

Starker Personalmangel prägt die Arbeitssituation in den Behörden. Dies gilt insbesondere für AVen und ABHn, die im Rahmen der Verwaltungsprozesse zur Erwerbsmigration als zentral zuständige Akteure auftreten. Der Personalmangel ist einerseits auf unzureichende Finanzmittel und entsprechend fehlende Planstellen zurückzuführen. Andererseits ergibt sich aufgrund der hohen Arbeitsbelastung und des allgemeinen Fachkräftemangels auch eine hohe Fluktuation. Insgesamt sind die Behörden deshalb nicht in ausreichendem Maße in der Lage, Personal zu gewinnen, zu halten und zu entwickeln. Hinzu kommt häufig die Wahrnehmung, dass die geleistete Arbeit nur wenig Anerkennung findet, und eine als unattraktiv wahrgenommene Vergütung. Außerdem herrscht zwischen den Ländern und Kommunen eine starke Konkurrenz um geeignete Fachkräfte, die an manchen Standorten auch durch ansässige Bundesbehörden verschärft wird. Im Ergebnis kann in vielen ABHn ein substanzieller Teil der bestehenden Stellen nicht besetzt werden. So entstehen Überlastungen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Auf kurzfristig steigende Personalbedarfe kann nicht adäquat reagiert werden. Neben dem allgemeinen Personalmangel sind auch die rigiden Verwaltungsstrukturen im Bereich der Erwerbsmigration problematisch. Während schon eine Gesetzesänderung (z. B. Absenkungen materiell-rechtlicher Anforderungen für „attraktivere“ Aufenthaltstitel wie die Blaue Karte EU) oder die Neuansiedelung eines großen Unternehmens kurzfristig stark steigende Antragsvolumina auslösen kann, benötigt der entsprechende Personalaufwuchs aufgrund notwendiger Haushaltsprozesse und Einstellungsverfahren lange Vorlaufzeiten, sofern die Stellen überhaupt besetzt werden können.

Die technische Ressourcenausstattung weist Verbesserungspotenzial auf. Von einigen AVen wird die Leistungsfähigkeit der von der Bundesdruckerei zur Verfügung gestellten Hardware in den Visastellen und bei den externen Dienstleistern als ungenügend eingeschätzt. Demnach entstehen teilweise hohe Zeitverluste durch langsame Scan-Vorgänge oder eine unzureichende Qualität der erstellten Scans. Auch verschleißen die Scanner durch die intensive tägliche Nutzung vergleichsweise schnell und es gibt lange Wartezeiten für die Lieferung von Ersatzgeräten.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

4.3 Technische Systemlandschaft

Die technische Systemlandschaft im Bereich der Verwaltungsprozesse der Erwerbsmigration ist **sehr heterogen ausgestaltet**, insbesondere bedingt durch ihre organisch gewachsenen Strukturen und die organisatorische Unabhängigkeit der beteiligten Stellen. Sie spiegelt in vielerlei Hinsicht die oben geschilderten organisatorischen und prozessualen Faktoren wider.

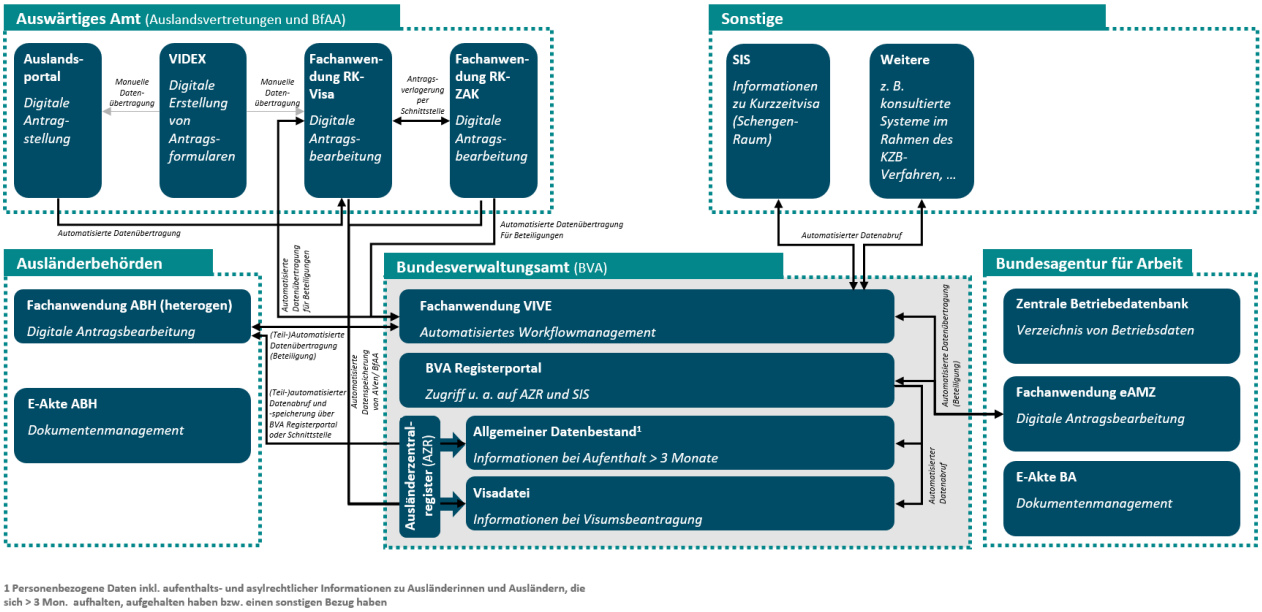


Abbildung 15: IT-Systemlandschaft der Erwerbsmigrationsprozesse (vereinfacht)

Diese Heterogenität der IT-Systemlandschaft führt in der Praxis gemeinsam mit sehr unterschiedlichen Digitalisierungsgraden und einer dezentralen Datenhaltung zu **mehreren Herausforderungen**.

Prozesse	Akteure und Zuständigkeiten	Technik
Mangelnde Prozesstransparenz	Unübersichtliche Zuständigkeiten und mangelnde Gesamtprozesssteuerung	Heterogener Digitalisierungsgrad
Lange Bearbeitungsdauer	Heterogene Nutzendenorientierung	Heterogenität genutzter IT-Systeme und Fachanwendungen
Uneinheitliche Prüfqualität und Rechtsanwendung	Heterogenes Wissensmanagement und variierender Kompetenzaufbau	Redundante Datenerfassung und dezentrale Datenhaltung
Übermäßige Regelungskomplexität	Unzureichende Ressourcenausstattung	Aufwändige und unzureichende Datenübertragung
Mangel an etablierten Kommunikationskanälen		
Verzögerte Umsetzung gesetzlicher Änderungen		

Abbildung 16: Ergebnisübersicht identifizierte Schmerzpunkte im Bereich Technik

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Herausforderung 11: Heterogener Digitalisierungsgrad

Prozessübergreifend

Der Digitalisierungsgrad der Antrags- und Prüfverfahren ist von Behörde zu Behörde sehr unterschiedlich. Die Problematik rührt unter anderem daher, dass oft keine Verpflichtung besteht, ein bestimmtes Medium beziehungsweise darauf aufbauende Schnittstellen zu nutzen (z. B. digitale Annahme von Unterlagen).

Die Prozessdigitalisierung schreitet voran, aber noch wird in der Praxis vielfach auf Basis von Papieranträgen geprüft. Zunehmend werden die Möglichkeiten dafür geschaffen, Anträge auch digital stellen und bearbeiten zu können. Ein Beispiel dafür ist die Digitalisierung zahlreicher Antragsstrecken im Bereich der Aufenthaltstitel. Insbesondere in vielen ABHn sowie in AVen, die das Auslandsportal noch nicht nutzen, ist dieser Prozess nicht abgeschlossen. Dadurch erfolgt die manuelle Prüfung von Anträgen und Nachweisen oft papierbasiert, auch wenn dabei für die Dokumentation und Datenerfassung in der Regel digitale Fachanwendungen genutzt werden.[26] Für digitalisierte Anschlussverfahren (z. B. Speicherung der Daten im AZR, Übermittlung von Daten über eine Schnittstelle bzw. das BVA-Registerportal an die BA) besteht häufig das Erfordernis, ursprünglich papierbasierte Unterlagen digital zu übermitteln. Dafür müssen zeitaufwändig diverse Scans erstellt werden (z. B. Erstellung Sammelscan, Erstellung BA-Scan[27]). Weitere durch Medienbrüche verursachte Effizienzverluste entstehen beispielsweise durch die manuelle Erfassung und Übertragung von Daten (s. auch Herausforderung 13: „Redundante Datenerfassung und dezentrale Datenhaltung“), durch manuelle Nachforderungsprozesse, die manuelle Nachbearbeitung erhaltener Scans (z. B. Seiten drehen, löschen, ergänzen, sortieren) und in einigen Fällen durch den Postversand, der die Bearbeitungszeiten generell verlängert. Letzterer ist insbesondere dann notwendig, wenn relevante Voraufenthaltsakten eingeholt und Anerkennungsverfahren durchgeführt werden. Teilweise werden Akten jedoch auch präferenzgetrieben in Papierform angefordert.

Die ABHn sind technisch sehr heterogen ausgestattet. Unterschiede im Digitalisierungsgrad bestehen sowohl zwischen den beteiligten Kernakteuren (z. B. verschiedene ABHn) als auch zwischen den Kernakteuren und Akteuren im erweiterten Kreis (z. B. Anerkennungsstellen). So werden beispielsweise Fachanwendungen diverser Hersteller eingesetzt, die sich in punkto Funktionalität und Nutzungsfreundlichkeit stark unterscheiden. Damit stehen auch unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, Anträge digital zu bearbeiten. Darüber hinaus findet die Aktenführung oft getrennt von den Fachverfahren und vielerorts noch in Form von Papierakten statt, sodass die Informationen im Fachverfahren und in den Dokumenten der entsprechenden Akte parallel geführt werden müssen.

Die Integration neuer Technologien, wie der Einsatz von Automatisierung und künstlicher Intelligenz in den Antrags- und Prüfverfahren (s. Kapitel 5), findet nicht in nennenswertem Ausmaß statt. Hindernisse bestehen bereits bei der Datenerfassung. So werden bei der Antragseinreichung derzeit nur selten strukturierte Datenfelder genutzt. Im Rahmen des Auslandsportals werden aktuell erste Vorhaben umgesetzt, um eine automatisierte Vorprüfung von Unterlagen auf Vollständigkeit durchführen und fehlende Unterlagen automatisiert nachfordern zu können. Auch die BA arbeitet im Rahmen der Antragsprüfungen verstärkt an einer Automatisierung.

[26] Eine Gesamterhebung des Digitalisierungsgrads konnte aufgrund mangelnder bestehender statistischer Kennzahlen nicht durchgeführt werden, die Aussagen beziehen sich auf die im Rahmen der Machbarkeitsstudie untersuchten Behörden.

[27] Gesondert erstellte Scans zur Weiterleitung an die BA mit dem Auszug der seitens der BA benötigten Unterlagen.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Herausforderung 12: Heterogenität genutzter IT-Systeme und Fachverfahren

Prozessübergreifend

Qualität, Funktionsumfang und Schnittstellenfähigkeit der genutzten IT-Systeme und Fachverfahren variieren stark. Während bei den Bundesakteuren (v. a. AVen, BfAA, Zentrale Auslands- und Fachvermittlungen (ZAVn) der BA) jeweils eine Fachanwendung zentral bereitgestellt und von allen dazugehörigen Organisationen entsprechend genutzt wird, ist die Landschaft der Fachverfahren bei den ABHn sehr divers. Die Verfahren von mindestens zwölf unterschiedlichen Anbietern befinden sich im Einsatz. Zwischen den Fachverfahren der ABHn bestehen, vom Standard XAusländer abgesehen, in der Regel keine Schnittstellen oder gemeinsamen Standards. Qualität und Funktionsumfang der Fachverfahren unterscheiden sich deutlich. Selbst bei weit verbreiteten Fachverfahren sind Basisfunktionen wie beispielsweise eine automatische Dateikomprimierung oder die Ablage von Dateien per „Drag and Drop“ teils nicht vorhanden und machen aufwändige Behelfslösungen notwendig. Die optische Anwendungsorientierung und Nutzendenfreundlichkeit variiert stark. Die Weiterentwicklung ist vom individuellen Budget der Behörde abhängig und erfolgt oft nicht nutzendenzentriert und wenig agil.

Herausforderung 13: Redundante Datenerfassung und dezentrale Datenhaltung

Prozessübergreifend

Die Abwesenheit einer zentralen Datenhaltung oder eines zentralen Datenzugriffs sowie inkompatible Fachanwendungen, fehlende Schnittstellen und Medienbrüche machen es schwer, bereits erhobene prozessrelevante Daten erneut zu nutzen. Wenn kein Zugriff auf entsprechende Daten möglich ist, entsteht seitens der Behörden die Notwendigkeit, Dokumente an- beziehungsweise nachzufordern, welche bereits bei anderen Behörden eingereicht und gegebenenfalls sogar in ein technisches System überführt wurden (s. auch Herausforderung 6: „Unübersichtliche Zuständigkeiten und mangelnde Gesamtprozesssteuerung“). Für die Antragstellerinnen und Antragsteller bedeutet dies, dass die gleichen Dokumente mehrfach im Laufe des Verfahrens bei verschiedenen Behörden eingereicht werden müssen.

Nach der Überführung von Daten in behördeneigene technische Systeme sind diese nicht für andere Behörden zugänglich. Häufig werden Daten beispielsweise aus Papierdokumenten oder Scans manuell in eigene E-Akten-Systeme oder Fachanwendungen überführt. Es werden also prozessrelevante Daten dezentral erfasst und in heterogenen Datenhaltungssystemen gespeichert. Nur ein vergleichsweiser kleiner Teil wird im AZR abgelegt. Seitens der Behörden verursacht dies erhebliche Nachteile für die Vollständigkeit und Aktualität der Daten sowie erheblichen Mehraufwand für die Datenübertragung (keine „Single Source of Truth“ vorhanden, zur möglichen Ausgestaltung s. Abschnitt 5.1).

Der Umfang der strukturiert erfassten Daten im AZR ist begrenzt. Das AZR verfügt über einen allgemeinen Datenbestand, in welchem Daten über Ausländerinnen und Ausländer gespeichert sind, die sich länger als drei Monate in Deutschland aufhalten. Separat davon existiert innerhalb des AZR auch die Visadatei, welche die Visumsdaten von Antragstellerinnen und Antragstellern enthält. Aktuell sind in den Datensätzen vor allem ausgewählte Stammdaten zu den Personen, klar definierte Speichertatbestände (z. B. erteilte Aufenthaltstitel) und zunehmend weitere Unterlagen als PDF-Dokumente (z. B. Vorabzustimmungen, perspektivisch auch Verpflichtungserklärungen). Der politische Anspruch an das AZR ist es, eine zentrale Daten- und Informationsdrehscheibe im Asyl- und Ausländerrecht zu sein, ein „zentraler Speicherort […] für Daten der

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

beteiligten Behörden und Einrichtungen“[28]. Um als eine solche umfassende Datendrehscheibe zu fungieren, sind die dort gespeicherten Daten jedoch nicht umfassend genug. Auch die Funktionsweise des AZR genügt diesem Anspruch aktuell nicht.

Aus einigen Fachverfahren heraus erfolgt außerdem keine automatische Zuspeicherung ins AZR. Der AZR-Eintrag muss in diesen Fällen manuell vorgenommen werden, was wiederum nicht immer konsistent geschieht. Dies trägt zu unvollständigen AZR-Datensätzen und Einschränkungen bei der Datenqualität bei.

Nach § 62 Satz 2 AufenthV, der am 1. November 2022 in Kraft getreten ist, entfällt die Pflicht zur Führung der sogenannten „Ausländerdatei A“, sofern die Speicherung der Daten im Ausländerzentralregister erfolgt. Am 1. November 2024 tritt eine weitere Gesetzesänderung in Kraft, wonach die Daten ausschließlich im AZR gespeichert werden sollen, soweit die Speicherung im AZR vorgesehen ist.

Flankierend wurde in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. Juni 2023 beschlossen, dass die Länder die ABHn dabei unterstützen, ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen, ihre lokalen Ausländerdateien bis 1. November 2024 vollständig in das AZR zu überführen.

Bereits von Antragstellerinnen und Antragstellern gemachte Angaben und eingereichte Nachweise können noch nicht durchgehend von verschiedenen prozessbeteiligten Akteuren nachgenutzt werden. Daten, die heute bereits im allgemeinen Teil des AZR gespeichert werden, sind insbesondere persönliche Angaben (z. B. Name, Geburtsdatum und -ort, Staatsangehörigkeit, deutsche Adresse), ein Lichtbild, die Vorabzustimmungen von ABH und BA sowie Rahmendaten zu Voraufenthalten (z. B. aufenthaltsrechtlicher Status, Daten zu Zu- und Fortzug). Aktuell ist es weder rechtlich noch technisch möglich, auch die durch Antragstellerinnen und Antragsteller eingereichten Antragsdokumente beziehungsweise die entsprechenden Antragsdaten zentral zu speichern und anlassbezogen verfügbar zu machen.

Herausforderung 14: Aufwändige und unzureichende Datenübertragung

Prozessübergreifend

Der digitale Austausch strukturierter Daten zu den Anträgen ist nur begrenzt möglich. Eine Übertragung von beteiligungsrelevanten Daten zwischen den Hauptakteuren – den AVen, dem BfAA, den ABHn und der BA – findet in den meisten Fällen über die Schnittstellen des BVA bzw. alternativ über das Registerportal des BVA statt, falls die eigene Fachanwendung nicht über eine entsprechende Schnittstelle verfügt. Darüber hinaus weitere Daten zwischen den verschiedenen Behörden direkt über technische Schnittstellen zu übertragen, ist in der Regel nicht vorgesehen. Eine Ausnahme bilden Behörden, welche die gleiche Fachanwendung nutzen – hier ist eine direkte Datenübertragung teilweise möglich (z. B. zwischen Hamburg und Berlin über PaulaGO). In einigen Fachanwendungen können über die XAusländer-Schnittstelle auch bestimmte Informationen beziehungsweise teilweise auch die Ausländerakten ausgetauscht werden. Die vorhandene Diversität in den Fachanwendungen erschwert die Datenübertragung insgesamt allerdings erheblich, insbesondere zwischen den Bundes- und den Kommunalakteuren.

Geringe Dateigrößenlimits erschweren die Datenübertragung und verringern die Grafikqualität. Die Begrenzung auf circa 10 MB für die Ablage und Übermittlung von Daten innerhalb der aktuellen Systeme (insb.

[28] Beschluss Gemeinsame Flüchtlingspolitik von Bund und Ländern, S. 8. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2189202/6b0fb8745bb6d8430328a426c04626c1/2023-05-10-mpk-beschluss-data.pdf?download=1, zuletzt abgerufen am 26.09.2024.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

AZR, aber auch Datenaustausch zwischen den Fachanwendungen RK VISA (AVen) und RK ZAK (BfAA) bei einer Verlagerung), macht aufwändige Umgehungslösungen notwendig (z. B. Erstellung mehrerer Teilscans und Ablage separater Dateien im AZR) oder verhindert im schlimmsten Fall eine Online-Datenübermittlung ganz. Auch sorgen niedrige Größenlimits für Dateien bisweilen für eine schlechte Qualität der übermittelten Dokumentenscans. Dadurch steigt die Zahl notwendiger Nachforderungen, die Prüfung und Erfassung der Daten im Inland wird erschwert. Zudem liegen Ausländerakten häufig noch ausschließlich in Papierform vor. So werden größere Datenmengen, die beispielsweise bei der Prüfung von Aspekten aus Voraufenthalten anfallen, in einigen Fällen auch postalisch übermittelt, etwa als Papierausdruck oder CD-ROM.

4.4 Gap-Analyse Zielbild und Ist-Zustand

Wesentliche Lücken zwischen dem beschriebenen Zielbild (s. Kapitel 3) und dem in diesem Kapitel ausgeführten Ist-Zustand können zusammenfassend in einer sogenannten Gap-Analyse aufgezeigt werden. Dafür werden beide Perspektiven abgeglichen. So werden zentrale Entwicklungsfelder deutlich, die adressiert werden müssen, um den Zielzustand zu erreichen. Die Gap-Analyse wurde anhand einer grafischen Übersicht vorgenommen. Sie zeigt auf, an welchen Stellen Ist- und Sollzustand besonders divergieren, wo die reale Praxis also noch stark von den aufgestellten Leitprinzipien abweicht.

! Identifizierte Lücke (Gap) zwischen Zielzustand und Ist-Zustand entlang der erhobenen Herausforderungen

		Kernherausforderungen													
		Prozesse						Akteure und Strukturen				Technik			
		Mangelnde Prozesstransparenz	Lange Bearbeitungsdauer	Uneinheitliche Prüfqualität und Rechtsanwendung	Übermäßige Regelungskomplexität	Mangel an etablierten Kommunikationskanälen	Verzögerte Umsetzung gesetzlicher Änderungen	Unübersichtliche Zuständigkeiten und mangelnde Gesamtprozesssteuerung	Heterogene Nutzendenorientierung	Heterogenes Wissensmanagement und variierender Kompetenzaufbau	Unzureichende Ressourcenausstattung	Heterogener Digitalisierungsgrad	Heterogenität genutzter IT-Systeme und Fachanwendungen	Dezentrale Datenerfassung und -haltung	Aufwändige und unzureichende Datenübertragung
1	**Einladend**														
	Zugang	!						!	!		!	!		!	!
	Prozesstransparenz	!		!	!			!							
	Adressatengerechte Kommunikation				!				!						
	Diversitätskompetenz								!						
	Serviceorientierung	!	!	!		!			!		!	!		!	!
2	**Einfach**														
	Bearbeitungsgeschwindigkeit	!	!	!	!	!	!	!	!	!	!	!	!	!	!
	Interaktionseffizienz	!		!			!	!			!	!	!	!	!
	Infrastruktur			!				!			!	!	!		
	Aufgabenpassung und Expertisesicherung	!	!	!	!		!	!	!	!	!				
3	**Nachhaltig**														
	Verlässliches Verwaltungshandeln	!		!			!	!		!		!	!		
	Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit	!		!			!	!				!	!		
	Flexibler Personaleinsatz						!			!	!	!	!	!	
	Digitale Souveränität											!	!		
	Datenschutzrechtliche Anforderungen & Informationssicherheit											!		!	
	Innovationsoffenheit und -fähigkeit						!			!	!	!	!	!	!

Abbildung 17: Identifizierte Lücken zwischen Zielbild und Ist-Zustand

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

4.4.1 Leitprinzip „Einladend“

Auch aus dem historischen Verständnis der involvierten Akteure als Ordnungsbehörden mit Fokus auf der Gefahrenabwehr sind Verwaltungsprozesse der Erwerbsmigration heute noch nicht flächendeckend einladend ausgestaltet. Insbesondere die Transparenz und Verständlichkeit der Verwaltungsprozesse sowie die Serviceorientierung der Behörden zeigen Optimierungspotenzial. Dies bezieht sich sowohl auf die Anforderungen und Ausgestaltung der Prozesse als auch auf das Auftreten und die Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

4.4.2 Leitprinzip „Einfach“

Sowohl für Antragstellerinnen und Antragsteller als auch für das Verwaltungspersonal sind die Prozesse durch komplizierte und wenig effiziente Kommunikations- und Kollaborationsprozesse geprägt. Der Grund dafür liegt in ihrer starken Heterogenität. Die Verwaltungsprozesse unterscheiden sich in technologischer, organisatorischer und prozessualer Hinsicht und in Bezug auf die bestehenden Anforderungen deutlich.

4.4.3 Leitprinzip „Nachhaltig“

Aufgrund der benannten Heterogenität sind die Verwaltungsprozesse im Bereich der Erwerbsmigration sehr unterschiedlich ausgestaltet, die Steuerungsfähigkeit ist gering. Die Digitalisierung der Prozesse findet zudem, insbesondere im Bereich der ABHn, nur sehr fragmentiert statt. Auch werden im Allgemeinen keine Ressourcen gebündelt, um leistungsfähige, einheitliche und schnittstellenfähige technische Systeme zu entwickeln und neue, aufwandsreduzierende Technologien (z. B. Automatisierung, Künstliche Intelligenz) einzuführen. Das macht es schwer, ortsunabhängig zusammenzuarbeiten (z. B. flexibler Personaleinsatz) und gesetzliche Änderungen einheitlich umzusetzen (z. B. durch Abbildung im Workflowmanagement oder entsprechend zentral bereitgestellte Prüfschemata und -kriterien).

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

5 Empfehlungen zur technischen und prozessualen Optimierung

Auf Basis der durchgeführten Ist-Analyse der Verwaltungsprozesse zur Erwerbsmigration wurden verschiedene Potenziale zur technischen und prozessualen Optimierung identifiziert. Die bestehenden Abläufe sind in einigen Bereichen ineffizient oder weisen Potenziale auf, die Effizienz zu steigern. Diese Potenziale können durch ein Bündel verschiedener Anpassungen realisiert werden. Im Ergebnis sollen die Prozesse sowohl für die Verwaltung also auch für potenzielle Erwerbsmigrantinnen und -migranten sowie für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber effizienter werden. Konkret können dadurch beispielsweise Bearbeitungszeiten verkürzt, die Qualität der Prüfprozesse gesteigert und diese nutzendenfreundlicher gestaltet werden.

Die im Folgenden beschriebenen Optimierungen stellen dabei eine Grundlage für mögliche zusätzliche organisatorische Zentralisierungen (s. Kapitel 6) dar und liegen allen dort betrachteten Optionen zugrunde.

5.1 Technische Ziel-Architektur

Die Analyse der IT-Systeme im Bereich der betrachteten Verwaltungsprozesse[29] zeigt eine heterogene IT-Landschaft und einen zwischen den beteiligten Akteuren stark variierenden Digitalisierungsgrad (vgl. auch Abschnitt 4.3 für ausführliche Ergebnisse, die hier teils selektiv wiederholt werden). Durch verteilte Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Organisationen und föderalen Ebenen werden aktuell unterschiedliche (in ihrem Funktionsumfang stark divergierende) Fachanwendungen genutzt, die wiederum in unterschiedlichen Maßnahmen über Schnittstellen miteinander verknüpft sind. Diese grundsätzlich dezentrale Datenhaltung und nicht durchgehende Verknüpfung der fachlichen Basissysteme führt zu teils aufwändigen und unvollständigen Datenübertragungen sowie Medienbrüchen. Auch andere IT-Lösungen, wie beispielsweise eAkten-Systeme, sind nicht durchgängig miteinander verknüpft, sofern überhaupt elektronische Aktensysteme eingeführt wurden (insb. auf kommunaler Ebene nicht durchgehend). Darüber hinaus weisen viele Fachverfahren große Potenziale auf, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Antragsbearbeitung technisch (besser) zu unterstützen.

Für die unterschiedlichen gesetzlich vorgesehenen Beteiligungen[30] wurden durch das BVA entsprechende Schnittstellen insbesondere zwischen den Fachverfahren RK VISA, RK ZAK (AVen bzw. BfAA), eAMZ (BA) und den Fachverfahren der ABHn etabliert, um einen elektronischen Datenaustausch zu ermöglichen. Allerdings sind nach wie vor nicht alle beteiligten Behörden über diese Schnittstellen angebunden[31], wodurch teilweise händisch Daten z. B. über das BVA-Registerportal eingetragen oder gar Unterlagen postalisch versendet werden. Außerdem fokussieren die genannten technischen Lösungen, den aktuellen Zuständigkeiten entsprechend, stark auf den reinen Beteiligungsaspekt und nicht auf eine mögliche Nachnutzung von Daten bzw. Prüfergebnissen für Folgeprozesse. Damit einhergehend findet die Übermittlung an vielen Stellen in Form von PDF-Dokumenten mit (Auszügen der) Antragsunterlagen oder von (unterschiedlich ausführlich befüllten) Freitextfeldern statt, während strukturierte Daten entweder gar nicht erst erfasst (z. B. Prüfergebnisse der einzelnen Erteilungsvoraussetzungen) oder nur teilweise übermittelt werden.

[29] Siehe auch Abschnitt 2.1 für Erläuterungen zur Auswahl der betrachteten Prozesse.

[30] Insb. der BA, der ABHn und der Sicherheitsbehörden im Visumprozess sowie der BA und der Sicherheitsbehörden bei Anträgen auf Aufenthaltstitel im Inland.

[31] Insb. eine, nach Angabe von Interviewten, mittlere zweistellige Zahl von ABHn, darunter auch einige mit hohem Antragsvolumen.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Mit Blick auf die Antragstellerinnen und Antragsteller sowie ihre potenziellen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ist auch das dezentral verteilte Informationsangebot auf unterschiedlichen Websites sowie der variierende Digitalisierungsgrad bei der (Online-)Antragstellung problematisch. Das Auslandsportal wird derzeit als digitale Plattform für Anträge im Bereich Visa sukzessive ausgerollt, die Vorabzustimmung der BA kann digital über den eService der elektronischen Arbeitsmarktzulassung beantragt und abgerufen werden und die digitale Antragsstrecke für Inlandsaufenthaltstitel aus dem OZG-Kontext ist bereits in über 200 Kommunen eingeführt. Insbesondere bei der Beantragung von Aufenthaltstiteln im Inland sowie der Vorabzustimmung der ABH im beschleunigten Fachkräfteverfahren ist jedoch nicht überall eine digitale Antragstellung möglich. Darüber hinaus sind die verschiedenen digitalen Antragssysteme derzeit, den dezentralen Zuständigkeiten folgend, unabhängig voneinander konzipiert und nicht vernetzt.

Auf der Grundlage dieser Beobachtungen verfolgt die Grobkonzeption der technischen Zielarchitektur folgende drei Ziele:

1. Einrichtung einer volldigitalen, prozessübergreifend konzipierten und bundesweit einheitlich gestalteten Informations- und Antragsplattform für Visa, Aufenthaltstitel und Arbeitsmarktzulassungen;
2. Unterstützung der Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter bei der Antragsbearbeitung mithilfe von (Teil-)Automatisierungen und KI-Werkzeugen, effizienten digitalen Kommunikations-, Nachforderungs- und Wissensmanagementfunktionen sowie einem transparenten Workflowmanagement;
3. Automatisierte und durchgängige Übertragung von (vorrangig strukturierten) Daten und relevanten Unterlagen zwischen allen genutzten Systemen und Anwendungen.

Diese Ziele können erreicht werden, indem eine zentrale, vernetzte IT-Plattform geschaffen wird. In den folgenden Unterabschnitten wird zunächst der Systemkontext aufgezeigt, in den eine solche Plattform eingebettet wäre (s. Unterabschnitt 5.1.1), und anschließend beschrieben, welche fachlichen Komponenten innerhalb dieser Plattform umzusetzen wären (s. Unterabschnitt 5.1.2). Dabei ist zu beachten, dass hinter dem Begriff der „IT-Plattform“ keine vollständig zentrale Infrastruktur steht, sondern jeweils unterschiedliche, miteinander verknüpfte technische Komponenten. Deren technische Konzeption übersteigt den Rahmen dieser Studie und wäre daher in einem etwaigen Folgeschritt detailliert auszuarbeiten.[32] Aufbauend auf einer solchen technischen Konzeption müsste darüber hinaus in einem nächsten Schritt festgelegt werden, wer eine entsprechende IT-Plattform entwickeln und wo der Betrieb erfolgen könnte.

Bei der Umsetzung der im Folgenden beschriebenen Komponenten ist jeweils auf eine datenschutzkonforme Ausgestaltung, beispielsweise durch ein entsprechendes Access-and-Identity-Management bzw. Rechte-Rollen-Konzept, zu achten. Wo notwendig, sollte eine Anpassung der entsprechenden Rechtsgrundlagen für eine Datenübermittlung geprüft werden.

Die Umsetzung der nachfolgend beschriebenen IT-Plattform ist ein umfangreiches IT-Modernisierungsvorhaben, das entsprechend substanzielle Investitionen sowie gewisse Zeiträume erfordert.[33] Gleichzeitig verspricht insbesondere die technische Optimierung besonders hohe Effizienzgewinne (s. auch Kapitel 8), sodass die Aufwände sich in absehbarer Zeit amortisierten sollten. Um auch im Sinne der Nutzenden möglichst schnell Mehrwerte zu erzielen und dabei flexibel auf (neue) Bedarfe reagieren zu können, sollte für

[32] Die Grobkonzeption im Rahmen dieser Studie erfolgte ausschließlich als fachlich-funktionale Betrachtung auf Basis einer kursorischen Erfassung wesentlicher Anforderungen und Bedarfe. Im Rahmen der technischen Konzeption sollte daher zum einen noch eine vertiefte Anforderungserhebung durchgeführt werden und zum anderen geprüft werden, inwiefern verschiedene hier beschriebene fachliche Komponenten ggf. durch eine gemeinsame technische Komponente oder andersherum eine einzelne fachliche Komponente durch mehrere unterschiedliche technische Komponenten abgebildet werden sollten.

[33] Die für die Umsetzung zu veranschlagenden Finanzbedarfe und Umsetzungszeiträume hängen stark von der detaillierteren technischen Konzeption ab, weshalb konkrete Schätzwerte hierfür im Rahmen dieser Studie nicht abgegeben werden können.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

die Umsetzung geprüft werden, inwieweit bereits bestehende Lösungen sinnvoll nachgenutzt und weiterentwickelt werden können. Für die Feinkonzeption und Entwicklung bietet sich ein agiles Vorgehen an.

5.1.1 Systemkontext

Die IT-Plattform ist in eine bestehende IT-Landschaft eingebettet und übernimmt unter anderem die Rolle einer zentralen Datendrehscheibe (s. Unterabschnitt 5.1.2). Sie verbindet verschiedene Fachverfahren, elektronische Aktensysteme, Datenbanken und weitere externe Systeme, um die Effizienz der Verwaltungsprozesse im Bereich Erwerbsmigration zu steigern und durchgängige Datenflüsse zu ermöglichen.

Die IT-Plattform ermöglicht es, Daten zwischen mehreren an den Prozessen beteiligten Behörden und externen Systemen auszutauschen und zu integrieren. Zu den anzubindenden Fachverfahren gehören im Bereich des AA die Verfahren RK VISA und RK ZAK, im Bereich der BA die eAMZ sowie diverse Fachverfahren verschiedener Hersteller im Bereich der ABHn. Diese Fachverfahren interagieren mit der IT-Plattform, die die über die Schnittstellenhoheit verfügt und die eingehenden und ausgehenden Datenflüsse koordiniert. Inwiefern die IT-Plattform durch ihre Antragsbearbeitungsfunktionalitäten (s. auch Unterabschnitt 5.1.2) einzelne Fachverfahren möglicherweise ablösen kann oder sollte (ggf. unter Nachnutzung bzw. Weiterentwicklung bestehender Fachverfahren wie z. B. RK ZAK) ist auch vom gewählten organisatorischen Zentralisierungsgrad abhängig (s. Kapitel 6) und muss in einer vertieften technischen Konzeption geklärt werden. Gleiches gilt für die Frage, ob die aktuell direkte Verknüpfung von RK VISA und RK ZAK über Schnittstellen weiter fortbestehen oder ein Datenaustausch über die Plattform erfolgen soll.

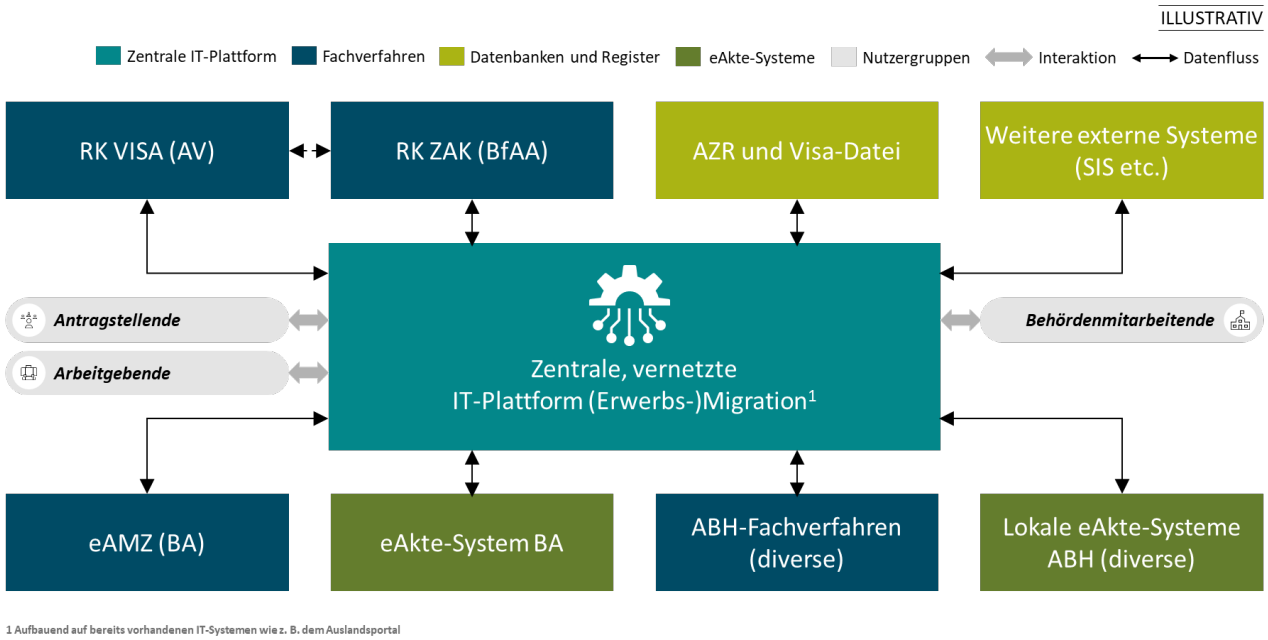


Abbildung 18: Systemkontext für die zentrale, vernetzte IT-Plattform

Darüber hinaus ist die IT-Plattform mit den zentralen Datenbanken und Registern wie dem AZR und der Visa-Datei verbunden, um den Zugang zu relevanten Informationen zu gewährleisten und Möglichkeiten zu schaffen, Einträge (teil-)automatisiert anzulegen beziehungsweise zu ergänzen. Auch weitere externe Systeme und Datenbanken, wie beispielsweise das Schengener Informationssystem (SIS), sollten angeschlossen werden. Um die Effizienz bei der Antragsbearbeitung zu steigern, müssten einige der dazu notwendigen

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Funktionalitäten darüber hinaus an weitere Datenquellen (wie z. B. die anabin-Datenbank) angebunden werden (s. auch Unterabschnitt 5.1.2).

Die Anbindung der lokalen eAkte-Systeme der beteiligten Behörden an die IT-Plattform sichert die nahtlose Verknüpfung und Verwaltung elektronischer Dokumente innerhalb der gesamten Prozesskette sowie den Zugriff auf prüfrelevante Informationen, beispielsweise bei relevanten Voraufenthalten.

Die IT-Plattform stellt außerdem ein Frontend für unterschiedliche Gruppen von Nutzenden bereit. Einerseits bietet sie Antragstellerinnen und Antragstellern sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern die Möglichkeit, sich über die unterschiedlichen Visa und Aufenthaltstitel zu informieren sowie Anträge direkt digital einzureichen und zu verwalten. Andererseits bietet sie Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern Zugriff auf die notwendigen Daten, Unterlagen und Funktionen, um die gestellten Anträge effizient zu bearbeiten.

5.1.2 Fachliche Komponenten

Die IT-Plattform besteht aus mehreren fachlichen Komponenten, die ihre wesentlichen Funktionalitäten widerspiegeln (s. Abbildung 19). Diese Komponenten wirken dabei zusammen, um die Effizienz und Transparenz der unterstützten Prozesse zu erhöhen und eine reibungslose Interaktion zwischen den Antragstellerinnen und Antragstellern (einschließlich Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber) und Behörden sowie zwischen den beteiligten Behörden zu gewährleisten. Im Folgenden werden die einzelnen Komponenten genauer beschrieben.

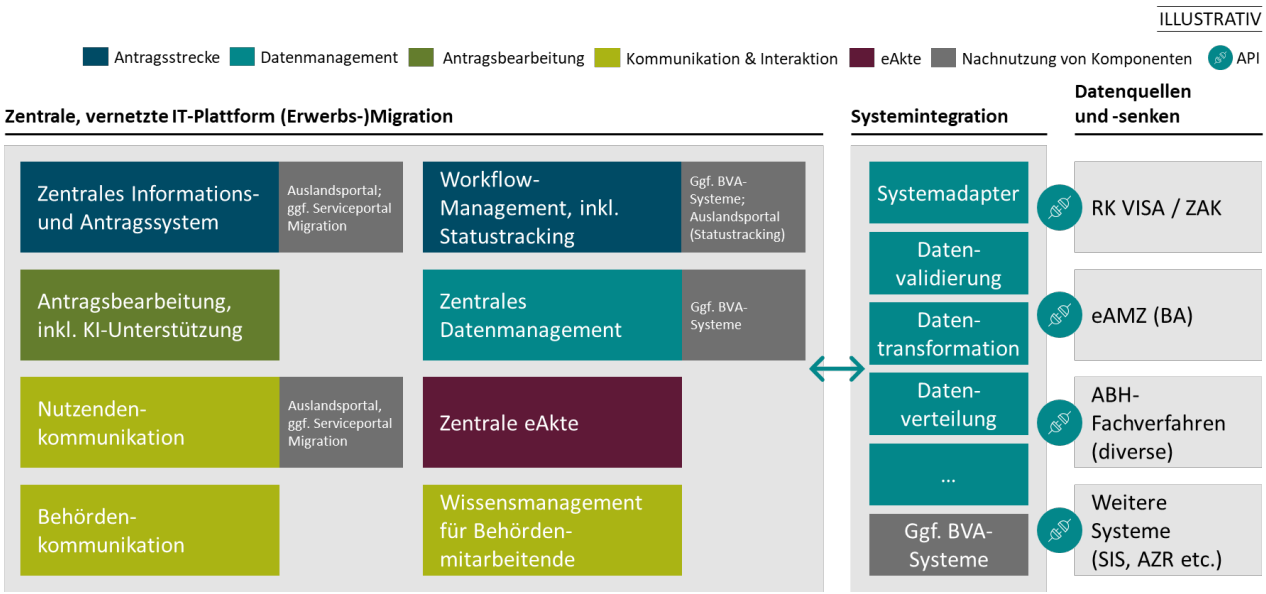


Abbildung 19: Fachliche Komponenten der zentralen, vernetzten IT-Plattform (Erwerbs-)Migration

Zentrales Informations- und Antragssystem

Das Informations- und Antragssystem bildet das Herzstück der digitalen Antragsstrecke und stellt den zentrale Zugangskanal für Antragstellende (Erwerbsmigrantinnen und -migranten sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber) dar. Es handelt sich um ein Web-Portal, auf dem einerseits alle relevanten Informationen zu den verschiedenen Visa- und Aufenthaltstitelkategorien verfügbar sind und andererseits Anträge online gestellt und die entsprechenden Nachweise hochgeladen werden können.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Mit der Informationsbereitstellung sollte eine Konsolidierung der aktuell dezentral vorgehaltenen Informationsangebote einhergehen, gegebenenfalls sollten dazu die Angebote des Portals „Make it in Germany“ weiterentwickelt werden. Dabei wäre es auch sinnvoll, ein Werkzeug vorzusehen, das die Antragstellerinnen und Antragsteller dabei unterstützt, den für sie richtigen Aufenthaltstitel zu identifizieren. Dies kann beispielsweise durch einen entsprechenden Fragebogen (wie aktuell beim Auslandsportal bereits umgesetzt) oder durch KI-gestützte Empfehlungen erfolgen (s. auch unten).

Um die Beteiligung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern im Antragsverfahren zu stärken, sollte die Möglichkeit einer Tandem-Antragstellung vorgesehen werden.[34] Dies bedeutet, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Lage sein sollten, beispielsweise einen Visumantrag zu initiieren und relevante Daten sowie Nachweise hochzuladen, entweder in Form eines vollständigen Antrags (z. B. in Vollmacht der Erwerbsmigrantin bzw. des Erwerbsmigranten) oder nur bezogen auf die arbeitgeberspezifischen Angaben und Unterlagen (z. B. Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis). In letzterem Fall könnte die Erwerbsmigrantin oder der -migrant anschließend die eigenen personenbezogenen Informationen und Nachweise zum selben Antrag ergänzen. Ebenso sollte es möglich sein, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Angaben zu einem vom Erwerbsmigranten oder von der Erwerbsmigrantin initiierten Antrag hinzufügen. Um dies zu ermöglichen, wäre eine gemeinsame Antrags-ID erforderlich, auf die beide Parteien mit entsprechenden Berechtigungen zugreifen können. Hierfür sollten spezifische Freigabemechanismen etabliert werden, um sicherzustellen, dass nur berechtigte Personen Zugang haben[35]. Dadurch kann der Versand von Dokumenten ins Ausland verringert und Nachforderungen effizienter bearbeitet werden. Alternativ sollte auch eine alleinige Antragstellung durch eine der Parteien möglich sein. In diesem Zusammenhang sollten auch rechtliche Vertretungsregelungen berücksichtigt werden[36].

Die Antragsmaske sollte so gestaltet werden, dass möglichst viele Informationen als strukturierte Daten erfasst werden (ggf. technisch unterstützt, s. u.) und entsprechende ergänzende Fotos beziehungsweise PDFs vor allem dem Nachweis der Sachverhalte dienen. Basierend auf der gewählten beziehungsweise vom Portal vorgeschlagenen Visum- oder Aufenthaltstitelkategorie sollten vordefinierte Uploadfelder angezeigt werden, die klar verständlich und auf den entsprechenden Landeskontext angepasst die notwendigen Nachweisdokumente vorgeben (wie dies beim Auslandsportal bereits umgesetzt ist). Darüber hinaus sollten die abgefragten Informationen darauf ausgelegt sein, die für alle folgenden Prüfungen notwendigen Informationen bereits vollständig und strukturiert zu erfassen (z. B. Angabe der Informationen aus der Erklärung zum Beschäftigungsverhältnis in Antragsmaske, sofern eine Arbeitsmarktzulassung notwendig ist).

Da viele der zuvor genannten Funktionalitäten bereits im Auslandsportal umgesetzt sind, sollten Möglichkeiten der Nachnutzung bzw. Weiterentwicklung dieser Systeme oder einzelner Komponenten im Rahmen der technischen Konzeption berücksichtigt werden.

Antragsbearbeitung inklusive Unterstützung durch KI-Werkzeuge und Automatisierung

Mithilfe einer gesonderten Umgebung zur Antragsbearbeitung mit fachverfahrensähnlichen Funktionalitäten werden die Behördenmitarbeiten bei den einzelnen Arbeitsschritten und Prüfungen unterstützt. Im Backend dieses Moduls sollen unter anderem KI und andere Automatisierungswerkzeuge (z. B. einfache

[34] Ergänzende Ausführungen zu Empfehlungen bezüglich der Rolle des Arbeitgebers in den Prozessen finden sich in Unterabschnitt 5.2.1

[35] Eine solche Funktionalität könnte beispielsweise durch ein gemeinsames Antragsportal realisiert werden, das die parallele Bearbeitung und Ergänzung von Anträgen ermöglicht.

[36] Bei der Implementierung des Antragsportals sollte insbesondere die Sicherheit der gemeinsam genutzten Antrags-ID gewährleistet sein, um den Missbrauch durch unberechtigte Dritte zu verhindern.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Algorithmen) eingesetzt werden, um Prozesse zu optimieren und die Bearbeitenden bestmöglich zu entlasten und zu unterstützen (s. auch Tabelle 1).

Die Komponente zur Antragsbearbeitung sollte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter strukturiert durch die Prüfung führen. Dabei können sie sich jederzeit transparent darüber informieren, welche Erteilungsvoraussetzungen für den jeweils einschlägigen Aufenthaltstitel durch sie selbst zu prüfen sind und welche Aspekte entweder bereits durch andere Behörden geprüft wurden oder noch geprüft werden. Die prüfenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können außerdem die Ergebnisse einer KI-gestützten Vorprüfung einsehen und gezielt per Suchfunktion bestimmte Nachweisdokumente aufrufen. Soweit bestimmte Erteilungsvoraussetzung durch einen automatisierten Datenabgleich geprüft werden können (z. B. Abgleich mit anabin-Datenbank, ggf. Abgleich mit ortsüblichen Gehältern etc.), wird das Ergebnis angezeigt und kann unmittelbar übernommen werden.

Die Ergebnisse der Prüfung werden in der Antragsbearbeitungskomponente in (semi-)strukturierter Form dokumentiert. Dies kann beispielsweise unterstützt durch differenzierte, adaptive (d. h. sich an die Rechtsgrundlage anpassende) Checklisten erfolgen, bei denen strukturiert erfasst wird, welche einschlägigen Erteilungsvoraussetzungen geprüft wurden und erfüllt sind, und in Freitextform weitere Erläuterungen erfasst werden können. Dies ermöglicht nicht nur eine bessere Nachnutzung der Prüfergebnisse beispielsweise für Prüfungen von Anträgen auf Folge-Aufenthaltstitel sowie bessere statistische Auswertungen zur datenbasierten Steuerung. Es erlaubt auch das Training von KI-Werkzeugen mithilfe der resultierenden Daten oder die Einführung neuer Funktionen. Ein Beispiel dafür sind automatisierte Alternativvorschläge für gewünschte Aufenthaltstitel. Diese könnten den Antragstellerinnen und Antragstellern (oder den prüfenden Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern) automatisch unterbreitet werden, wenn die Voraussetzungen für den beantragten Titel nicht vorliegen, für einen anderen aber möglicherweise schon.

Durch die Anbindung der verschiedenen Fachverfahren kann die Antragsbearbeitung mithilfe der IT-Plattform komplementär zum Fachverfahren erfolgen. Die Bearbeitungsergebnisse können in diesem Fall per Schnittstelle in das entsprechende Fachverfahren importiert werden. Alternativ können die Antragsdaten auch direkt in das jeweilige Fachverfahren importiert werden und die Bearbeitung dort erfolgen. Insbesondere wenn eine weitergehende organisatorische Zentralisierung der Verwaltungsverfahren angestrebt wird (s. Kapitel 6), sollte jedoch im Rahmen der technischen Konzeption erwogen werden, die Antragsbearbeitungskomponente im Rahmen einer Neu- beziehungsweise Weiterentwicklung von Fachverfahren der zentral verantwortlichen Behörde(n) umzusetzen, um redundante Systeme zu vermeiden.

Die Antragsbearbeitungskomponente ist insofern grundsätzlich nicht als vollständiger Ersatz für die eingesetzten Fachverfahren sondern als Ergänzung gedacht, ähnlich wie sich das Auslandsportal mit seinem Backend zu den Fachverfahren RK Visa/RK ZAK verhält. Abschließende Aussagen zur Weiterentwicklung der Fachverfahrenslandschaft selbst können im Rahmen dieser Studie nicht getätigt werden. Dennoch erscheint eine stärkere Konsolidierung (vor allem mit Blick auf die Heterogenität auf kommunaler Ebene) prinzipiell sinnvoll. Sofern eine organisatorische Zentralisierung (s. Kapitel 6 ff.) nicht vorgenommen wird, ist dies allerdings mit Herausforderungen verbunden, da der Bund keine direkten Einflussmöglichkeiten auf die in den kommunalen ABHn genutzten Fachverfahren hat. Sofern eine Zentralisierung vorgenommen wird, geht damit für die Antragsbearbeitung in der Konsequenz auch eine Konzentration auf ein oder wenige Fachverfahren einher. Ob dabei ein einheitliches Fachverfahren für alle Teilprozesse (Visum, Aufenthaltstitel und Arbeitsmarktzulassung) oder mehrere differenzierte (ggf. modular angelegte) Fachverfahren zweckmäßiger sind, müsste im Rahmen einer technischen Konzeption der IT-Landschaft für die dann zuständige(n) zentrale(n) Behörde(n) geklärt werden.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Tabelle 1: Exemplarische Anwendungsmöglichkeiten für KI und Automatisierung zur Effizienzsteigerung

Anwendungsfall	Kurzbeschreibung	Relevante Prozesse	Verbesserungen für…
(Vor-)Prüfung auf Vollständigkeit von Unterlagen	Nach Eingabe der Daten und Upload der notwendigen Unterlagen als PDF oder Foto prüft das System mit KI-Unterstützung den Antrag auf Vollständigkeit (Automatisierte Erkennung der bereitgestellten Dokumentenarten und Abgleich mit den geforderten Nachweisen). Sofern Unterlagen fehlen, wird die antragstellende Person vom System darauf hingewiesen und um Ergänzung der nötigen Angaben/Unterlagen gebeten. Das Ergebnis der Vollständigkeitsprüfung wird den bearbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Antragsbearbeitungs-Werkzeug angezeigt.	Visum, Aufenthaltstitel im Inland, Arbeitsmarktzulassung, weitere (z. B. Arbeitgeberwechsel)	Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter
Automatisches Auslesen von Daten aus Nachweisdokumenten (PDF/Foto), ggf. Abgleich mit manuellen Eingaben	Antragstellende laden die notwendigen Unterlagen hoch, woraufhin das System KI-gestützt die relevanten Informationen aus den PDFs bzw. Fotos ausliest (automatische Texterkennung, z. B. mithilfe neuronaler Netze), als strukturierte Daten in das Antragsformular überführt und der antragstellenden Person zur Prüfung anzeigt. Alternativ werden die Angaben manuell durch die antragstellende Person eingetragen und KI-gestützt (s. o.) automatisch mit den Nachweisdokumenten abgeglichen. Sofern Unstimmigkeiten auftreten, werden diese der antragstellenden Person zur Prüfung bzw. Korrektur vorgelegt.	Visum, Aufenthaltstitel im Inland, Arbeitsmarktzulassung, weitere (z. B. Arbeitgeberwechsel)	Antragstellerinnen und -steller, Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter (höhere Antragsqualität)
Automatische Identifikation des geeignetsten Visums bzw. Aufenthaltstitels auf Basis des Antrags	Mittels eines adaptiven Fragebogens und hinterlegter Entscheidungsregeln wird der antragstellenden Person das geeignete Visum bzw. der geeignete Aufenthaltstitel angezeigt. Sollte bei der Prüfung festgestellt werden, dass bestimmte Erteilungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind, kann das System der antragstellenden (und/oder der prüfenden) Person auf Basis vorliegender Informationen und Unterlagen Alternativvorschläge für möglicherweise geeignete Visa bzw. Aufenthaltstitel unterbreiten.	Visum, Aufenthaltstitel im Inland, Arbeitsmarktzulassung	Antragstellerinnen und -steller, Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter (höhere Antragsqualität, weniger Widersprüche bei der Feststellung der Rechtsgrundlage)
Automatisierte Vorprüfung von Erteilungsvoraussetzungen	Die Angaben aus dem Antrag und die entsprechenden Nachweise werden automatisch KI-gestützt mit den für die Rechtsgrundlage einschlägigen Erteilungsvoraussetzungen abgeglichen und die Ergebnisse den prüfenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beispielsweise in Form einer Ampel-Logik (grün/gelb/rot) für die einzelnen Erteilungsvoraussetzungen angezeigt.	Visum, Aufenthaltstitel im Inland, Arbeitsmarktzulassung, weitere (z. B. Arbeitgeberwechsel)	Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter
Erkennung von Dokumentenfälschungen und Risikoeinschätzung	Die hochgeladenen Nachweise (PDFs/Fotos) werden KI-gestützt auf Echtheit überprüft und potenzielle Fälschungen identifiziert. Denkbar ist beispielsweise, dass ab einer gewissen berechneten Fälschungswahrscheinlichkeit eine Warnung an die prüfenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausgegeben wird, um entsprechende Originale zur vertieften Prüfung anzufordern.	Visum, Aufenthaltstitel im Inland, Arbeitsmarktzulassung, weitere (z. B. Arbeitgeberwechsel)	Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, Antragstellerinnen und -steller (weniger Vorlage von Originalen in Terminen)

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Anwendungsfall	Kurzbeschreibung	Relevante Prozesse	Verbesserungen für…
Automatisiertes Matching von Antragstellerdaten mit AZR-Daten	Mithilfe von KI-Instrumenten wird der Abgleich von Angaben der antragstellenden Person mit etwaigen vorliegenden Einträgen aus dem AZR besser unterstützt, um beispielsweise auch alternative Schreibweisen von Namen zu erkennen, Fotos abzugleichen oder auch ergänzende Angaben wie Geburtsort und -datum für den Abgleich heranzuziehen.	Visum, Aufenthaltstitel im Inland	Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter
Durchsuchbare Antragsdokumente, Möglichkeit Fragen an Dokument zu stellen	Im Rahmen der Antragsprüfung können Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter die Antragsunterlagen mit einem KI-gestützten Werkzeug (z. B. auf Basis von automatischer Texterkennung und Large Language Models für die Interaktion mit dem Dokument) gezielt nach bestimmten Informationen durchsuchen bzw. Fragen über die Dokumente stellen, die dann von dem KI-Werkzeug beantwortet werden, um schneller an die prüfrelevanten Informationen zu gelangen, ohne jedes Mal händisch alle Dokumente zu durchsuchen.	Visum, Aufenthaltstitel im Inland, Arbeitsmarktzulassung, weitere (z. B. Wechsel der Arbeitsstelle)	Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter
Automatisierte Validierung von Antragsdaten mit externen Datenquellen (z. B. anabin-Datenbank)	Die durch die antragstellende Person gemachten Angaben bzw. eingereichten Nachweise werden automatisch mit externen Informationsquellen abgeglichen und damit verifiziert, z. B. für die Prüfung der Vergleichbarkeit eines Hochschulabschlusses mit anabin. Durch entsprechende KI-Werkzeuge kann das System auch bei unterschiedlichen Schreibweisen von Universitäten oder Studiengängen erkennen, ob eine Vergleichbarkeit gemäß anabin-Einträgen bzw. die Notwendigkeit einer manuellen Nachprüfung vorliegt. Ähnliche Funktionalitäten könnten beispielsweise auch eine Validierung von Sprachzertifikaten über Zugriff auf entsprechende Validierungscodes automatisieren.	Visum, Aufenthaltstitel im Inland, Arbeitsmarktzulassung, weitere (z. B. Wechsel der Arbeitsstelle)	Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter
Automatisierte Prüfung von Erteilungsvoraussetzung über Datenabgleich	Bei Erteilungsvoraussetzungen, die an quantifizierbare Schwellenwerte geknüpft sind bzw. potenziell sein könnten (z. B. ortsübliche Gehälter, regionale Lebenshaltungskosten) erfolgt eine automatisierte (Vor-)Prüfung dieser Aspekte. Bei Bedarf können auch verschiedene Schwellenwerte definiert werden (beispielsweise ab wann der automatisierte Datenabgleich hinreichend ist, wann eine manuelle Nachprüfung erforderlich ist und wann die Voraussetzungen offensichtlich nicht erfüllt sind). Auch binäre Kriterien (z. B. ob eine Arbeitsstelle ein Ausbildungsbetrieb ist) lassen sich stärker automatisiert prüfen, sofern entsprechende Datengrundlagen angebunden bzw. aufgebaut werden können.	Visum, Aufenthaltstitel im Inland, Arbeitsmarktzulassung, weitere (z. B. Wechsel der Arbeitsstelle)	Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Workflowmanagement inklusive Statustracking

Das Workflowmanagement koordiniert die Abläufe innerhalb der Plattform und sorgt dafür, dass jeder Antrag durch die erforderlichen Bearbeitungsschritte inklusive gegebenenfalls notwendiger Beteiligungen geführt wird. Dabei sind die Workflows so gestaltet, dass offene Fragen zu einzelnen Prüfergebnissen jederzeit niedrigschwellig zwischen den am Antrag gemeinsam arbeitenden Akteuren geklärt werden können (s.u., „Behördenkommunikation"). Ein integriertes Statustracking ermöglicht es den antragstellenden und -prüfenden Personen darüber hinaus, den aktuellen Bearbeitungsstand eines Antrags jederzeit nachzuverfolgen[37].

Zentrales Datenmanagement

Das zentrale Datenmanagement ist im Sinne einer „Datendrehschreibe" verantwortlich für die Verwaltung und Integration der Daten, die zwischen den verschiedenen beteiligten Systemen übertragen werden. Diese Komponente gewährleistet eine konsistente und aktuelle Datenbasis („Single Source of Truth"), auf die alle anderen Systeme zugreifen können (s. auch Unterabschnitt 5.1.1). Hierfür ist die jeweils führende Datenquelle und die logische Sequenzierung beziehungsweise Hierarchie zu klären, sofern eine (zumindest teilweise) dezentrale Datenhaltung bestehen bleibt. Unter Umständen kann auch eine zentrale Datenhaltung zumindest für einen Teil der Daten sinnvoll sein. Die konkrete Ausgestaltung der zentralen und dezentralen Datenhaltung sollte im Rahmen der technischen Konzeption behandelt werden.

Die IT-Plattform ist durch Systemadapter mit den bestehenden relevanten Fachverfahren sowie weiteren externen Systemen (z. B. SIS, AZR) verknüpft und bietet entsprechende Funktionen, um Daten zu validieren, zu transformieren und zu verteilen. Diese Integration stellt sicher, dass alle relevanten Daten nahtlos zwischen den Systemen ausgetauscht und genutzt werden können.

Da es bereits diverse vom BVA genutzte beziehungsweise bereitgestellte Systeme und Schnittstellen gibt, die Teile dieser Funktionalitäten abdecken, gilt es im Rahmen der technischen Konzeption zu prüfen, welche dieser Komponenten nachgenutzt beziehungsweise entsprechend angepasst und weiterentwickelt werden können.

Zentrale eAkte

Eine zentrale elektronische Akte (eAkte) speichert alle relevanten Dokumente und Daten einer Migrantin beziehungsweise eines Migranten in digitaler Form. Ziel ist es dabei, alle aktuell dezentral und oftmals analog vorliegenden relevanten Ausländerakten in ein zentrales digitales Aktensystem mit einem entsprechenden Berechtigungskontext zu überführen. Der wesentliche Vorteil einer solchen zentralen Speicherung ist, dass alle relevanten Sachverhalte durch die zuständigen Behörden direkt eingesehen werden können. Das gilt sowohl für Voraufenthalte und, bei Umzügen, für Informationen aus Zeiten mit einem anderen Wohnsitz in Deutschland. Die hierfür aktuell notwendigen Beteiligungen von ABHn im Visumprozess sowie (oftmals sehr langwierigen und aufwändigen) Anfragen der Akten bei vormals zuständigen ABHn könnten dadurch entfallen. Je nach Ausgestaltung des zentralen Datenmanagements (s. o.) kann es sinnvoll sein, die zentrale eAkte stärker mit dieser Komponente zu verknüpfen, insbesondere wenn (teilweise) eine zentrale Datenhaltung in diesem Rahmen angestrebt wird.

[37] Die Studie berücksichtigt folgende Aspekte des NKR-Gutachtens aus dem Jahr 2024: die Einführung eines zentralen Workflowmanagements inklusive Statustracking, ein zentrales Datenmanagement zur Sicherstellung einer konsistenten Datenbasis, die Implementierung einer zentralen eAkte oder Alternativen bei dezentraler Datenhaltung, die Optimierung der Nutzenden- und Behördenkommunikation sowie den Aufbau eines Wissensmanagementsystems für Behördenmitarbeitende.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Sofern eine zentrale eAkte sich nicht realisieren lässt, sollten zumindest die Ausländerakten mehr standardisiert und konsequenter digitalisiert sowie deren vollständige und reibungslose elektronische Übertragbarkeit ermöglicht werden. In diesem Fall würde die Aktenverantwortung dezentral verleiben, die für die Antragsprüfung zuständigen Behörden könnten die entsprechenden Akten jedoch einfacher und schneller digital anfragen.

Nutzendenkommunikation

Um eine transparente und nutzungsfreundliche Interaktion sicherzustellen, bietet die Plattform eine dedizierte Komponente für die digitale Kommunikation des Behördenpersonals mit den Antragstellerinnen und Antragstellern sowie ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern. Diese Komponente ermöglicht es, Nachforderungen von Dokumenten über die Plattform abzuwickeln und etwaige Rückfragen direkt mit den entsprechenden Personen zu klären.

Behördenkommunikation

Diese Komponente erleichtert die verwaltungsinterne Kommunikation zwischen den am Prüfprozess beteiligten Behörden. Sie stellt sicher, dass Informationen effizient und zielgerichtet ausgetauscht und Rückfragen unkompliziert geklärt werden können, um die Bearbeitung von Anträgen zu beschleunigen und die Zusammenarbeit zu verbessern. Durch ein direktes Routing der Nachrichten zu den zuständigen Bearbeiterinnen und Bearbeitern werden aufwändige Unterstützungsprozesse (z. B. Identifikation von Ansprechpersonen, Sortierung von Posteingängen) reduziert und Rückmeldezeiten deutlich verkürzt.

Wissensmanagement für Behördenmitarbeitende

Eine weitere Komponente der IT-Plattform ist das Wissensmanagementsystem, das Behördenmitarbeitende jederzeit mit dem aktuellsten Stand relevanter Informationsquellen (z. B. Gesetzestexte, Anwendungshinweise, Verfahrensanweisungen etc.) versorgt. Darüber hinaus könnten Maßnahmen zur Wissenssicherung, insbesondere für ausscheidende Mitarbeitende, sowie Möglichkeiten für den Wissens- und Erfahrungsaustausch und Weiterbildungen (z. B. eLearnings) vorgesehen werden.

5.2 Optimierter Referenzprozess

Die erweiterten technischen Möglichkeiten durch die beschriebene IT-Plattform erlauben es, verschiedene prozessuale Optimierungen vorzunehmen, die weitere Effizienzgewinne versprechen. Die meisten dieser Prozessanpassungen lassen sich unabhängig von einer organisatorischen Zentralisierung von Prüfverantwortlichkeiten umsetzen. Der optimierte Referenzprozess liegt daher, ebenso wie die technischen Verbesserungen, allen in Kapitel 6 betrachteten Optionen zur Zentralisierung zugrunde. Um diesen Referenzprozess umsetzen zu können, müssen die IT-Plattform geschaffen, verschiedene rechtliche Anpassungen vorgenommen und weitere Voraussetzungen erfüllt werden, die mit Vorbereitungszeit und teilweise mit Investitionen einhergehen.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

5.2.1 Empfohlene Prozessanpassungen

Die empfohlenen prozessualen Anpassungen (s. Abbildung 20) verfolgen im Wesentlichen vier Ziele:

1. Die Reduktion und
2. effizientere Gestaltung von Terminen,
3. den Abbau von redundanten Prüfungen und
4. die Reduktion von Bearbeitungs- und Liegezeiten.

Im Folgenden werden die einzelnen Prozessanpassungen genauer beschrieben.

Abbildung 20: Zusammenfassung der empfohlenen prozessualen Anpassungen und der damit angestrebten Ziele

Digitales Einreichen von Anträgen

Wenn Anträge standardmäßig digital eingereicht und bearbeitet werden, können Termine zur Abgabe von Antragsunterlagen vermieden und darüber hinaus etwaige notwendige Termine effizienter vorbereitet werden. Darüber hinaus verspricht ein digitale Rückkanal für Nachforderungen und Rückfragen Effizienzgewinne.

Um tatsächlich eine Digital-First-Logik bei der Einreichung der Anträge zu erreichen, sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die Verbindlichkeit (z. B. über eine gesetzliche Verankerung der digitalen Antragstellung als priorisierter Weg) und die Attraktivität der digitalen Antragseinreichung zu steigern (z. B. über zeitliche Priorisierungen oder variierende Gebührengestaltung).

Aufnahme der Biometrie (und Interview) nach materiell-rechtlicher Prüfung

Bei Anträgen, die digital eingereicht werden, kann die materiell-rechtliche Prüfung zu einem großen Teil bereits erfolgen, bevor die Biometrie (Fingerabdrücke, Lichtbild, Unterschrift) der antragstellenden Person vorliegt. Diese würde erst im Anschluss an die materiell-rechtliche Prüfung aufgenommen. So können Schaltertermine für die Biometrieaufnahme eingespart werden, wenn Anträge bereits auf Grundlage der vorliegenden Unterlagen abzulehnen sind.

Darüber hinaus kann in diesen Fällen die Bearbeiterin beziehungsweise der Bearbeiter entscheiden, ob noch Klärungsbedarf besteht, der im Rahmen eines Interviews aufzulösen ist, oder ob der Antrag auf Basis

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

der Dokumentenlage entschieden werden kann. Dies ist bei Anträgen, die über externe Dienstleister eingereicht werden, bereits heute regelmäßig der Fall. Da in solchen Fällen ausschließlich eine Aufnahme der Biometrie erfolgt, kann die Effizienz der Schaltertermine deutlich gesteigert werden.

Speicherung und Nachnutzung von Biometrie aus Visumprozess

Die im Rahmen des (D-)Visumprozesses aufgenommene Biometrie sollte auch nachgenutzt werden, um den haltstitel im Inland sowie weitere Folge-Aufenthaltstitel zu erteilen. Hierbei bietet sich beispielsweise eine Speicherung für zehn Jahre an. Damit auf eine Biometrieaufnahme im Inland verzichtet werden kann, muss dafür gesorgt werden, dass alle für die Ausstellung des elektronischen Aufenthaltstitels (eAT) notwendigen biometrischen Daten (s. o.) im Ausland bei der AV in der notwendigen Qualität aufgenommen werden. Dies würde beispielsweise bedeuten, dass die AVen bzw. deren externe Dienstleister mit SignPads ausgestattet werden müssten. Durch eine entsprechende Nachnutzung der Biometrie können bei der Beantragung von Aufenthaltstiteln viele Termine im Inland eingespart werden, wodurch die Effizienz der Prozesse weiter gesteigert wird.

Für den Fall der visumfreien Einreise wäre nach wie vor die Aufnahme von Biometrie im Inland nötig, die je nach organisatorischer Zentralisierungsoption unterschiedlich gelöst werden könnte (s. Kapitel 6 und 7).

Verschränkung und Zentralisierung der Erteilung von Visum und Erst-Aufenthaltstitel

Ein zentraler Hebel für Effizienzsteigerungen und die Reduktion redundanter Prüfungen liegt in der stärkeren Verschränkung der Prozesse zur Beantragung des Visums und des Erst-Aufenthaltstitels. Die im Rahmen des Visumprozesses geprüften Aspekte sind, jedenfalls wenn die Arbeitsstelle nicht gewechselt wurde, nahezu vollständig deckungsgleich mit denen des Erst-Aufenthaltstitels und in der Mehrzahl der Fälle ergeben sich zwischen beiden Prozessen keine wesentlichen Änderungen bei den Erteilungsvoraussetzungen.

Es erscheint daher sinnvoll die Prozesse dahingehend zu verschränken, sodass beispielsweise mit dem Antrag auf das Visum zeitgleich auch eine Art „vorläufiger Antrag“ für den Erst-Aufenthaltstitel gestellt wird und die Prüfergebnisse aus dem Visumprozess vollständig für den Erst-Aufenthaltstitel übernommen werden. Nachweise zu etwaigen nachgelagerten Prüfaspekten nach Einreise (z. B. Wohnungsanmeldung) könnten dann von der antragstellenden Person als Ergänzung über das Portal nachträglich eingereicht werden. Hierfür können auch durch die IT-Plattform automatisierte Erinnerungen beziehungsweise Aufforderungen an die antragstellende Person gesendet werden, z. B. nach Eingang der elektronischen Meldeauskunft (eMA) bei der prüfenden Behörde („proaktive Verwaltung“). Nachdem die Nachtragsaspekte geprüft wurden, wird entsprechend durch die prüfende Behörde der eAT bei der Bundesdruckerei bestellt und postalisch an die antragstellende Person versandt.

Entsprechend der prozessualen Verschränkung wird empfohlen, die Ausstellung der Erst-Aufenthaltstitel bei der gleichen Behörde zu zentralisieren, die für die Bearbeitung des Visumantrags zuständig ist (je nach Zieloption aus Kapitel 6). Auf diese Weise können die meisten Synergien gehoben

Als noch umfassendere Prozessanpassung mit Blick auf die Verschränkung von Visum und Erst-Aufenthaltstitel wäre auch denkbar, für Erwerbsmigrantinnen und Erwerbsmigranten komplett auf das Visum zu verzichten und stattdessen den Aufenthaltstitel direkt im Ausland auszustellen und für die Einreise zu nutzen.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

und es kann sichergestellt werden, dass das Prüfergebnis tatsächlich übernommen wird und keine Doppelprüfung von Erteilungsvoraussetzungen oder erneute Beteiligung zur Arbeitsmarktzulassung für die Ausstellung des Erst-Aufenthaltstitels erfolgt.

Für Fälle, in denen sich zwischen der Ausstellung des Visums und der finalen Beantragung des Erst-Aufenthaltstitels relevante Veränderungen ergeben (z. B. Arbeitgeberwechsel, Arbeitsaufnahme und entsprechende Dokumentation durch Vorlage von Gehaltsnachweisen), sollten diese über entsprechende Meldepflichten der Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer der zuständigen Behörde bekannt sein und entsprechende ergänzende Unterlagen für die Ausstellung des Erst-Aufenthaltstitels angefordert werden können.

Erhöhung der Transparenz von Prüfverantwortlichkeiten und Übernahme der Ergebnisse

Um effiziente Prozesse zu gewährleisten, ist es wichtig, dass die beteiligten Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter wissen, welche Aspekte im Gesamtprozess durch welche Prozessbeteiligten geprüft werden. Dadurch können Doppelprüfungen vermieden und die Ergebnisse von Beteiligungen besser eingeordnet werden. Bei der Gestaltung der Prozesse sollte daher, ergänzend zu den technischen Unterstützungsmöglichkeiten (s. auch Abschnitt 5.1), darauf geachtet werden, transparente, klar abgrenzbare und kompetenzorientierte Zuordnungen von Prüfaspekten vorzunehmen.

In diesem Zusammenhang sollte beispielsweise geprüft werden, ob eine Art „kleine Beteiligung“ der für die Arbeitsmarktzulassung zuständigen Stelle (aktuell die BA) in Fällen, in denen aktuell keine Zustimmung notwendig ist (z. B. „Große“ Blaue Karte EU), gegebenenfalls effizienter wäre als der Status quo. Denn aktuell prüfen in diesen Fallkonstellationen die AVen/das BfAA oder die ABHn bestimmte Aspekte, die außerhalb ihrer Kernkompetenzen liegen, was mit einem hohen Rechercheaufwand einhergeht (insbesondere Versagungsgründe nach § 40 Abs. 2 und 3 AufenthG). Eine solche „kleine Beteiligung“ würde sich ausschließlich auf diejenigen Aspekte beziehen, die auch in den Fällen zu prüfen sind, in denen gesetzlich bewusst auf die „reguläre“ BA-Zustimmung verzichtet wurde, und die von der für die Arbeitsmarktzulassung zuständigen Behörde effizienter geprüft werden können als durch die AVen/das BfAA oder die ABHn. Sofern eine Zertifizierung des Arbeitgebers vorliegt (s. u.), kann auf eine Prüfung dieser Aspekte verzichtet werden.

Die Prozesse sollten transparent und so gestaltet sein, dass bereits geprüfte Unterlagen aus vorangegangenen Prozessen nicht erneut eingereicht oder geprüft werden müssen. Dies könnte durch das Prinzip Processual-Once-Only unterstützt werden, das darauf abzielt, solche Wiederholungen zu vermeiden und eine effiziente Datenverwaltung zu gewährleisten. Die notwendige technische Unterstützung für dieses Konzept wurde bereits in Abschnitt 5.1 beschrieben.

Fortgesetzter Abbau der Beteiligung der ABHn im Visumverfahren

Wenn die technischen Grundlagen geschaffen sind (insb. durch umfassenden elektronischen Aktenzugriff), um sämtliche relevanten Inlandssachverhalte, auch aus relevanten Voraufenthalten, zu prüfen, könnten Beteiligungen der ABHn womöglich noch weiter reduziert werden. Dies erscheint insbesondere erstrebenswert mit Blick auf die Verzögerungen, die häufig damit einhergehen. Bereits heute beurteilen die ABHn die entsprechenden Fälle im Rahmen einer Beteiligung regelmäßig auf Basis der Aktenlage, da die beteiligte ABH am angestrebten Wohn- beziehungsweise Arbeitsort der Migrantin oder des Migranten nicht immer identisch ist mit der zuständigen ABH am Ort des Voraufenthalts. Eine Prüfung der einschlägigen ordnungs- und sicherheitspolitischen Aspekte durch geschultes Personal einer zentralen Behörde auf Basis der (ausführlichen) Aktenlage erscheint dabei grundsätzlich genauso zielführend wie eine Prüfung durch eine kommunale ABH.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Auch bei weiteren aktuell vorgesehenen Beteiligungen (z. B. im Rahmen von Bildungsmigration) sollte kritisch evaluiert werden, welche Mehrwerte die Beteiligung der ABHn im Vergleich zu den damit einhergehenden Effizienzverlusten verspricht. Den Eindrücken und Rückmeldungen aus den teilnehmenden Beobachtungen und Interviews zufolge erscheint es sinnvoll, die Beteiligungen weitergehend abzubauen. Jedenfalls führen sie häufig zu redundanten Prüfungen von Aspekten, die bereits durch die AV oder das BfAA überprüft wurden. Besonders dann, wenn eine formelle Zustimmung der ABH erforderlich ist, fühlen sich diese oft verpflichtet, eine umfassende Antragsprüfung durchzuführen.

Für Fälle, in denen zwingend eine lokale Expertise zur Beurteilung bestimmter Erteilungsvoraussetzungen vorliegen muss, kann eine Beteiligung lokaler Stellen weiter vorgesehen werden. Auch hierbei sollte jedoch kritisch evaluiert werden, ob gegebenenfalls eine andere (ohnehin zu beteiligende) Stelle entsprechende Einschätzungen nicht mindestens ebenso gut vornehmen könnte (z. B. die BA mit dem lokalen Arbeitgeberservice für Fragen, die den örtlichen Arbeitsmarkt betreffen). Für bestimmte Fallgruppen kann möglicherweise auch eine zentrale Prüfung erfolgen, wenn entsprechende Datenbanken (z. B. Liste mit allen akkreditierten Hochschulen für Studienvisa) dafür aufgebaut werden.

Für Fälle, in denen eine Beteiligung der Ausländerbehörden zwingend notwendig erscheint, kann diese als fakultatives Element im Ermessen der prüfenden Personen im Prozess und den entsprechenden technischen Systemen vorgesehen werden.

Einführung eines Zertifizierungsmodells für Arbeitgeber und Ausbau ihrer Rolle als Verfahrensbeteiligte

Die Verwaltungsverfahren im Bereich Erwerbsmigration sind aktuell nahezu ausschließlich an den Erwerbsmigrantinnen und -migranten ausgerichtet. Dies bedeutet, dass beispielsweise die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Rahmen der Arbeitsmarktzulassung in jedem Einzelfall geprüft werden. Dadurch kommt es zu redundanten Prüfungen, insbesondere bei großen Unternehmen, die häufiger in Drittstaaten rekrutieren.

Darüber hinaus ist bei Nachforderungen von Unterlagen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder bei für die Arbeitsmarktzulassung notwendigen Anpassungen an Arbeitsbedingungen in der Regel die Erwerbsmigrantin oder der -migrant zwischengeschaltet, da die Unterlagen letztlichen von diesen für ihren Antrag einzureichen sind.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sollte die Rolle der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als Verfahrensbeteiligte ausgeweitet werden. Dies bedeutet für sie unter anderem die Möglichkeit, eine Antragstellung auch außerhalb des beschleunigten Fachkräfteverfahrens selbst zu initiieren und zugehörige Informationen und Unterlagen über das zentrale Antragsportal (s. Unterabschnitt 5.1.2) eigenständig zu ergänzen. Dabei sollte es auch ermöglicht werden, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einen Antrag in Vollmacht für eine Erwerbsmigrantin oder einen -migranten stellen. Auch weitergehende Modelle, die beispielsweise eine eigene Rolle für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als Antragstellende mit entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten vorsehen, erscheinen grundsätzlich denkbar, müssten jedoch vor dem Hintergrund damit einhergehender Folgefragen zunächst vertieft geprüft werden.

Darüber hinaus sollte untersucht werden, ob Prüfungen spezifischer Aspekte der Arbeitgebenden stärker gebündelt und systematischer nachgenutzt werden können, um redundante Prüfungen zu reduzieren. Dies kann beispielsweise über eine Art freiwilliges Zertifizierungsmodell umgesetzt werden, für das zwei grundsätzliche Varianten infrage kommen:

- **Variante 1:** Unternehmen können sich gegen Zahlung einer Verwaltungsgebühr einmalig umfassend von der für die Arbeitsmarktzulassung zuständigen Behörde überprüfen lassen im Hinblick auf die (po-

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

tenziell) relevanten arbeitgeberbezogenen Prüfaspekte gemäß Aufenthaltsgesetz (z. B. Versagungsgründe gem. § 40 AufenthG, Erfüllung der Eigenschaft eines Ausbildungsbetriebs etc.). Diese „Zertifizierung“ bleibt anschließend für einen gewissen Zeitraum (bspw. zwei Jahre) gültig, wodurch eine Prüfung dieser Aspekte bei allen folgenden Anträgen auf Visa oder Aufenthaltstitel mit einer Beschäftigung bei diesem Unternehmen entfallen kann oder alternativ nur stichprobenartig erfolgt. Für die Verwaltung würden sich dadurch reduzierte Aufwände und Effizienzgewinne bei der Prüfung ergeben. Denkbar wäre auch eine Priorisierung von Anträgen solcher zertifizierten Unternehmen, um Anreize für die Unternehmen zur Zertifizierung zu setzen.

— **Variante 2:** Zusätzlich zur Prüfung bestimmter Unternehmenseigenschaften gemäß Variante 1 erfolgt eine umfangreichere Zertifizierung der Arbeitgeber. Gegebenenfalls werden dafür externe Zertifizierungsinstanzen herangezogen. Hierbei werden Unternehmen auch dahingehend befähigt und geprüft, bestimmte Erteilungsvoraussetzungen, die das Arbeitsverhältnis (z. B. Beschäftigungsbedingungen) oder gegebenenfalls auch ausgewählte Eigenschaften der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers (z. B. Sprachkenntnisse, wo erforderlich) betreffen, im Rahmen ihrer Auswahlprozesse sicherzustellen.[38] Während der Laufzeit der Zertifizierung des Unternehmens und solange keine Pflichtverletzungen auftreten (nachgelagerte, stichprobeartige und/oder datenbasiert-automatisierte Kontrollen[39]) könnte auf eine Prüfung dieser materiell-rechtlichen Anforderungen im Rahmen der Verwaltungsprozesse verzichtet und die Effizienz damit deutlich gesteigert werden. Im Verwaltungsprozess würden dann nur noch solche Aspekte geprüft, die durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber nicht bereits geprüft werden können (z. B. sicherheitsrelevante Aspekte).

Im Vereinigten Königreich müssen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Fachkräfte aus dem Ausland einstellen möchten, eine *Sponsorship License* über gov.uk beantragen. Für den Visumantrag ist ein Sponsorship-Zertifikat erforderlich. Nach erfolgreicher Registrierung wird eine Gebühr pro eingestellter Fachkraft fällig, die abhängig von der Größe des Unternehmens variiert. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind verpflichtet, den vorgegebenen Berichtspflichten nachzukommen, da bei Nichteinhaltung strenge Konsequenzen drohen.

Ein Zertifizierungsansatz verspricht insbesondere für große Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit einer regelmäßig hohen Einstellungszahl ausländischer Fachkräfte (z. B. Krankenhäuser) Zeit- und Effizienzgewinne. Je nach veranschlagter Höhe der Gebühr und benötigter Zahl der Fachkräfte könnte diese Investition jedoch für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) weniger attraktiv erscheinen und entsprechende Anträge könnten ggü. großen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern depriorisiert werden. Um eine strukturelle Benachteiligung dieser KMU zu verhindern, müssten entsprechende Maßnahmen entwickelt werden.

[38] Eine ähnliche Logik (wenngleich ohne Zertifizierung) wird bereits heute in einigen Bereichen der Bildungsmigration verfolgt, beispielsweise mit Blick auf das Entfallen der Prüfung von Sprachkenntnissen im Visumprozess, wenn diese bereits von der Hochschule im Rahmen des Auswahlverfahrens geprüft wurden.

[39] Zum Beispiel durch einen automatisierten Abgleich der Angaben aus dem Visumprozess mit Meldungen der Arbeitgeber zur Sozialversicherung.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

(Optionale) Parallelisierung der Arbeitsmarktzulassung

Bereits heute gibt es mit der Vorabzustimmung der BA ein Instrument, um die Verfahren zu beschleunigen, indem die Arbeitsmarktzulassung mit der Vorbereitung des Visumprozesses parallel geführt wird. Im Rahmen der Umsetzung eines zentralen, prozessübergreifenden Antragsportals kann ein ähnliches Instrument zur Parallelisierung institutionalisiert werden, mit dem bei Antragstellung optional die Arbeitsmarktzulassung direkt durch die antragstellende Person angestoßen wird. In diesem Fall geht der Antrag zeitgleich bei zwei Behörden ein: bei der hauptverantwortlichen Behörde für die allgemeine Prüfung des Antrags und bei der für die Arbeitsmarktzulassung zuständigen Behörde.[40] Die jeweils andere Behörde wird über das entsprechende Prüfergebnis informiert und die Prüfungen so wieder zusammengeführt. Als weitergehende Überlegung wäre es auch denkbar, die Parallelisierung zumindest bei bestimmten Antragskategorien standardmäßig vorzusehen.

5.2.2 Skizze des optimierten Referenzprozesses

Auf Basis der beschriebenen prozessualen Anpassungen lässt sich der optimierte Referenzprozess grob skizzieren (s. Abbildung 21 für den Prozess Visum/Erst-Aufenthaltstitel und Abbildung 22 für den Prozess Folge-Aufenthaltstitel).

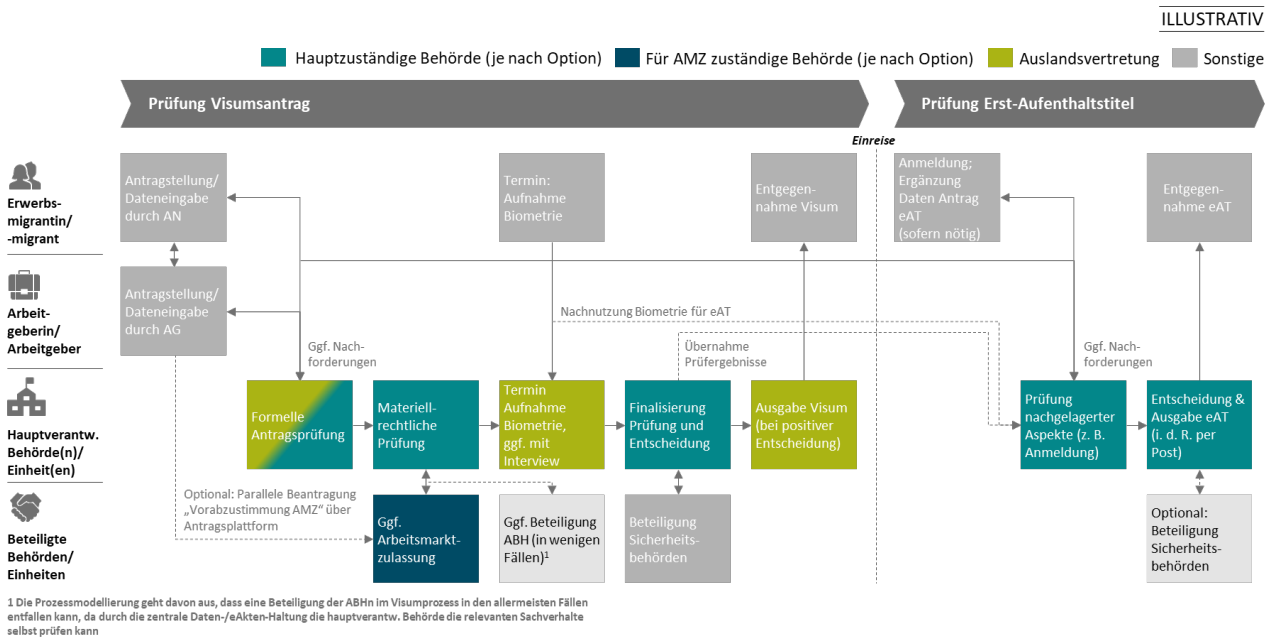


Abbildung 21: Übersicht optimierter Referenzprozess Prüfung Visum und Erst-Aufenthaltstitel

Der Prozess für die Verwaltungsverfahren im Bereich Visum und Erst-Aufenthaltstitel läuft wie folgt ab:

Zunächst stellt die Erwerbsmigrantin oder der -migrant beziehungsweise die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber den Antrag über die zentrale Antragsplattform, wobei die jeweils andere Partei gegebenenfalls eigenständig Informationen und Unterlagen zum Antrag ergänzt. Dies erfolgt beispielsweise mithilfe eines

[40] In einigen der ab Kapitel 6 beschriebenen Optionen ist ein und dieselbe Behörde für die allgemeine materiell-rechtliche Antragsprüfung und für die Arbeitsmarktzulassung zuständig. In diesen Fällen würde der Antrag zeitgleich an die voraussichtlich zwei unterschiedlichen Organisationseinheiten innerhalb der Behörde weitergeleitet und parallel mit Blick auf die jeweiligen Aspekte geprüft.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

digitalen Schlüssels, der Bearbeitung des Antrags autorisiert. Idealerweise wird bei der Online-Antragstellung auch direkt die entsprechende Gebühr erhoben. Dies steigert nicht nur die Effizienz der Termine zur Aufnahme der Biometrie, sondern kann auch durch eine entsprechende Hemmschwelle zu einer höheren Antragsqualität beitragen. Bei der Antragstellung kann optional die Arbeitsmarktzulassung parallel angestoßen werden, sofern diese für den einschlägigen Aufenthaltstitel notwendig ist.

Der eingereichte Antrag wird dann einer formellen Prüfung insbesondere auf Vollständigkeit der Unterlagen unterzogen, im ersten Schritt automatisiert durch die IT-Plattform und im zweiten Schritt zur Validierung durch die Bearbeiterinnen oder Bearbeiter zunächst in der AV und anschließend in der materiell-rechtlich prüfenden, hauptverantwortlichen Behörde.[41] Falls hierbei Unterlagen oder Informationen fehlen, können diese direkt über die Plattform bei der antragstellenden Person beziehungsweise der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber nachgefordert werden.

Anschließend erfolgt die materiell-rechtliche Prüfung mit Blick auf die für den einschlägigen Aufenthaltstitel relevanten Erteilungsvoraussetzungen, dabei werden auch relevante Informationen aus etwaigen Voraufenthaltsakten geprüft. Sollte hierbei eine Arbeitsmarktzulassung notwendig sein und diese noch nicht vorliegen (z. B. durch eine Vorabzustimmung) oder bei Antragstellung über das Antragsportal parallel angestoßen worden sein, erfolgt auch die entsprechende Beteiligung über die IT-Plattform.[42] Eine Beteiligung der ABHn erfolgt nur in Ausnahmefällen (s. auch Unterabschnitt 5.2.1).

Sofern die Prüfung auf Basis der vorliegenden Informationen vorläufig positiv ausfällt oder noch ergänzende Informationen aus einem Interview benötigt werden, wird die antragstellende Person zur Aufnahme der Biometrie (Foto, Fingerabdrücke und Unterschrift) in die zuständige AV eingeladen und, noch im gleichen Termin, gegebenenfalls auch ein Interview durchgeführt. Die wesentlichen Fragen dafür werden zuvor von der zentral prüfenden Behörde an die AV übermittelt.

Nach Übermittlung der Biometrie und etwaiger Informationen aus einem Interview werden seitens der zentral prüfenden Behörde noch die automatisierten Abfragen bei den Sicherheitsbehörden durchgeführt und anschließend die Prüfungen finalisiert und die Entscheidung getroffen. Bei einer positiven Entscheidung wird das Visum ausgestellt und der antragstellenden Person gegen Ausweis der eigenen Identität übergeben.

Nach der Einreise meldet der Erwerbsmigrant oder die -migrantin den Wohnsitz an. Die Information zur Wohnsitzanmeldung wird automatisch durch die Meldebehörde (eMA-Meldung) an die zentral prüfende Behörde übermittelt, die daraufhin bei Bedarf weitere Nachweise für die Ausstellung des elektronischen Aufenthaltstitels (eAT) anfordern kann. Der Erwerbsmigrant oder die -migrantin wird daraufhin über die Plattform benachrichtigt und gegebenenfalls aufgefordert, notwendige Nachweise zu ergänzen beziehungsweise anzugeben, ob sich seit dem Visumantrag relevante Veränderungen ergeben haben.

Potenziell nachgelagerte Aspekte, die erst nach der Einreise geprüft werden können (z. B. Gehaltsnachweise), werden anschließend überprüft, wobei die Prüfergebnisse aus dem Visumprozess vollständig übernommen werden, sofern sich keine relevanten Änderungen ergeben haben. Bei positivem Prüfergebnis wird die Ausstellung und der postalische Versand des eAT angestoßen.

[41] In den ab Kapitel 6 beschriebenen Zentralisierungsoptionen ist dies entweder das BfAA, die BA, das BAMF oder eine neue Bundesbehörde.

[42] In einigen der ab Kapitel 6 beschriebenen Zentralisierungsoptionen finden Arbeitsmarktzulassung und aufenthaltsrechtliche Prüfungen innerhalb derselben Behörde, voraussichtlich aber in unterschiedlichen Organisationseinheiten statt. In diesen Optionen findet daher eine „interne Beteiligung“ zur AMZ statt.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

In Fällen der visumfreien Einreise erfolgt eine umfangreichere Prüfung für den Erst-Aufenthaltstitel, bei der alle gesetzlich vorgesehenen Aspekte geprüft werden. Auf der IT-Plattform könnte hierfür beispielsweise eine gesonderte Antragsstrecke vorgesehen sein, die der für den Visumprozess ähnelt. Die Aufnahme der Biometrie muss in diesen Fällen im Inland erfolgen. Hierfür sollten Möglichkeiten der Amtshilfe z. B. durch die lokalen Ausländerbehörden oder Meldebehörden geprüft werden. So würde sich beispielsweise insbesondere eine Kombination mit der Wohnungsanmeldung anbieten, um zusätzliche Präsenz-Termine zu vermeiden.

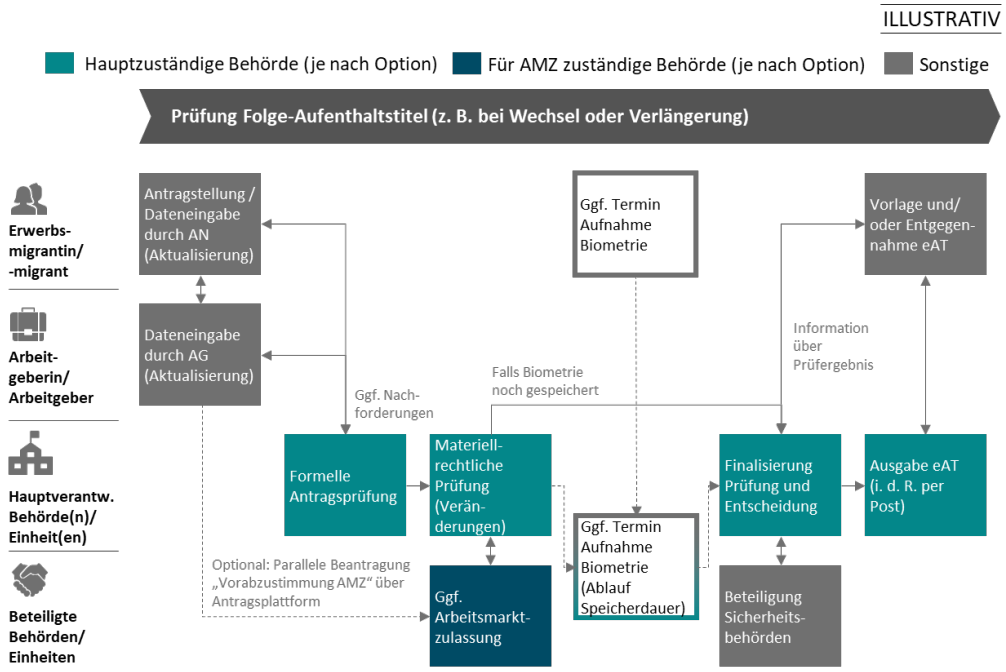


Abbildung 22: Übersicht optimierter Referenzprozess Prüfung Folge-Aufenthaltstitel

Die Verwaltungsprozesse für die Ausstellung von Folge-Aufenthaltstiteln (z. B. bei Verlängerung oder Wechseln von Aufenthaltstiteln) sind ähnlich strukturiert (s. Abbildung 22).

Der Prozess startet mit der Eingabe oder Aktualisierung der relevanten Antragsdaten und entsprechenden Nachweise durch die Erwerbsmigrantin oder den -migranten und gegebenenfalls durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber.[43] Angaben und Nachweise, die bereits in vorangehenden Prozessen eingereicht wurden, müssen dabei nicht erneut erfasst werden (Once-Only-Prinzip).

Nach der Dateneingabe erfolgt eine (wie im Visumprozess teilautomatisierte) formelle Antragsprüfung durch die zuständige Behörde. Falls nicht alle erforderlichen Informationen und Nachweise vorliegen, können Nachforderungen über die IT-Plattform gestellt werden. Auch bei den Folge-Aufenthaltstiteln besteht die Möglichkeit, bei Antragstellung parallel auch die Arbeitsmarktzulassung zu beantragen.

Im Anschluss wird der Antrag der materiell-rechtlichen Prüfung unterzogen, bei der fokussiert die relevanten Veränderungen seit dem letzten Aufenthaltstitel überprüft werden. Bereits in vorangehenden Prozessen geprüfte, unveränderte Sachverhalte werden dabei nicht erneut geprüft. Falls erforderlich und nicht

[43] Hierbei ist technisch, z. B. durch ein entsprechendes Access-and-Identity-Management bzw. entsprechende Zugangscodes, sicherzustellen, dass bei einem Wechsel die neue Arbeitgeberin oder der neue Arbeitgeber keinen Einblick in möglicherweise sensible beziehungsweise schützenswerte Daten der vorherigen Arbeitsstelle erhält.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

bereits bei Antragstellung parallel initiiert, erfolgt im Rahmen der materiell-rechtlichen Prüfung auch die Beteiligung der für die Arbeitsmarktzulassung zuständigen Behörde beziehungsweise Organisationseinheit.

In der großen Mehrzahl der Fälle sollte eine Speicherdauer der Biometrie von zehn Jahren ausreichen, damit diese bei Folge-Aufenthaltstiteln nicht erneut aufgenommen werden muss. Innerhalb dieses Zeitraums dürften die meisten Personen bereits eine Niederlassungserlaubnis oder die deutsche Staatsbürgerschaft erworben haben. Sollte die Biometrie des Antragstellers oder der Antragstellerin in Einzelfällen nicht mehr gespeichert sein, weil die Speicherfrist abgelaufen ist, wird ein Termin zur erneuten Aufnahme der biometrischen Daten initiiert. Bei organisatorischer Zentralisierung der Erteilung von Folge-Aufenthaltstiteln könnte dies beispielsweise durch Amtshilfe bei den lokalen Ausländer- oder Meldebehörden erfolgen, ähnlich wie bei der Ausstellung des Erst-Aufenthaltstitels in Fällen der visumfreien Einreise.

Anschließend findet eine Beteiligung der Sicherheitsbehörden statt, falls die prüfende Behörde dies für geboten hält. Dann wird die Prüfung finalisiert und die Entscheidung über den Antrag getroffen. Sofern diese positiv ausfällt, wird der eAT beantragt und in der Regel per Post an die Antragstellenden versandt. Die Antragstellenden werden zudem über die IT-Plattform automatisch über das Prüfergebnis informiert.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

6 Empfehlungen zur organisatorischen Optimierung und Zentralisierung

Aufbauend auf den Empfehlungen zur technischen und prozessualen Optimierung (s. Kapitel 5) steht im Zentrum dieser Studie die Frage, ob eine (organisatorische) Zentralisierung der Verwaltungsverfahren im Bereich Erwerbsmigration zusätzliche Mehrwerte verspricht und umsetzbar wäre. Vor diesem Hintergrund wurde ein sogenannter Optionenraum entwickelt. Dieser umfasst ein Spektrum verschiedener Handlungsoptionen mit einigen Unteroptionen, die sich in ihrem Grad der Zentralisierung unterscheiden (s. Abbildung 23). Die verschiedenen Optionen wurden anschließend einer Nutzwertanalyse unterzogen. Dafür wurden sie mit Blick auf die aus dem Zielbild abgeleiteten fachlichen Kriterien und hinsichtlich der ergänzenden Bewertungskriterien „Kosten“ und „Umsetzungskomplexität“ bewertet.

Die entwickelten Optionen werden zunächst in Abschnitt 6.1 übergreifend verglichen und jeweils knapp beschrieben. In Abschnitt 6.2 wird das Vorgehen der Nutzwertanalyse in kompakter Form erläutert. Anschließend wird in Abschnitt 6.3 das Ergebnis der Nutzwertanalyse dargestellt. Auf Basis dieses Ergebnisses werden in Kapitel 7 die priorisierten Optionen eingehender betrachtet.

6.1 Optionenraum

Der Optionenraum zur organisatorischen Zentralisierung umfasst insgesamt fünf Optionen, wobei sich die letzte Option in insgesamt fünf Unteroptionen aufgliedert (s. Abbildung 23). Dabei wurden sowohl diejenigen Optionen aufgenommen, die bereits durch die Protokollnotiz des Ausschusses für Inneres und Heimat vorgegeben waren (insb. die Optionen 1, 5a, 5c und 5d), als auch solche, die auf Basis der Erkenntnisse der Ist-Analyse neu entwickelt wurden. Auf diese Weise wurde zwecks methodischer Stringenz und Vollständigkeit ein breit angelegter Optionenraum entwickelt, der bewusst ein größeres Spektrum abdeckt und auch Optionen beinhaltet, die vor allem theoretisch begründet und hergeleitet sind (insb. Option 4).[44]

Abbildung 23: Übersicht Optionenraum zur Zentralisierung der Verwaltungsprozesse im Bereich Erwerbsmigration

[44] Für eine ergebnisorientierte Lektüre können in diesem Kapitel die Optionen 1 (6.1.1), 3 (6.1.3) und 5a (6.1.5) fokussiert werden, die im Folgenden eingehender betrachtet werden und empfohlene Lösungsalternativen darstellen.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Die Optionen unterscheiden sich insbesondere darin, welche Kernprozesse zentralisiert werden und welche Behörde im Zielzustand für die entsprechenden Prozesse zuständig ist. Allen Optionen liegen die folgenden übergreifenden Annahmen beziehungsweise Voraussetzungen zugrunde:

- Die in Abschnitt 5.1 beschriebenen technischen Optimierungen sind oder werden umgesetzt („technische Zentralisierung“), insbesondere die Möglichkeiten zur zentralen digitalen Antragstellung (inkl. digitalem Rückkanal) und die durchgängige Verknüpfung der verschiedenen beteiligten Systeme;[45]
- Die in Abschnitt 5.2 beschriebenen prozessualen Optimierungen sind oder werden umgesetzt, insbesondere die stärkere Verschränkung der Prozesse „Visum“ und „Erst-Aufenthaltstitel“ sowie die Nachnutzung der Biometrie aus dem Visumprozess;
- Der bereits eingeschlagene Pfad zur vollständigen Zentralisierung der Bearbeitung von Fachkräftevisa beim BfAA (unter Mitwirkung der AVen insb. bei der Annahme und Vorbereitung von Anträgen sowie bei der physischen Ausstellung der Visa) wird weiterverfolgt, in einigen Optionen unter dem Dach einer anderen Behörde, und gegebenenfalls ausgeweitet.

Diese Annahmen wirken sich sowohl auf die Gestaltung der einzelnen Optionen aus als auch auf die Bewertung im Rahmen der Nutzwertanalyse (s. hierzu auch Abschnitt 6.2).

Mit Blick auf die organisatorische Zentralisierung lässt sich der Optionenraum entsprechend entlang der Zuständigkeiten für die Kernprozesse „Visum- und Erst-Aufenthaltstitel“, „Folge-Aufenthaltstitel im Inland“ sowie „Arbeitsmarktzulassung/Zustimmung zur Beschäftigung“ beschreiben (s. Abbildung 24).

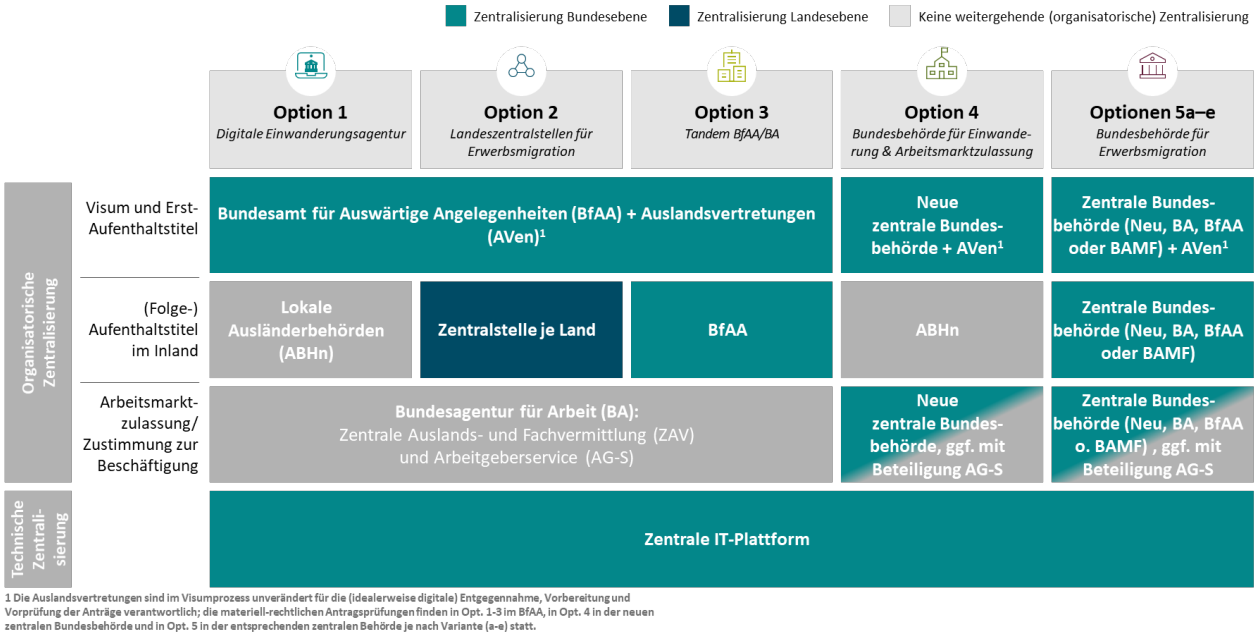


Abbildung 24: Zentralisierte Prozesse in den betrachteten Optionen

[45] Die Umsetzung der beschriebenen IT-Plattform ist ein umfangreiches IT-Modernisierungsvorhaben, das entsprechend substanzielle Investitionen sowie gewisse Zeiträume erfordert.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Im Einklang mit den oben genannten prozessualen Anpassungen ist in allen Optionen eine organisatorische Zentralisierung des (verschränkten) Prozesses „Erteilung Visum und Erst-Aufenthaltstitel“ vorgesehen (je nach Option bei unterschiedlichen Behörden).[46]

Die Erteilung von Folge-Aufenthaltstiteln würde in den Optionen 1 und 4, wie bisher, bei den lokalen Ausländerbehörden erfolgen, während diese in der Option 2 auf Landesebene sowie in den Optionen 3 und 5a–e auf Bundesebene zentralisiert würde (je nach Option ebenfalls bei unterschiedlichen Behörden).

Die Arbeitsmarktzulassung würde in den Optionen 1 bis 3, wie aktuell, bei der BA verbleiben, während sie in den Optionen 4 und 5a–e zumindest teilweise unter dem Dach der gleichen Behörde zentralisiert würde, die auch für die Erteilung der Aufenthaltstitel zuständig ist. Während die Arbeit der AMZ-Teams der ZAV hier entsprechend in eine andere Organisation integriert würde (außer bei Option 5c), ist davon auszugehen, dass die Aufgaben der lokalen Arbeitgeberservices der BA sich nicht vollständig zentralisieren lassen und diese daher zumindest in einigen Fälle als dezentrale Einheiten im Prozess zu beteiligen wären.[47]

Im weiteren Verlauf des Kapitels werden die einzelnen Optionen mit Blick auf ihre typischen Charakteristika kurz beschrieben. Dabei liegt der Fokus auf den jeweiligen Zuständigkeiten und deren Übergang von Behörde zu Behörde, der Frage des Zugangs für Kundinnen und Kunden und den Standorten der Behörden.

6.1.1 Option 1: Digitale Einwanderungsagentur

Option 1, die digitale Einwanderungsagentur, zeichnet sich dadurch aus, das die Verwaltungsprozesse im Bereich Erwerbsmigration vollständig digitalisiert und teilweise automatisiert sind. Im Zentrum steht die zentrale, vernetzte IT-Plattform, über die Anträge digital eingereicht und (teilweise) bearbeitet werden können. Außerdem erfolgt ein durchgängiger und nahtloser Datenaustausch zwischen den verschiedenen beteiligten IT-Systemen und Fachanwendungen über die Plattform. Für Antragstellerinnen und Antragsteller ist die IT-Plattform der zentrale Zugangspunkt zum Prozess, während die Bearbeitungsschritte im Hintergrund an die jeweils zuständigen Behörden geroutet werden.

Organisatorisch ist das BfAA (mit Unterstützung der AVen, s. auch Abschnitt 5.2 und Abschnitt 6.1) zuständig, die Anträge auf Visa und Erst-Aufenthaltstitel zu bearbeiten.[48] Anträge für diese Titel, die nicht digital über die Plattform eingereicht werden (z. B. in Papierform), werden von den AVen entgegengenommen

[46] Da ein Großteil der Effizienzgewinne der Verschränkung der Prozesse „Erteilung Visum“ und „Erteilung Erst-Aufenthaltstitel“ nur dann erzielt werden kann, wenn diese Prozesse „aus einer Hand“ in der gleichen Behörde durchgeführt werden, wird eine entsprechende Zentralisierung der Erteilung von Erst-Aufenthaltstiteln in allen Optionen angenommen, auch um keine Option bei der Nutzwertanalyse übermäßig zu benachteiligen. Nichtsdestotrotz ist es insbesondere in den Optionen 1 und 2 auch denkbar, die Erteilung der Erst-Aufenthaltstitel, bei Hinnahme der entsprechenden Effizienzverluste, weiterhin bei den kommunalen ABHn (Option 1) beziehungsweise den Landeszentralen (Option 2) anzusiedeln. Dies kann insbesondere erwogen werden, falls Option 1 als „Minimallösung“ implementiert und auf eine Veränderung der organisatorischen Zuständigkeiten gänzlich verzichtet werden soll, beispielsweise um entsprechende organisatorische Auf- beziehungsweise Umbaukosten zu vermeiden.

[47] Zum einen werden die AG-S der BA für die Prüfung der Ortsüblichkeit der Beschäftigungsbedingungen sowie weitere Auskünfte zu den rekrutierenden Unternehmen (z. B. Eigenschaft als Ausbildungsbetrieb) mit herangezogen. Während es hier durchaus Potenzial gibt, diese Prüfungen stärker datenbasiert zu standardisieren und damit zu zentralisieren (z. B. über die Definition von Schwellenwerten auf Basis regionaler Medianeinkommen für Berufsgruppen beziehungsweise über den Aufbau entsprechender Datenbanken zu Ausbildungsbetrieben), kann es Fälle geben, in denen eine ergänzende Prüfung durch eine Stelle mit entsprechender Lokalexpertise notwendig ist. Darüber hinaus übernehmen die lokalen AG-S auf Anfrage Nachforschungen vor Ort, beispielsweise falls Bedenken bezüglich der Seriosität einer Arbeitgeberin oder eines Arbeitgebers auftreten. Auch diese Aufgaben erfordern teils Präsenz vor Ort.

[48] Dies gilt auch für Fälle einer visumfreien Einreise, in denen der (Erst-)Antrag über das zentrale Antragsportal beim BfAA eingeht und dort bearbeitet wird. Fälle einer Antragstellung in Papierform müssten über Amtshilfe-Konstrukte z. B. mit den ABHn gelöst werden. Alternativ kann für Fälle der visumfreien Einreise aufgrund der ohnehin ausbleibenden Synergieeffekte mit dem Visumprozess auch eine Verantwortlichkeit der lokalen ABHn für den Erst-Aufenthaltstitel vorgesehen werden. Im Sinne einer einheitlichen Nutzungserfahrung und wegen der weiteren Vorteile einer Zentralisierung (s. auch Kapitel 8) erscheint die zentrale Erteilung durch das BfAA zweckmäßiger.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

und digital in das System eingespeist. Erteilte Visa werden von der zuständigen AV (bzw. deren Dienstleister) ausgehändigt, während Erst-Aufenthaltstitel in Form des eAT nach Prüfung der nachgelagerten Aspekte (s. Abschnitt 5.2) per Post ausgestellt werden. Als alternative Variante dieser Option kann grundsätzlich auch ein Verbleib der Erteilung von Erst-Aufenthaltstiteln bei den ABHn vorgesehen werden. Dies ginge allerdings absehbar mit Effizienzverlusten bei der Verschränkung der Erst-Aufenthaltstitelerteilung mit dem Visumprozess einher (s. auch Fußnote 52). Für die Bewertung der Option im Rahmen der Nutzwertanalyse wurde daher von einer Zentralisierung der Erteilung der Erst-Aufenthaltstitel beim BfAA ausgegangen.

Die Bearbeitung von (Folge-)Aufenthaltstiteln im Inland erfolgt, wie bisher, bei den örtlichen Ausländerbehörden. Auch hier werden Anträge primär über die zentrale Plattform gestellt, in Ausnahmefällen können Papieranträge bei der zuständigen ABH eingereicht und dort digital ins System eingespeist werden.

Die Arbeitsmarktzulassung bzw. Zustimmung zur Beschäftigung erfolgt weiterhin durch die AMZ-Teams der ZAV, gegebenenfalls unter Beteiligung des örtlichen AG-S der BA.

Darüber hinaus kann es sinnvoll sein, eine dedizierte Kontakt- und Unterstützungsstelle für die Nutzerinnen und Nutzer der zentralen IT-Plattform einzurichten, die beispielsweise bei Fragen zum Antragsstatus kontaktiert werden kann. Eine solche Stelle sollte dabei im Gesamtzusammenhang mit bestehenden Unterstützungsstrukturen (z. B. der Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“) und geplanten Strukturen (z. B. der „Zentralen Erstansprechstelle“ beim BAMF gem. § 75 Satz 1 Nr. 1 AufenthG) konzipiert werden, um mögliche Synergien zu heben.

Die Beschäftigten der beteiligten Behörden würden wie bisher an den entsprechenden Standorten eingesetzt.

6.1.2 Option 2: Landeszentralstellen für Erwerbsmigration

Bei Option 2 erfolgt die Bearbeitung von Anträgen auf Visa und Erst-Aufenthaltstitel analog zu Option 1 beim BfAA mit Unterstützung durch die AVen.[49] Als alternative Variante dieser Option kann, ebenfalls analog zu Option 1, grundsätzlich auch eine Erteilung der Erst-Aufenthaltstitel bei den Landeszentralstellen vorgesehen werden. Dies ginge allerdings absehbar mit Effizienzverlusten bei der Verschränkung der Erst-Aufenthaltstitelerteilung mit dem Visumprozess einher (s. auch Fußnote 52). Für die Bewertung der Option im Rahmen der Nutzwertanalyse wurde daher von einer Zentralisierung der Erteilung der Erst-Aufenthaltstitel beim BfAA ausgegangen. Die BA ist in dieser Option weiterhin für die Arbeitsmarktzulassung zuständig.

Die Bearbeitung von Anträgen auf Folge-Aufenthaltstitel wird in dieser Option auf Landesebene zentralisiert, das heißt von Landeszentralstellen für Erwerbsmigration je Bundesland übernommen. Solche Landeszentralstellen unterscheiden sich von den in einigen Ländern bereits bestehenden zentralen ABHn in entscheidender Hinsicht: Sie sind umfassend für die Bearbeitung der einschlägigen Aufenthaltstitel im Bereich der Erwerbsmigration zuständig und nicht nur für einzelne Prozessschritte (aktuell vor allem Durchführung bFKV und Beteiligung im Visumprozess und/oder Rückführungsprozesse).

[49] Dies gilt auch für Fälle einer visumfreien Einreise, in denen der (Erst-)Antrag über das zentrale Antragsportal beim BfAA eingeht und dort bearbeitet wird. Fälle einer Antragstellung in Papierform müssten über Amtshilfe-Konstrukte z. B. mit den ABHn gelöst werden. Alternativ kann für Fälle der visumfreien Einreise aufgrund der ohnehin ausbleibenden Synergieeffekte mit dem Visumprozess auch eine Verantwortlichkeit der Landeszentralstellen für den Erst-Aufenthaltstitel vorgesehen werden. Im Sinne einer einheitlichen Nutzungserfahrung und wegen der weiteren Vorteile einer Zentralisierung (s. auch Kapitel 8) erscheint die zentrale Erteilung durch das BfAA zweckmäßiger.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Für die Antragstellenden ist auch hier die zentrale IT-Plattform, an die auch die Zentralstellen jeweils angebunden wären, der primäre Zugangspunkt. Für die Annahme und (digitale) Weiterleitung von Papieranträgen sowie, falls notwendig, die Aufnahme von Biometrie könnten die Länder entsprechende Regelungen treffen, beispielsweise in Form von Amtshilfe durch die lokalen ABHn oder Meldebehörden.

Die Landeszentralstellen würden voraussichtlich an einem Standort pro Bundesland tätig, wobei in großen, bevölkerungsreichen Bundesländern auch mehrere Standorte denkbar sind. Die Beschäftigten der übrigen Behörden (insb. BfAA und BA) sind weiterhin an den bisherigen Standorten tätig.

6.1.3 Option 3: Tandem BfAA/BA

Bei der Option „Tandem BfAA/BA“ wird nicht nur die Bearbeitung von Anträgen auf Visa und Erst-Aufenthaltstitel, sondern auch die Erteilung von Folgetiteln beim BfAA zentralisiert.[50] Diese Aufgabe wird in Option 3 entsprechend von den lokalen ABHn auf die Bundesebene verlagert.

Die Aufgabe der Arbeitsmarktzulassung verbleibt in dieser Option (anders als bei Option 5d) in der Zuständigkeit der BA (AMZ-Teams der ZAV mit Einbeziehung der lokalen AG-S bei Bedarf). Alle für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln relevanten Kernprozesse werden in dieser Option folglich durch ein Tandem aus dem BfAA und der BA wahrgenommen.[51] Um eine effektive Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Organisationen zu gewährleisten, können im Rahmen einer virtuellen Organisation entsprechende Kooperations-, Koordinations- und Kommunikationsstrukturen geschaffen werden (siehe auch Kapitel 7.1.1).[52]

Der wesentliche, digitale Zugangskanal zum Prozess ist wiederum die zentrale, vernetzte IT-Plattform. Im Ausland können Papieranträge bei Bedarf über die AVen eingereicht werden (s. Option 1). Im Inland sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, um ausnahmsweise Papieranträge anzunehmen: Naheliegend wäre es, diese über die lokalen Standorte der BA (die Agenturen für Arbeit) einzureichen, die damit allerdings eine neue, zusätzliche Funktion übernehmen würden. Alternativ könnte über Vereinbarungen mit den Ländern für Amtshilfe durch lokale ABHn nachgedacht werden, die in diesen Fällen die Anträge annehmen und (idealerweise digital) an das BfAA weiterleiten würden. Auch die Aufnahme von Biometrie im Inland könnte, wo nötig, im Rahmen von Amtshilfe durch ABHn oder Meldebehörden erfolgen.

Die Beschäftigten des BfAA und der BA arbeiten im Wesentlichen weiter an den derzeitigen Standorten, wobei durch den absehbar notwendigen Personalaufwuchs beim BfAA gegebenenfalls über (wenige) weitere Standorte nachgedacht werden müsste.

[50] Dies gilt auch für Fälle einer visumfreien Einreise, in denen der (Erst-)Antrag über das zentrale Antragsportal beim BfAA eingeht und dort bearbeitet wird. Fälle einer Antragstellung in Papierform könnten beispielsweise über die Agenturen für Arbeit der BA abgewickelt werden.

[51] Mit Unterstützung der AVen im Bereich Visa, wie oben bereits beschrieben.

[52] Diese Strukturen könnten regelmäßige virtuelle Treffen und gemeinsame Routinen umfassen, die den Austausch und die Abstimmung zwischen den beteiligten Teams fördern. Dabei ist es entscheidend, klare fachliche Führungsstrukturen zu etablieren, die eine reibungslose Zusammenarbeit ermöglichen und sicherstellen, dass alle Prozesse zielgerichtet ablaufen. Diese fachlichen Führungsstrukturen sollten unabhängig von der personalentwickelnden Steuerung der einzelnen Organisationen sein, um einen fokussierten und strukturierten Ablauf der gemeinsamen Aufgaben zu gewährleisten. Die Prozesse müssen so gestaltet sein, dass sie die jeweiligen Stärken und Zuständigkeiten der beteiligten Organisationen optimal nutzen und gleichzeitig Flexibilität für Anpassungen im operativen Tagesgeschäft bieten.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

6.1.4 Option 4: Bundesbehörde für Einwanderung und Arbeitsmarktzulassung

In Option 4 wird die Zuständigkeit für die Bearbeitung von Anträgen für Visa und Erst-Aufenthaltstitel im Bereich Erwerbsmigration in eine neu zu gründende Bundesbehörde verlagert.[53] Eine Zusammenarbeit mit den AVen erscheint allerdings weiterhin notwendig, insbesondere um landesspezifische Lokalexpertise für die Vorbearbeitung von Visumanträgen sicherzustellen und die Ausgabe der Visa vorzunehmen.

Auch die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktzulassung wird in dieser Option von der BA (insb. den AMZ-Teams der ZAV) zur neuen Bundesbehörde verlagert und „unter einem Dach" mit den aufenthaltsrechtlichen Prüfungen zusammengeführt. Aus den oben angeführten Gründen sind Beteiligungen der lokalen Arbeitgeber-Services der BA mutmaßlich in einigen Fällen weiterhin notwendig, weswegen diese eine Teilzuständigkeit behalten.

Die Bearbeitung von Anträgen auf Folge-Aufenthaltstitel erfolgt weiter durch die örtlichen ABHn. Optional kann ein Mechanismus vorgesehen werden, dass lokale ABHn bei Belastungsspitzen durch die neue Bundesbehörde mittels einer Art „Verlagerung" von Anträgen auf Folge-Aufenthaltstitel unterstützt werden können, ähnlich wie es derzeit bei der Zusammenarbeit zwischen AVen und dem BfAA der Fall ist.[54] Weil die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktzulassung in die neue Bundesbehörde verschoben wurde, ist in dieser Option bei Anträgen auf Folge-Aufenthaltstitel in den einschlägigen Fällen auch jene neue Bundesbehörde zu beteiligen und nicht, wie bisher, die BA.

Von der Option 1 unterscheidet sich Option 4 im Wesentlichen dadurch, dass bei letzterer die Erteilung von Visa und Erst-Aufenthaltstiteln durch die neue Bundesbehörde anstelle des BfAA erfolgt und dass die Arbeitsmarktzulassung ebenfalls in die neue Bundesbehörde integriert wird. In Abgrenzung zu Option 5a endet bei Option 4 die Zuständigkeit der neuen Bundesbehörde nach Erteilung des Erst-Aufenthaltstitels, sodass die lokalen ABHn hier für die „Folgebetreuung" zuständig bleiben.

Anträge werden auch in dieser Option primär digital über die IT-Plattform eingereicht. Für Fälle einer notwendigen analogen Antragstellung stehen im Ausland die AVen und im Inland die ABHn als verfahrensbeteiligte Stellen zur Verfügung.

Die neue Bundesbehörde für Einwanderung und Arbeitsmarktzulassung sollte im Zusammenhang mit dem Aufgabenübergang einen möglichst großen Teil des Bestandspersonals der Abteilung Visa des BfAA und der AMZ-Teams der ZAV (BA) übernehmen, um einen Expertise- und Erfahrungsverlust zu vermeiden. Hierfür erscheint es sinnvoll, die bestehenden Standorte des BfAA und der ZAV anteilig zu übernehmen. Die Beschäftigten der übrigen beteiligten Behörden arbeiten weiterhin an den derzeitigen Standorten.

6.1.5 Option 5a: Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration

Option 5a sieht die Gründung einer neuen Bundesbehörde für Erwerbsmigration vor, in deren Zuständigkeit alle betrachteten Kernprozesse übertragen werden: Die Bearbeitung von Anträgen auf Visa und Erst-Auf-

[53] Dies gilt auch für Fälle einer visumfreien Einreise, in denen der (Erst-)Antrag über das zentrale Antragsportal bei der neuen Bundesbehörde eingeht und dort bearbeitet wird. Fälle einer Antragstellung in Papierform müssten über Amtshilfe-Konstrukte beispielsweise mit den ABHn gelöst werden. Alternativ kann für Fälle der visumfreien Einreise aufgrund der ohnehin ausbleibenden Synergieeffekte mit dem Visumprozess auch eine Verantwortlichkeit der lokalen ABHn für den Erst-Aufenthaltstitel vorgesehen werden. Im Sinne einer einheitlichen Nutzungserfahrung und wegen der weiteren Vorteile einer Zentralisierung (s. auch Kapitel 8) erscheint es zweckmäßiger, wenn die neue Bundesbehörde diese zentral erteilt.

[54] Ein solcher Mechanismus ist allerdings vermutlich rechtlich schwer umzusetzen, da dadurch eine Art „Mischverwaltung" geschaffen würde.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

enthaltstitel (unter Mitwirkung der AVen, s. o.), von Anträgen auf Folge-Aufenthaltstitel sowie die Arbeitsmarktzulassung (unter Mitwirkung der AG-S der BA, s. o.).[55] Diese Prozesse werden in der neuen Behörde unter einer einheitlichen Steuerung und einem gemeinsamen organisatorischen Dach zusammengeführt.

Anträge werden auch in Option 5a primär digital über die IT-Plattform eingereicht. Für Fälle einer analogen Antragstellung stehen im Ausland weiter die AVen zur Verfügung. Im Inland sollten Möglichkeiten der Amtshilfe durch lokale ABHn oder Meldebehörden geprüft werden, um auf diesem Wege ausnahmsweise Papieranträge entgegennehmen, (idealerweise digital) weiterleiten sowie die Biometrie aufnehmen zu können.

Die neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration sollte aus den oben genannten Gründen im Zusammenhang mit dem Aufgabenübergang einen möglichst großen Teil des Bestandspersonals der Abteilung Visa des BfAA und der AMZ-Teams der ZAV (BA) übernehmen. Hierfür erscheint es sinnvoll, die bestehenden Standorte des BfAA und der ZAV anteilig zu übernehmen. Die neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration wäre entsprechend an voraussichtlich ca. 20 Standorten tätig.

6.1.6 Option 5b: Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration (mit Flächenpräsenz)

Option 5b sieht ebenfalls die Gründung einer neuen Bundesbehörde für Erwerbsmigration vor, in deren Zuständigkeit alle betrachteten Kernprozesse übertragen werden: Die Bearbeitung von Anträgen auf Visa, auf Erst-Aufenthaltstitel, auf Folge-Aufenthaltstitel sowie die Arbeitsmarktzulassung.[56]

Im Gegensatz zu Option 5a ist bei dieser Option allerdings eine Flächenpräsenz der Bundesbehörde vorgesehen. Diese umfasst etwa 200 regionale Stellen im Inland (möglicherweise räumlich angegliedert an ausgewählte ABHn oder Standorte der BA) sowie eigene Stellen im Ausland (vermutlich an die AVen angeschlossen). In dieser Option werden daher alle Prozessschritte und Kompetenzen unter dem Dach einer gemeinsamen Organisation gebündelt, einschließlich der Aufgaben, die in allen anderen Optionen durch die AVen und die lokalen AG-S wahrgenommen werden.

Die Organisation der Behörde würde einer „Speichenarchitektur“ folgen: Die Bearbeitung der Anträge würde hauptsächlich an einer deutlich kleineren Anzahl zentraler Standorte stattfinden (anteilige Übernahme von Standorten des BfAA und der ZAV der BA). Diese Knotenpunkte wären für die wesentlichen, materiell-rechtlichen Prüfungen und finalen Entscheidungen verantwortlich. Im Gegensatz dazu wären in der Fläche nur jeweils wenige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig, welche vor allem Unterstützungsaufgaben übernehmen, wie etwa Anträge entgegen zu nehmen, vorzubereiten und (digital) an die Zentrale weiterzuleiten. Auch Biometrie aufzunehmen und (in Fällen ohne Möglichkeit postalischen Versands) den eAT auszustellen zählt dazu. Entsprechend entfallen in dieser Option die bei den anderen auf Bundesebene zentralisierenden Optionen notwendigen Amtshilfe-Bedarfe für Aufgaben, die eine Präsenz in der Fläche benötigen (insb. Annahme Papieranträge und Aufnahme Biometrie).

Der Kundenzugang soll auch in Option 5b primär digital über die IT-Plattform erfolgen, wenngleich die Flächenpräsenz ein offeneres Angebot für analoge Anträge impliziert.

[55] Dies gilt auch für Fälle einer visumfreien Einreise, in denen der (Erst-)Antrag über das zentrale Antragsportal bei der neuen Bundesbehörde eingeht und dort bearbeitet wird. Fälle einer Antragstellung in Papierform müssten über Amtshilfe-Konstrukte z. B. mit den ABHn gelöst werden.

[56] Dies gilt auch für Fälle einer visumfreien Einreise, in denen der (Erst-)Antrag über das zentrale Antragsportal bei der neuen Bundesbehörde eingeht und dort bearbeitet wird. Fälle einer Antragstellung in Papierform können über die lokalen Außenstellen der Bundesbehörde abgewickelt werden.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

6.1.7 Option 5c*:* Zentralisierung bei der BA

Option 5c sieht eine Zentralisierung der Bearbeitung von Anträgen für Visa, Erst- und Folge-Aufenthaltstitel im Bereich Erwerbsmigration bei der BA vor.[57] Die Prüfung der Arbeitsmarktzulassung erfolgt in dieser Option weiterhin durch die AMZ-Teams der ZAV in Zusammenarbeit mit den lokalen Arbeitgeber-Services der Agenturen für Arbeit und Jobcenter.

Um die vorhandenen Kompetenzen im Zusammenhang mit dem Aufgabenübergang zu erhalten, sollten Beschäftigte der Abteilung Visa des BfAA in dieser Option soweit möglich in die BA überführt werden. Dies kann beispielsweise in Form einer neuen Zweigstelle der ZAV am Standort des BfAA erfolgen. Für den Visumprozess wäre eine Zusammenarbeit der BA mit den AVen für die o. g. Unterstützungsleistungen notwendig und technisch wie organisatorisch zu etablieren.

Der Kundenzugang erfolgt auch in dieser Option primär digital über die IT-Plattform. In Ausnahmefällen analoge gestellte Anträge können ähnlich wie in Option 3 über die Agenturen für Arbeit entgegengenommen und organisationsintern an die ZAV (digital) weitergeleitet werden. Die Aufnahme von Biometrie könnte entweder als neue Aufgabe durch die BA übernommen werden, was allerdings eine eher wesensfremde Aufgabe für die BA darstellt und eine entsprechende Nachrüstung der benötigten Technik erfordern würde. Alternativ könnte diese Aufgabe im Rahmen von Amtshilfe durch die lokalen ABHn oder Meldebehörden abgewickelt werden.

6.1.8 Option 5d: Zentralisierung beim BfAA

In Option 5d wird die Bearbeitung von Anträgen für Visa, Erst- und Folge-Aufenthaltstitel im Bereich Erwerbsmigration sowie auch die Arbeitsmarktzulassung beim BfAA zentralisiert.[58,59]

Beschäftigte AMZ-Teams der ZAV (BA) sollten in dieser Option zwecks Kompetenzerhalt in das BfAA überführt werden, soweit dies im Zusammenhang mit dem Aufgabenübergang möglich ist. Aufgrund der regionalen Struktur der AMZ-Teams an circa 20 Standorten kann sich eine solche Überführung jedoch herausfordernd gestalten; alternativ könnte die Etablierung neuer BfAA-Standorte geprüft werden.

Sofern zunächst weiterhin von einem (Haupt-)Standort des BfAA ausgegangen wird, sind die Beschäftigten des BfAA (inklusive der „neuen“, für die Arbeitsmarktzulassung zuständigen Personen) in dieser Option weiterhin in Brandenburg an der Havel verortet.

Der Zugang für Kundinnen und Kunden erfolgt primär digital über die IT-Plattform. Für Fälle einer analogen Antragstellung stehen im Ausland weiter die AVen zur Verfügung. Im Inland sollten Möglichkeiten der Amtshilfe durch lokale ABHn oder Meldebehörden geprüft werden, um auf diesem Weg ausnahmsweise Papieranträge entgegennehmen, (idealerweise digital) weiterleiten und die Biometrie aufnehmen zu können.

[57] Dies gilt auch für Fälle einer visumfreien Einreise, in denen der (Erst-)Antrag über das zentrale Antragsportal bei der BA eingeht und dort bearbeitet wird. Fälle einer Antragstellung in Papierform könnten beispielsweise über die Agenturen für Arbeit der BA abgewickelt werden.

[58] Unter Mitwirkung der AVen für den Visumprozess (s. o.) sowie der lokalen AG-S der BA für die Arbeitsmarktzulassung (s. o.).

[59] Dies gilt auch für Fälle einer visumfreien Einreise, in denen der (Erst-)Antrag über das zentrale Antragsportal beim BfAA eingeht und dort bearbeitet wird. Fälle einer Antragstellung in Papierform müssten über Amtshilfe-Konstrukte z. B. mit den ABHn gelöst werden.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

6.1.9 Option 5e: Zentralisierung beim BAMF

Option 5e beschreibt eine Zentralisierung der Bearbeitung von Anträgen für Visa, Erst- und Folge-Aufenthaltstitel im Bereich Erwerbsmigration sowie der Arbeitsmarktzulassung beim BAMF.[60,61]

Das BAMF ist derzeit noch kein aktiver Verfahrensbeteiligter in den Prüfprozessen im Kontext Erwerbsmigration aus Drittstaaten.[62] Umso wichtiger wäre es in dieser Option, im Zusammenhang mit dem Aufgabenübergang auch einen Übergang der Beschäftigten der Abteilung Visum des BfAA sowie der AMZ-Teams der ZAV (BA) vorzusehen, soweit dies möglich ist. Vor dem Hintergrund der dezentralen Struktur der AMZ-Teams, des BfAA-Standortes in Brandenburg an der Havel und der Zentrale des BAMF in Nürnberg dürfte sich der entsprechende Personalübergang herausfordernd gestalten.

Der Zugang für Kundinnen und Kunden erfolgt auch in dieser Option primär digital über die IT-Plattform. Für Fälle einer analogen Antragstellung stehen im Ausland weiter die AVen zur Verfügung. Im Inland stehen für einen analogen Zugang und, wo nötig, um Biometrie aufzunehmen, rund 40 bis 50 Außenstellen des BAMF im Bundesgebiet zur Verfügung. Sofern man einigen Antragstellerinnen und Antragstellern eine etwas weitere Anreise zumuten würde, wäre keine zusätzliche Amtshilfe von lokalen ABHn oder Meldebehörden notwendig.

6.2 Vorgehen zur Bewertung

Die vorangehend beschriebenen Optionen wurden im Rahmen einer Nutzwertanalyse im Hinblick auf drei Dimensionen bewertet:

- **Bewertung der fachlichen Anforderungen:** Betrachtung von insgesamt 15 Kriterien zu fachlichen Anforderungen an die Verwaltungsprozesse im Bereich Erwerbsmigration entlang der drei Leitprinzipien „Einladend“, „Einfach“ und „Nachhaltig“ aus dem Zielbild (s. Kapitel 3).
- **Bewertung der Kosten:** Betrachtung von insgesamt 8 Kriterien zu den Gesamtkosten der Optionen für Bund, Länder und Kommunen entlang der beiden Kategorien (kurz- bis mittelfristige) „Aufbaukosten“ (Gewichtung 30 %) und (mittel- bis langfristige) „Betriebskosten“ (Gewichtung 70 %).
- **Bewertung der Umsetzungskomplexität:** Betrachtung von insgesamt 8 Kriterien zu unterschiedlichen Faktoren, welche die Komplexität der Umsetzung der Optionen beeinflussen.

Die Bewertung wurde dabei auf Ebene der einzelnen Kriterien anhand einer qualitativen Skala von 0 bis 4 und mit einem relativen Vergleich der Optionen je Kriterium vorgenommen. Anschließend wurden die Bewertungen mit zuvor definierten Gewichtungen der einzelnen Kriterien multipliziert, um die Nutzwerte zu berechnen. Diese Werte wurden für jede Bewertungsdimension addiert und ergeben so die drei Ergebnis-Scores, welche die Grundlage für die weiteren Empfehlungen bilden (s. Abschnitt 6.3). Die drei Bewertungsdimensionen werden dabei untereinander nicht verrechnet. Damit besteht die Möglichkeit, eine Abwägung

[60] Unter Mitwirkung der AVen für den Visumprozess (s. o.) sowie der lokalen AG-S der BA für die Arbeitsmarktzulassung (s. o.).

[61] Dies gilt auch für Fälle einer visumfreien Einreise, in denen der (Erst-)Antrag über das zentrale Antragsportal beim BAMF eingeht und dort bearbeitet wird. Fälle einer Antragstellung in Papierform können über die Außenstellen des BAMF abgewickelt werden.

[62] Das BAMF hat jedoch an einzelnen Stellen Berührungspunkte mit Fragen der Erwerbsmigration aus Drittstaaten. So ist es unter anderem für die Erstellung der Liste von Forschungseinrichtungen zuständig, die insbesondere bei Visumanträgen von Forscherinnen und Forschern zur Anwendung kommt. Außerdem soll das BAMF gemäß § 75 Abs. 1 AufenthG als Ansprechstelle für allgemeine Fragen zur Einreise und zum Aufenthalt, insbesondere im Bereich Ausbildung und Erwerbstätigkeit fungieren. Dazu gehört es laut Gesetz auch, Auskünften zwischen Behörden zu koordinieren, Anfragen zu laufenden Anträgen zu beantworten und zu erfassen, die Probleme im Einwanderungsprozess auszuwerten sowie Informationen und Berichten zur Optimierung der Verfahren bereitzustellen. Aktuell können dieser Aufgaben jedoch noch nicht wahrgenommen werden. Die Hotline „Arbeit und Leben“ in gemeinsamer Verantwortung des BAMF mit der BA bietet umfassende Beratung und Informationen zu migrationsrelevanten Fragen.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

der drei Bewertungsdimensionen in die abschließende Gesamtbewertung der Studienergebnisse einfließen zu lassen. Die angewendeten Gewichtungen, die detaillierten Ergebnisse der Bewertung sowie die jeweiligen Begründungen können dem Anhang (Abschnitte 9.6 bis 9.8) entnommen werden.

Zusätzlich wurden zehn unterschiedliche Sensitivitätsanalysen durchgeführt, um die Robustheit der Ergebnisse insbesondere bezüglich unterschiedlicher Gewichtungen der Kriterien zu testen. Im Ergebnis können die Ergebnisse der Nutzwertanalyse als sehr robust angesehen werden. In den meisten Adaptionen weichen die Ergebnisränge in den drei Bewertungskriterien nur um maximal einen Platz von der ursprünglichen Analyse ab. In keiner ergeben sich wesentliche Änderungen für das Gesamtbild. Insbesondere die beiden bestplatzierten Optionen bleiben insgesamt stabil an der Spitze. Die drei in den folgenden Kapiteln eingehender betrachteten Optionen 1, 3 und 5a verhalten sich in den Sensitivitätsanalysen wie folgt:

Option 1 zeigt sich über die Adaptionen hinweg im relativen Vergleich stabil auf Rang eins bei der Bewertung der Umsetzungskomplexität und in der Schlussgruppe (Rang sieben bis neun) bei der Bewertung der fachlichen Dimensionen. Sie verbessert sich in zwei der drei Adaptionen der Kostenanalyse um jeweils zwei Ränge und nimmt in diesen Variationen entsprechend einen Platz im unteren Mittelfeld ein (in der Originalanalyse liegt diese Option bei der Kostenanalyse in der Schlussgruppe).

Option 3 verliert in nur einer Adaption seine Positionierung in den Top drei der fachlichen Bewertung, wobei sie sich in dieser Adaption nur um eine Position auf Rang vier verschlechtert. In einer weiteren Adaption verbessert sie sich um einen Rang, während sie in den anderen unverändert bleibt. Ihre Position unter den Top drei bei der Bewertung der Kosten und der Umsetzungskomplexität bleibt hingegen stabil, unabhängig von den vorgenommenen Adaptionen.

Option 5a bleibt in allen Adaptionen vergleichsweise kontant und variiert maximal um einen Rang nach oben oder unten. Dabei behält sie durchgehend einen Rang in den Top drei bei der fachlichen Bewertung und der Kostenanalyse sowie in der Mittelgruppe (Rang vier bis sechs) bei der Bewertung der Umsetzungskomplexität.

Die detaillierten Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen sind in Anhang 9.9 zu finden.

6.3 Ergebnisse der Nutzwertanalyse

Die Nutzwertanalyse ergibt die besten Bewertungen für die Option 3, das Tandem BfAA/BA (siehe Abbildung 25). Diese Option erreicht in allen drei Bewertungsdimensionen eine Platzierung unter den Top drei, darunter die beste Bewertung in der Dimension „Kosten“. Besonders hervorzuheben ist die sehr gute Umsetzbarkeit dieser Option, insbesondere im Vergleich zu den ambitionierteren Varianten; aufgrund der Möglichkeit, auf bestehende Strukturen aufzubauen, lässt sich Option 3 effizient und zügig realisieren. Auch in den Teilkategorien der fachlichen und kostenbezogenen Bewertung liegt die Option jeweils in den Top drei, mit Ausnahme der Kategorie „Einladend“. Insgesamt stellt Option 3 somit die priorisierte Wahl für eine Zentralisierung der Verwaltungsprozesse im Bereich Erwerbsmigration dar. Sie wird in Kapitel 7 ausführlicher beschrieben.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

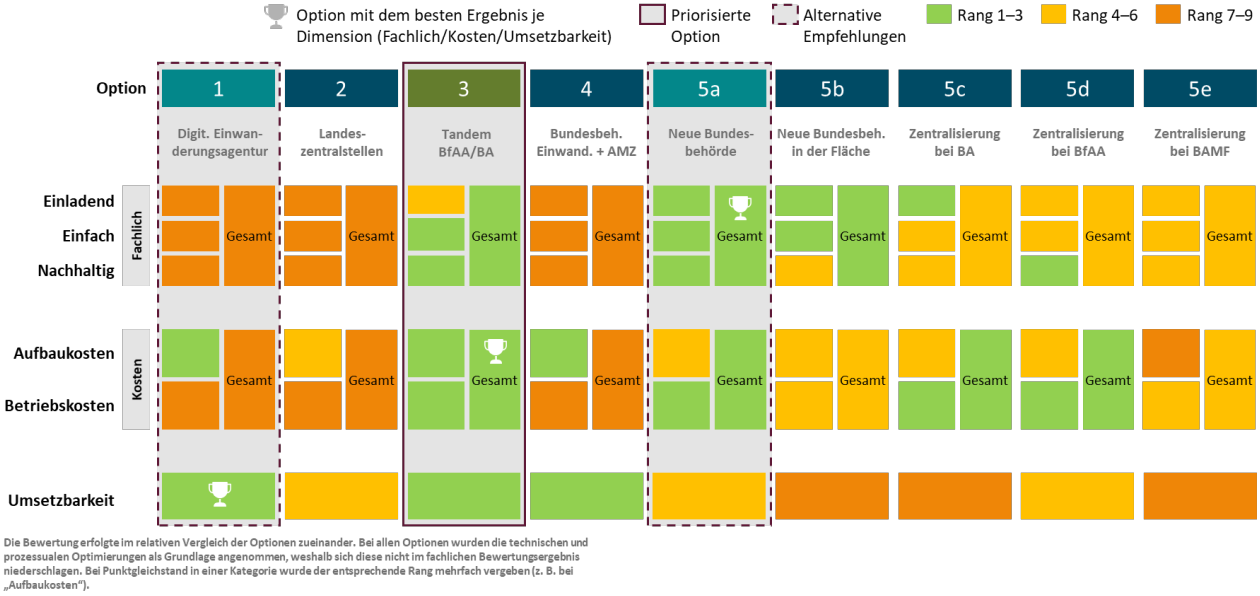


Abbildung 25: Übersicht der Ergebnisse der Nutzwertanalyse[63]

In der Gesamtbewertung folgt die Option 5a, eine neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration. Diese Option befindet sich in zwei der drei Bewertungsdimensionen in den Top drei und erreicht die beste Platzierung in der fachlichen Dimension. Bei der Umsetzungskomplexität erzielt Option 5a allerdings nur einen Platz im Mittelfeld (Rang fünf). Auch bei der Bewertung der Aufbaukosten schneidet Option 5a etwas schlechter ab als Option 3 und landet damit ebenfalls auf Rang fünf. Die höheren Opportunitätskosten aufgrund der voraussichtlich längeren Aufbauphase sind hierbei besonders ausschlaggebend. Diese Option ist nicht nur teurer, sondern verursacht auch zusätzliche Schattenkosten, da sie länger benötigt, um Wirkung zu zeigen. Trotz dieser Nachteile wird Option 5a aufgrund ihrer insgesamt dennoch guten Bewertung als alternative Empfehlung aufgenommen und in Kapitel 7 ausführlicher beschrieben.

Die weiteren Unteroptionen der Option 5 (b–e) erzielen insgesamt Bewertungen im mittleren Bereich, mit jeweils unterschiedlich Stärken und Schwächen. Die Optionen 1, 2 und 4 weisen im Vergleich mit den anderen Optionen schlechtere Bewertungen auf. Zu einem großen Teil liegt dies jedoch darin begründet, dass es sich um einen relativen Vergleich der Optionen untereinander handelt. Die möglichen Verbesserungen durch technische und prozessuale Optimierungen liegen schließlich allen Optionen zugrunde und wirken sich daher nicht direkt auf die Bewertung aus. Gleichwohl gibt es technische und prozessuale Veränderungen, die sich in einem zentralisierten System entweder besser umsetzen lassen (z. B. technische Innovationen) oder die dort eine größere Wirkung entfalten (z. B. Nachnutzung von Prüfergebnissen über Prozesse hinweg). Daher wirkt sich der unterschiedliche Zentralisierungsgrad indirekt durchaus auch auf die Bewertung einiger Aspekte aus, die allen Optionen zugrunde liegen.

Die Bewertung stellt durch die Methodik des Variantenvergleichs ausdrücklich keinen Vergleich zum Status quo dar. **Im Gegenteil kann davon ausgegangen werden, dass alle betrachteten Optionen in den fachlichen und kostenbezogenen Bewertungskriterien besser abschneiden als ein Festhalten am Status quo.**

[63] Bei allen Optionen wurden die technischen und prozessualen Optimierungen aus Kapitel 5 als Grundlage angenommen, weshalb sich diese nicht im fachlichen Bewertungsergebnis niederschlagen. Bei Punktgleichstand in einer Kategorie wurde der entsprechende Rang mehrfach vergeben.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Option 1, die digitale Einwanderungsagentur, stellt mit den dort vorgesehenen technischen und prozessualen Verbesserungen gewissermaßen die Grundlage für alle weiteren Optionen dar. Diese heben sich dann in der Bewertung vor allem dadurch von Option 1 ab, dass durch die weitergehende organisatorische Zentralisierung zusätzliche Mehrwerte erzielt werden können. Diese bestehen beispielsweise im Hinblick auf Spezialisierungsmöglichkeiten der Beschäftigten, Möglichkeiten eines flexiblen Personaleinsatzes oder einer besseren Steuerungsfähigkeit und höheren Anpassungsfähigkeit. Da Option 1 jedoch nicht nur die wesentliche „Basis-Option“ ist, sondern auch die beste Bewertung in der Dimension „Umsetzungskomplexität“ erzielt, stellt auch diese eine alternative Empfehlung dar und wird in Kapitel 7 weiter konkretisiert.

Die Bewertungsergebnisse zeigen darüber hinaus, dass insbesondere die Zentralisierung der Erteilung von Folge-Aufenthaltstiteln (zusätzlich zu der in allen Optionen vorgesehenen Zentralisierung der Erteilung der Erst-Aufenthaltstitel) substanzielle fachliche Verbesserungen verspricht, während eine Bündelung der Zuständigkeiten für die aufenthaltsrechtlichen Prüfungen und die Arbeitsmarktzulassung (in den Optionen 4 und 5a–e) im Vergleich dazu geringere Mehrwerte verspricht. Teilweise gehen diese sogar mit Herausforderungen und Nachteilen einher, insbesondere sofern die jeweils andere Aufgabe „wesensfremd“ in eine Bestandsorganisation integriert wird.

Die Detaillierten Ergebnisse der Nutzwertanalyse und die Begründungen der Bewertungen können dem Anhang (Abschnitte 9.6 bis 9.8) entnommen werden.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

7 Konkretisierung der empfohlenen Optionen

Die Ergebnisse der Nutzwertanalyse zeigen insgesamt drei Optionen, die besonders gut in der Gesamtbewertung abschneiden. Dies sind: das „Tandem BfAA/BA“ (Option 3), die „Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration“ (Option 5a) und – mit Blick auf die vergleichsweise geringe Umsetzungskomplexität – die „Digitale Einwanderungsagentur“ (Option 1).

Im Folgenden werden die Ausgestaltung und Umsetzung dieser Zentralisierungsoptionen anhand der nachfolgenden Bereiche beschrieben: Denkbare Aufbau- und Ablauforganisation, Personalaufbau, Finanzierung, Aufbau- und Transformationspfad sowie Chancen und Herausforderungen.

7.1 Option „Tandem BfAA/BA“

Das „Tandem BfAA/BA“ führt die Kompetenzen des BfAA und der BA in einem sogenannten „virtuellen Tandem“ zusammen, das also nicht über eine feste Organisationsstruktur definiert ist (siehe auch Unterabschnitt 7.1.1). Die Aufgabenverteilung zwischen den beiden Behörden sowie weiteren beteiligten Akteuren ist in Abbildung 26 dargestellt. Eine genauere Beschreibung befindet sich in Unterabschnitt 6.1.3.

Aufgabe	Zuständigkeit Ist	Zuständigkeit Soll
Antragsentgegennahme und -vorbearbeitung Visum	AV	
Prüfung und Entscheidung Visum	AV / BfAA	BfAA
Bei Bedarf: Prüfung Inlandssachverhalte im Visumprozess (z. B. bei Voraufenthalten)	(zentrale) ABH	BfAA
Durchführung beschleunigtes Fachkräfteverfahren („Vorabzustimmung“)	(zentrale) ABH	BfAA oder BA
Antragsentgegennahme, Prüfung und Entscheidung Erst-AT	ABH	BfAA
Antragsentgegennahme, Prüfung und Entscheidung Folge-AT (Verlängerung, Wechsel)	ABH	BfAA
Analoge Annahme von Antragsunterlagen Folge-AT / Aufnahme von Biometriedaten	ABH	ABH/BA/Meldebeh.
Arbeitsmarktzulassung	BA (ZAV/AG-S)	
Genehmigung Arbeitgeberwechsel	ABH (ggf. unter Beteiligung BA)	BfAA (ggf. unter Beteiligung BA)
Unbefristeter Aufenthaltstitel (insb. Niederlassungserlaubnis)	ABH	
Familienzusammenführung (ohne direkten zeitlichen Zusammenhang bei Antragstellung)	ABH in Zusammenarbeit mit AV	
Nachhalten und Durchsetzung Aufenthaltsrecht (z. B. Widerruf, Erlöschen, Rücknahme AT)	ABH	

Aufgabe Bereich Visum
Aufgabe Bereich Arbeitsaufnahme
Aufgabe Bereich Erst- und Folge-AT
Aufgabe Bereich nachgelagerte Prozesse

Abbildung 26: Übersicht der Zuständigkeiten für die Option „Tandem BfAA/BA“

Beschleunigtes Fachkräfteverfahren (bFKV)

Sofern die in dieser Option vorgesehene Zentralisierung umgesetzt wird, stellt sich unter anderem die Frage, inwieweit es sinnvoll beziehungsweise notwendig wäre, das bFKV entsprechend anzupassen. Insbesondere da die ABHn keine wesentliche Rolle bei der Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln mehr einnehmen, erscheint eine Vorabzustimmung durch die ABH nicht mehr zweckmäßig. Neben der vorgelagerten Prüfung der Erteilungsvoraussetzungen durch die ABH, die jedoch, wie oben beschrieben, teils zu Doppelprüfungen führt, sind die wesentlichen Vorteile des bFKV die festen Prüffristen, die bevorzugte Terminvergabe sowie die „Dienstleisterrolle“ der ABH. Diese initiiert und koordiniert das Anerkennungsverfahren

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

und holt die Zustimmung der BA ein. All diese Elemente lassen sich auch in einem zentralisierten System fortsetzen. So könnte das BfAA beispielsweise selbst (anstelle der ABHn) Personal bereitstellen, um das Verfahren in Kooperation mit den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern durchzuführen. Alternativ könnten die Aufgaben von der BA als neue Aufgabe im Rahmen einer neugestalteten Vorabzustimmung mit optionaler Serviceleistung im Bereich der Anerkennungsverfahren übernommen werden. Für eine Verankerung bei der BA sprechen deren strukturell engeren Beziehungen zu Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie die regionale Verankerung der ZAV-Teams, die eine engere Arbeitsbeziehung mit den dezentralen Anerkennungsstellen ermöglichen würde.

Übergreifend sollte allerdings geprüft werden, ob das bFKV in einem optimierten System noch hinreichende Mehrwerte bietet oder gegebenenfalls in das reguläre Verfahren mit dem Antragskanal für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber überführt wird. Zumindest kurz- bis mittelfristig, während der Aufbau- und Konsolidierungsphase zur Neuorganisation der Verfahren, erscheint es sinnvoll, am bFKV festzuhalten. Nach Abschluss der vorgeschlagenen technischen, prozessualen und organisatorischen Anpassungen ist davon auszugehen, dass einige der aktuellen Vorzüge keine deutlichen Mehrwerte mehr gegenüber einem optimierten Status quo bieten. Dies betrifft insbesondere die festen Prüffristen und die bevorzugte Terminvergabe, die durch insgesamt deutlich verkürzte Warte- und Bearbeitungszeiten im optimierten System an Relevanz verlieren dürften. Auch die Entlastung der antragstellenden Personen durch eine Stärkung der Rolle der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers wird in den vorgeschlagenen Zieloptionen als reguläre Möglichkeit vorgesehen, sodass es hierfür nicht mehr zwingend das bFKV braucht. Allein die „Dienstleisterrolle“ der Verwaltung im Zusammenhang insbesondere mit den Anerkennungsverfahren kann weiterhin ein attraktives Element eines möglichen modifizierten bFKV darstellen, mindestens bis auch im Bereich der Anerkennungsverfahren weitergehende Verfahrensverbesserungen erzielt werden.

Wenig sinnvoll erscheint es jedenfalls, an dem Verfahren in der aktuellen Form langfristig festzuhalten, wenn eine Option gewählt wird, in der die (z)ABHn keine wesentliche Rolle mehr in den Verwaltungsprozessen zur Erwerbsmigration einnehmen. Sofern generell an dem Verfahren oder einzelnen Elementen daraus festgehalten werden soll, erscheint eine Zentralisierung des Verfahrens beim BfAA oder der BA mit entsprechender Anpassung bestimmter Verfahrensschritte sinnvoller (s. o.).

Rolle der Ausländerbehörden

Die Ausländerbehörden bleiben auch bei einer Zentralisierung der Titelerteilung für bestimmte Aufgaben im Bereich Erwerbsmigration zuständig.[64] So erfolgt das Nachhalten, ob die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen eingehalten und insbesondere ob Straftaten begangen werden, weiterhin durch die lokalen ABHn. Gegebenenfalls setzen diese bei Verstößen auch entsprechende Maßnahmen durch (z. B. Entzug von Titeln, Vorbereitung und Durchführung aufenthaltsbeendigender Maßnahmen).

Darüber hinaus sind diese weiterhin für die Unterstützung der Integration vor Ort verantwortlich, insbesondere auch im Zusammenhang mit Nachzügen von Kindern (z. B. Schulische Erstberatung für neu zugewanderte Kinder und Jugendliche). Bezüglich der Erteilung unbefristeter Aufenthaltstitel und weiterer nachgelagerter Prozesse (z. B. Einbürgerung) wird im Kontext dieser Studie davon ausgegangen, dass diese in kommunaler Verantwortung verbleiben. Inwiefern eine Zentralisierung bei diesen Prozessen möglich und sinnvoll wäre, wurde in dieser Studie ausdrücklich nicht untersucht (s. auch Abschnitt 2.1).

[64] Daneben gilt die unveränderte Zuständigkeit für den Bereich der Aufenthalte aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen und gegebenenfalls weitere Kategorien von Aufenthaltstiteln (je nach Umgang insb. mit Bildungsmigration und Familiennachzug bei der zentralen Behörde).

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bei der Zuständigkeit für die Titelerteilung im Bereich Familiennachzug könnte gegebenenfalls eine Differenzierung nach Fällen vorgenommen werden: In Fällen, in denen die Anträge von Familienangehörigen in einem zeitlichen Zusammenhang mit dem der Erwerbsperson gestellten werden, erscheint es sinnvoll, diese gebündelt bei der zentralen Stelle zu bearbeiten. Sofern es sich um einen späteren Antrag auf Familiennachzug aus dem Ausland zu einer bereits im Inland lebenden Person handelt, könnten die Vorteile einer Zuständigkeit der lokalen ABH überwiegen (z. B. mit Blick auf Möglichkeiten der persönlichen Befragungen vor Ort). Gegebenenfalls wären auch hier Amtshilfe-Konstrukte mit einer federführenden Zuständigkeit der zentralen Stelle denkbar.

Die Aufgabenlast auf Seite der ABHn wird somit reduziert. Diese Entlastung kann zur Fokussierung des heute oft nicht ausreichend vorhandenen Personals auf die verbleibenden Aufgaben genutzt werden oder um (freiwillige) Beratungs- und Unterstützungsangebote für örtlich ansässige Migrantinnen und Migranten auszubauen.

7.1.1 Aufbau- und Ablauforganisation

Für die beiden Behörden des zentralen Tandems (BfAA und BA) stellt sich die Frage, wie die bestehenden und neuen Aufgaben am besten in der Organisationsstruktur abgebildet werden.

Innerhalb des BfAA ist aktuell die Abteilung Visum für die Bearbeitung aller an das BfAA verlagerten Visumanträge zuständig. Auch bei einer Übertragung weiterer Aufgaben an das BfAA, das heißt bei einer Ausweitung sowohl des kapazitiven als auch des zuständigkeitsbezogenen Aufgabenumfangs, soll maßgeblich auf der bestehenden Struktur aufgebaut und diese angepasst werden. Hierfür bieten sich zwei Ansätze an.

Variante 1

Die Abteilung Visum könnte als organisatorischer Überbau innerhalb des BfAA beibehalten werden. Die jetzigen Ländergruppen auf Ebene von geografischen Regionen (z. B. Asien, Türkei und Nah-/Mittelost etc.) würden in ähnlicher Form als Unterabteilungen bzw. Referatsgruppen fortbestehen. Darunter würden Referate mit Ländergruppen gebildet, um eine stärkere regionale Spezialisierung zu ermöglichen (z. B. Indien, Philippinen etc.) und den notwendigen Personalaufwuchs für die zusätzlichen Aufgaben mit angemessen Führungsspannen abbilden zu können (s. Abbildung 27).

Neben der Strukturierung nach Ländern kann es, wie auch aktuell im BfAA, weiterhin berufsgruppenspezifische Referate geben, wo dies aus Gründen der Spezialisierung sinnvoll ist. Diese Referate können in denjenigen Referatsgruppen angesiedelt werden, in denen sie aufgrund hoher Antragszahlen auch einen regionalen Schwerpunkt haben (z. B. Gesundheitsberufe in Asien). Die Zuständigkeit dieser Referate kann dabei aber regionsübergreifend ausgestaltet werden.

Durch die weitgehende Organisation nach Herkunftsländern erfolgt eine indirekte Fokussierung auf Aufenthaltstitel, wenn bestimmte Länder dominierende Antragskategorien hinsichtlich der Aufenthaltstitel oder Berufsgruppen aufweisen. Beispiele aus der Praxis hierfür sind die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung für Personen aus Vietnam, die Blaue Karte EU für Personen aus Indien und die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit als Pflegekraft für Personen aus den Philippinen. Innerhalb der Länderreferate kann zudem eine personenspezifische Spezialisierung auf bestimmte Aufenthaltstitel (z. B. Mitarbeitende, die vorrangig die Blaue Karte EU bearbeiten) vorgenommen werden, um eine tiefe Durchdringung des Aufenthaltsrechts und einen spezialisierten Kompetenzaufbau zu ermöglichen.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

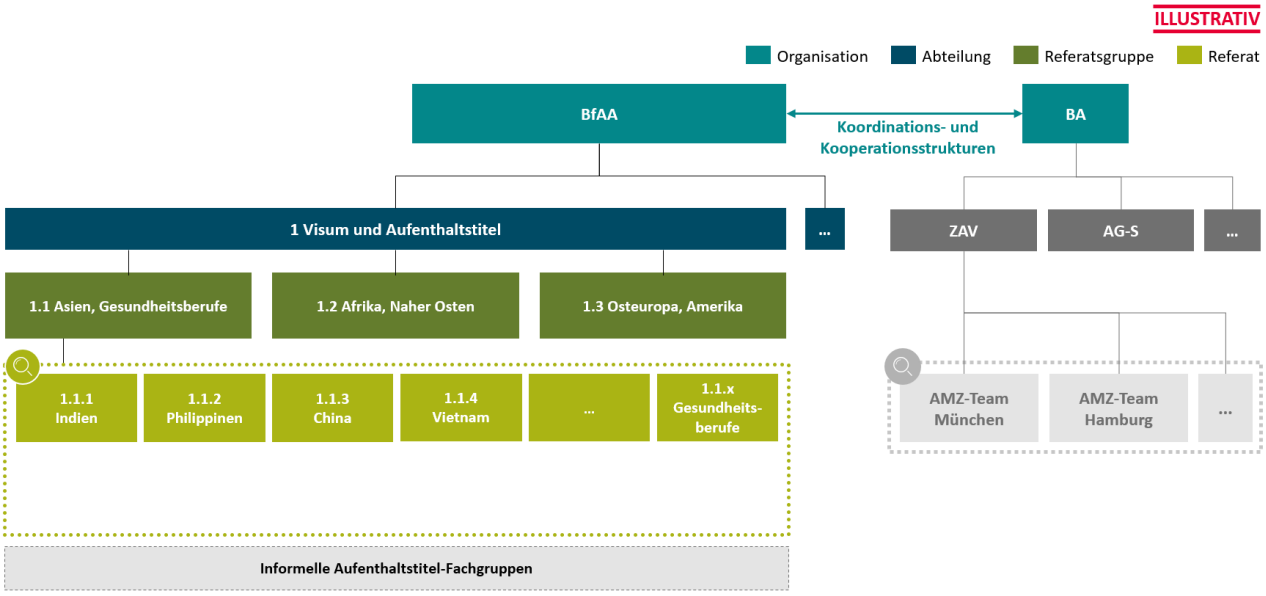


Abbildung 27: Illustrative Aufbauorganisation der Option „Tandem BfAA/BA“, Variante 1

Über die Referatsgruppen hinweg sollte der Aufbau agiler, aufenthaltstitelspezifischer Fachgruppen im Sinne einer Matrix-Organisation gefördert werden (z. B. Expertise-Gruppe „Blaue Karte EU“), um einen niedrigschwelligen Erfahrungsaustausch und eine Angleichung der Rechtsanwendung innerhalb eines Aufenthaltstitels zwischen den Länderreferaten zu fördern.

Eine organisatorische Differenzierung nach (Teil-)Prozessen wie etwa Visum, Erst-Aufenthaltstitel, Folge-Aufenthaltstitel etc. ist in diesem Modell explizit nicht vorgesehen. So können mögliche Synergien zwischen den verschiedenen Teilprozessen ausgeschöpft und die Anzahl an Übergabepunkten geringgehalten werden.

Für die Zusammenarbeit zwischen BfAA und BA (insb. ZAV) sollten neben den formellen Beteiligungsmöglichkeiten verbesserte, schlanke Kooperations- und vor allem Kommunikationswege zwischen den Behörden etabliert werden („virtuelle Organisation“). Hierzu zählt, eine gemeinsame Governance-Struktur einzurichten, damit Anpassungs- und Weiterentwicklungsmaßnahmen bei der Leistungserbringung synchron ausgerichtet werden können. Dies kann etwa durch regelmäßige Abstimmungsformate zwischen den zuständigen Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleitern und weiteren Schlüsselakteuren erfolgen. Darüber hinaus sollten niedrigschwellige Kommunikationskanäle auf Arbeitsebene, also insbesondere auf Ebene der Sachbearbeitung, etabliert sowie eine höhere Transparenz über zuständige Ansprechpartner und Kontaktdaten geschaffen werden (z. B. automatisierte Übermittlung der Kontaktdaten der zuständigen Sachbearbeitung bei Fallannahme). Daneben sollten die organisationsübergreifenden Prozesse und die entsprechenden Übergabepunkte bzw. Schnittstellen und etwaige gegenseitige Service-Level klar definiert werden, um einen reibungslosen Prozessablauf zu gewährleisten.

Die Aufbauorganisation der relevanten Bereiche der BA bleibt im Wesentlichen bestehen.

Variante 2

Dieses Modell für die Aufbauorganisation sieht eine funktionale Aufteilung vor, in welcher die jetzige Abteilung „Visum“ zur Abteilung „Visum und Erst-Aufenthaltstitel“ wird. Die Aufbauorganisation dieser Abteilung gestaltet sich wie bei Variante 1. Daneben wird die Abteilung „Folge-Aufenthaltstitel“ errichtet, die

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

eine umfassende Lokalexpertise für Regionen innerhalb der Bundesrepublik aufbauen soll. Dazu wäre die Referatsgruppenebene dieser Abteilung nach Makro-Regionen strukturiert (z. B. Region Süd, Region West, Region Nordost). Die Referatsebene wäre anhand von Mikro-Regionen ausgerichtet (z. B. Oberbayern/München, Freiburg/Tübingen). Ein solches Modell hätte den Vorteil, dass über die Referate der inlandsfokussierten Abteilung die Schnittstellen mit den ABHn systematisch gestaltet und stabile Kooperationsbeziehungen aufgebaut werden können.

Bezüglich der berufsgruppenspezifischen Referate und der Kooperation mit der BA gelten die gleichen Aussagen wie bei Variante 1.

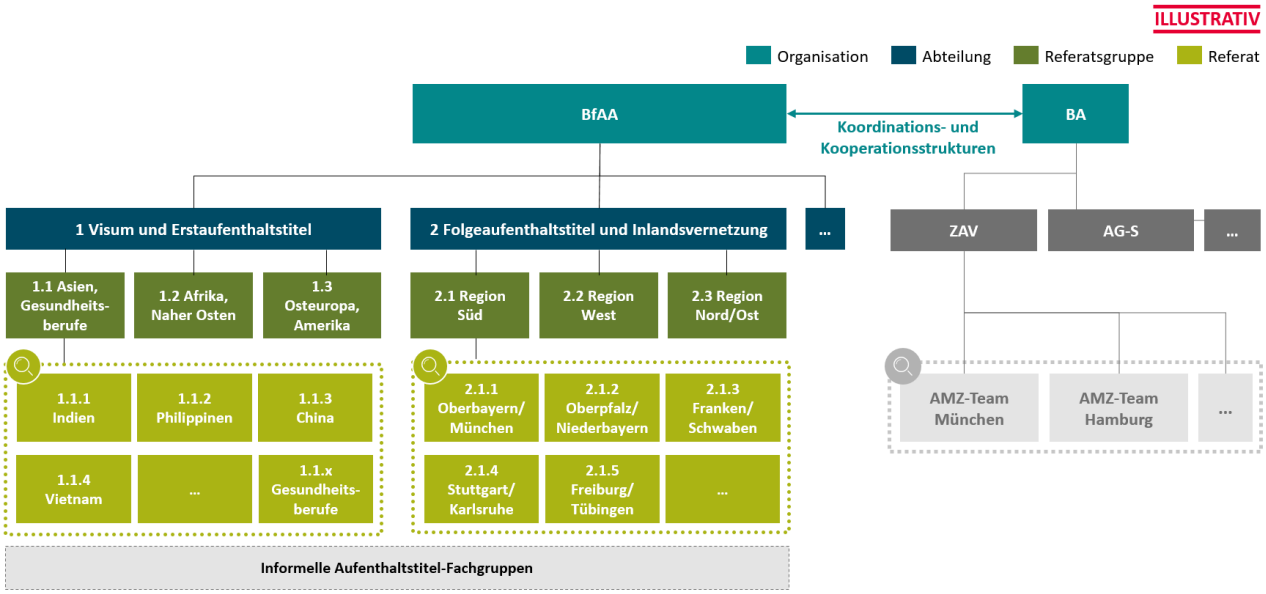


Abbildung 28: Illustrative Aufbauorganisation der Option „Tandem BfAA/BA“, Variante 2

7.1.2 Personalaufbau

Die materiell-rechtliche Prüfung der Visumanträge im Bereich Erwerbsmigration liegt in dieser Option vollständig beim BfAA. Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, muss der ohnehin geplante Personalaufbau kurzfristig vorgenommen werden.

Darüber hinaus übernimmt das BfAA in dieser Option auch die Erteilung von Erst- und Folge-Aufenthaltstiteln sowie einige weitere Begleitaufgaben (z. B. Zustimmung zum Arbeitgeberwechsel, ggf. unter Beteiligung der BA). Hieraus ergibt sich zusätzlicher Personalbedarf, wobei durch mittelfristig erzielbare Effizienzgewinne (s. auch Kapitel 8) voraussichtlich auch Kapazitäten beim Bestandspersonal frei werden. In Summe erscheint mittelfristig ein angemessener Personalaufwuchs bei Verlagerung der entsprechenden Aufgaben zum BfAA jedoch zwingend nötig. Das zusätzliche Personal muss voraussichtlich vollständig neu angeworben werden, da es wenig realistisch erscheint, Bestandspersonal aus den Behörden der Kommunen und Länder abordnen oder versetzen zu können. Bestenfalls wird dies bei wenigen Personen gelingen.

Aufgrund des demographischen Wandels, bestehender Hürden bei der (Neu-)Rekrutierung in den ABHn und der vielen unbesetzten Stellen wird in den AVen und ABHn trotz der Aufgabenübertragung voraussichtlich kein (unmittelbarer) flächendeckender Abbau von Bestandspersonal notwendig sein. Lediglich die Einstellung neuen Personals sollte kritisch überprüft werden (Veränderung von Planstellen). Eine Ausnahme bilden die zABHn, deren aktuelle Zuständigkeit voraussichtlich vollständig zentralisiert würde. Das betreffende Personal müsste daher anderweitig eingesetzt und ihre Stellen mittelfristig abgebaut werden.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Der Kernaufgabe der BA in den entsprechenden Prozessen bleibt die Arbeitsmarktzulassung. Ein entsprechender Personalaufwuchs ist daher nur notwendig, sofern im Rahmen dieser Option neue Aufgaben durch die BA übernommen werden (z. B. Entgegennahme von Papieranträgen in den Agenturen für Arbeit, Arbeitgeberzertifizierungen), die nicht durch entsprechende Effektivitäts- und Effizienzgewinne bei den bisherigen Aufgaben ausgeglichen werden können.

7.1.3 Finanzierung

Die Verteilung der Kosten für Entwicklung, Aufbau und Betrieb der zentralen IT-Plattform muss zwischen Bund und Ländern geregelt werden.[65] Die Kostenaufteilung könnte beispielsweise dem modifizierten Königsteiner Schlüssel folgen.

Die Finanzierung der sonstigen Kosten, die den AVen und dem BfAA im Rahmen der Durchführung der Verwaltungsverfahren entstehen (insb. Personalkosten, Gemeinkosten und Sachkosten), erfolgt überwiegend durch die erhobenen Gebühren (Visumgebühr, Gebühr für Aufenthaltstitel, ggf. Gebühr für bFKV) inklusive neuer Gebühreneinnahmen, die im Rahmen der Zertifizierung für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber generiert werden. Ziel sollte es dabei sein, einen möglichst hohen Grad an Gebührendeckung zu erreichen, um die Verwaltungskosten soweit möglich über die Nutzerinnen und Nutzer zu refinanzieren und möglichst geringe Zuschüsse aus Steuermitteln des Bundes[66] bereitstellen zu müssen.

Darüber hinaus sollte die Möglichkeit geprüft werden, die BA angemessen am Gebührenaufkommen zu beteiligen, indem die Arbeitsmarktzulassung als notwendiger Teilprozess in den einschlägigen Fällen anteilig über entsprechende Zahlungen abgerechnet wird.[67] Durch die zentrale Verantwortlichkeit des BfAA ließe sich eine entsprechende Gebührenaufteilung in dieser Option leichter realisieren als im Status quo mit einer hohen Anzahl beteiligter ABHn.

7.1.4 Aufbau-/Transformationspfad

Im ersten Schritt müssen die rechtlichen, technischen und personellen Voraussetzungen geschaffen werden. Für die rechtliche Umsetzung der Tandem-Option sind diverse gesetzliche Regelungen in unterschiedlichen Bereichen erforderlich, insbesondere auch, um die zentrale Antragsbearbeitung rechtsverbindlich beim Bund zu verankern[68]. Da das BfAA als selbstständige Bundesoberbehörde agiert, könnte es außerdem notwendig sein, das entsprechende Errichtungsgesetz (BfAAG) anzupassen. Zu prüfen wäre demzufolge, ob eine entsprechende Aufgabenübertragung auch durchgeführt werden kann, ohne das BfAA-Errichtungsgesetz über § 2 Abs. 3 BfAAG zu verändern.

---

[65] Nach Artikel 91c Grundgesetz können Bund und Länder Vereinbarungen über die Kostentragung treffen, die für die einzelnen Aufgaben und deren Umfang spezifische Regelungen enthalten. Diese Vereinbarungen erfordern die Zustimmung des Bundestages und der Volksvertretungen der beteiligten Bundesländer und müssen klare Regelungen zur Kostenaufteilung enthalten.

[66] Sofern der Bund die Aufgabe in seine eigene Zuständigkeit nimmt, muss er auch für die entsprechenden Kosten selbst aufkommen. Eine direkte finanzielle Beteiligung der Länder, beispielsweise an den Personalkosten des BfAA, ist ausgeschlossen.

[67] Dabei gilt es insbesondere, die rechtliche Machbarkeit einer entsprechenden Gebührenbeteiligung der BA vor dem Hintergrund ihrer besonderen Struktur (Körperschaft öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung und grundsätzlicher Finanzierung aus Sozialversicherungsbeiträgen) und der verwaltungsorganisatorischen Ausgestaltung der Arbeitsmarktzulassung (kein Verwaltungsakt) zu prüfen.

[68] Gemäß den kursorischen Einschätzungen der befragten juristischen Expertinnen und Experten erscheint eine Umsetzung ohne Verfassungsänderung auf Grundlage des Art. 87 Abs. 3 GG denkbar. Für Option 3 kann dabei im Sinne eines „Erst-recht-Schlusses“ davon ausgegangen werden, dass die Übertragung einer Aufgabe auf eine bestehende selbständige Bundesoberbehörde, bundesunmittelbare Körperschaft oder Anstalt öffentlichen Rechtes möglich ist, wenn für diese Aufgabe gemäß der entsprechenden Norm sogar die Errichtung einer entsprechenden neuen Behörde möglich wäre.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Die rechtlichen Grundlagen dafür, ein zentrales IT-System durch den Bund zu errichten, müssen klare Regelungen zur technischen Umsetzung und Interoperabilität enthalten. Nach Artikel 91c Grundgesetz können Bund und Länder bei der Planung, Errichtung und dem Betrieb informationstechnischer Systeme zusammenwirken. Dies schließt die Festlegung von Standards und Sicherheitsanforderungen für die Kommunikation zwischen verschiedenen IT-Systemen ein. Um eine zentrale Plattform zu verwirklichen, müssen daher Verordnungen und Gesetze erlassen werden, die spezifische Anforderungen an IT-Schnittstellen, Datenübertragung und Datenschutz definieren. Eine Harmonisierung der IT-Schnittstellen ist insbesondere in Bezug auf bestehende Systeme wie das Schengener Informationssystem essenziell. Diese Regelungen können durch Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern konkretisiert werden.

Anschließend muss die zentrale IT-Plattform technisch entwickelt werden, dann werden die verschiedenen Systeme über die Schnittstellen angebunden.

Als Voraussetzung für die zentrale Visum- und Aufenthaltstitelbearbeitung muss zudem der oben beschriebene Personalaufwuchs beim BfAA realsiert werden, bevor die entsprechenden Aufgaben übertragen werden. Dies geschieht in mehreren Ausbaustufen und jeweils mit einem zeitlichen Vorlauf.

Zunächst wird hierbei die vollständige Bearbeitung aller Erwerbsmigrations-Visa zum BfAA verlagert. Im nächsten Schritt erfolgt die Übernahme der Erteilung von Erst-Aufenthaltstiteln, verschränkt mit dem Visumprozess. Hierbei kann beispielsweise eine sukzessive Staffelung nach Titelkategorien erfolgen (z. B. zunächst Blaue Karte, anschließend Aufenthaltserlaubnis § 18b AufenthG, danach Aufenthaltserlaubnis § 18a AufenthG etc.). Vorab müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befähigt werden (z. B. durch Weiterbildungen, Anwendungshinweise etc.), den Erst-Aufenthaltstitel zu bearbeiten. Außerdem müssen Übergänge und Interaktionspunkte mit den ABHn definiert sein.

Sollte der Aufbau einer separaten Abteilung für den Zuständigkeitsbereich der Folge-Aufenthaltstitel entschieden werden, muss der organisatorische Aufbau abgeschlossen werden, bevor der Übergang zur nächsten Phase erfolgt.

Im letzten Schritt wird die Erteilung der Folge-Aufenthaltstitel durch das BfAA sukzessive hochgefahren. Auch hier ist eine gestaffelte Verlagerung der Zuständigkeit von den ABHn sinnvoll, etwa entlang von Titelkategorien. Das Zuständigkeitsspektrum wird dabei schrittweise ausgeweitet, bis die Folge-Aufenthaltstitel vollständig durch das BfAA bearbeitet werden.

7.1.5 Spezifische Chancen und Herausforderungen

Das Tandem BfAA/BA bietet zahlreiche Chancen. Die (neu) wahrgenommenen Aufgaben stehen im Einklang mit den bereits bestehenden Kompetenzschwerpunkten der beiden Behörden und fügen sich somit in die Gesamtorganisationen ein. Außerdem kann durch die BA weiterhin Flächenpräsenz und somit ein lokaler Zugang (z. B. für Härtefälle) sichergestellt werden. Indem organisational auf bestehenden Einrichtungen aufgesetzt wird, reduziert sich der zeitliche und finanzielle Aufbauaufwand erheblich. Die notwendigen Übergangszeiträume werden verkürzt sowie Transitions- und Opportunitätskosten verringert.

Durch die organisatorischen Anpassungen entstehen auch Herausforderungen. Erstens muss mit der Übernahme neuer Aufgaben die Fach- und Rechtsaufsicht des BfAA mutmaßlich angepasst werden. Zudem könnte es zu Effizienzverlusten durch zusätzliche Interaktionen, etwa mit den ABHn, kommen. Die Zusammenarbeit zwischen BfAA und BA, die aktuell gemäß den Erkenntnissen aus der Ist-Analyse teils verbesserungswürdig ist, sollte technisch und prozessual optimiert werden. Um eine harmonische Zusammenarbeit zu gewährleisten, sollten auch eine Annäherung der verschiedenen Organisationskulturen und der zwischenmenschliche Austausch gefördert werden. Es ist geboten, darüber hinaus auch die Effizienz innerhalb

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

der involvierten Organisationen weiter zu steigern, insbesondere im Prozessmanagement sowie in der Prozessdigitalisierung und -automatisierung.

Eine Herausforderung stellt der mittel- bis langfristig notwendige Personalaufwuchs beim BfAA dar. Obwohl die bisher zuständige Behörde fortbesteht, wird vermutlich wegen der neu hinzukommenden Aufgaben eine niedrige bis mittlere dreistellige Zahl an neuen Mitarbeitenden rekrutiert werden müssen.[69] Dabei ist es notwendig, ein neues Kompetenzgebiet im Bereich der Inlandstitelbearbeitung aufzubauen. Kann ein substanzieller Teil des neuen Personals mit bereits vorhandener fachlicher Expertise in diesem Bereich rekrutiert werden (z. B. aus ABHn), könnten diese Mitarbeitenden auch als Multiplikatoren für den neuen Funktionsbereich innerhalb des BfAA agieren. Sollte ein solcher Personalübergang nicht möglich sein, muss die notwendige fachliche Expertise neu aufgebaut werden; parallel sind die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch im Hinblick auf die Organisationskultur einzugliedern.

[69] Die Angabe stellt eine erste grobe Schätzung dar, angelehnt an die PBS-Methodik gemäß Organisationshandbuch des BVA auf Basis von Antragszahlen aus dem Jahr 2023, Angaben zu Bearbeitungszeiten aus Gesetzesfolgenabschätzungen des FEG und FEG 2.0 sowie den in Kapitel 8 beschriebenen Effizienzeffekten. Eine präzisere Ermittlung des Personalbedarfs sollte bei angestrebter Umsetzung der Option im Rahmen der detaillierten Konzeption noch durchgeführt werden.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

7.2 Option „Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration“

Die Gründung einer neuen zentralen Bundesbehörde für die Antragsbearbeitung von Visa, Erst- und Folge-Aufenthaltstiteln sowie die Arbeitsmarktzulassung markiert einen umfassenden organisatorischen Neustart für die Erwerbsmigration nach Deutschland. Im Zuge dessen werden wesentliche Verantwortungsbereiche unter einem gemeinsamen Dach zusammengeführt. Die Aufgabenverteilung zwischen den Akteuren im System ist in Abbildung 29 dargestellt. Eine genauere Beschreibung der Option befindet sich in Unterabschnitt 6.1.5.

Die Ausführungen zum bFKV und der Rolle der ABHn aus Abschnitt 7.1 gelten für diese Option weitgehend analog.[70] In dieser Option ist es zusätzlich wichtig, gute organisatorische Schnittstellen zwischen den für die Arbeitsmarktzulassung verantwortlichen Organisationseinheiten in der neuen Bundesbehörde und den Arbeitgeber-Services der BA zu etablieren. Schließlich ist absehbar, dass diese im Rahmen der Arbeitsmarktzulassung zumindest in einigen Fällen beteiligt werden müssen (s. auch Unterabschnitt 6.1.1).

Aufgabe	Zuständigkeit Ist	Zuständigkeit Soll
Antragsentgegennahme und -vorbearbeitung Visum	AV	
Prüfung und Entscheidung Visum	AV / BfAA	Neue Bundesbehörde
Bei Bedarf: Prüfung Inlandssachverhalte im Visumprozess (z. B. bei Voraufenthalten)	(zentrale) ABH	Neue Bundesbehörde
Durchführung beschleunigtes Fachkräfteverfahren („Vorabzustimmung“)	(zentrale) ABH	Neue Bundesbehörde
Antragsentgegennahme, Prüfung und Entscheidung Erst-AT	ABH	Neue Bundesbehörde
Antragsentgegennahme, Prüfung und Entscheidung Folge-AT (Verlängerung, Wechsel)	ABH	Neue Bundesbehörde
Analoge Annahme von Antragsunterlagen Folge-AT / Aufnahme von Biometriedaten	ABH	ABH / Meldebehörde
Arbeitsmarktzulassung	BA (ZAV/AG-S)	Neue Bundesbehörde (ggf. mit AG-S der BA)
Genehmigung Arbeitgeberwechsel	ABH (ggf. unter Beteiligung BA)	Neue Bundesbehörde (ggf. mit AG-S der BA)
Unbefristeter Aufenthaltstitel (insb. Niederlassungserlaubnis)	ABH	
Familienzusammenführung (ohne direkten zeitlichen Zusammenhang bei Antragstellung)	ABH in Zusammenarbeit mit AV	
Nachhalten und Durchsetzung Aufenthaltsrecht (z. B. Widerruf, Erlöschen, Rücknahme AT)	ABH	

Aufgabe Bereich Visum
Aufgabe Bereich Arbeitsaufnahme
Aufgabe Bereich Erst- und Folge-AT
Aufgabe Bereich nachgelagerte Prozesse

Abbildung 29: Übersicht der Zuständigkeiten für die Option „Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration“

7.2.1 Aufbau- und Ablauforganisation

Die Aufbauorganisation der neuen Bundesbehörde orientiert sich eng an der bereits in Unterabschnitt 7.1.1 beschriebenen Variante 2 der möglichen Aufbauorganisation für Option 3. Die Organisationseinheiten „Visum und Erst-Aufenthaltstitel“ sowie „Folge-Aufenthaltstitel“ werden als gleichberechtigte Abteilungen installiert, die Strukturierung der Referatsgruppen und Referate erfolgt ebenfalls wie in Unterabschnitt 7.1.1 beschrieben.

Zusätzlich erfolgt der Aufbau einer weiteren Abteilung „Arbeitsmarktzulassung“ analog zur Struktur der Abteilung „Folge-Aufenthaltstitel“. Die einzelnen Referate werden hier jedoch spiegelbildlich zum aktuellen

[70] Beim beschleunigten Fachkräfteverfahren wäre, sofern es grundsätzlich weiter fortbesteht, die Frage zu beantworten, in welcher Organisationseinheit innerhalb der neuen Behörde diese Aufgabe anzusiedeln wäre (s. auch Unterabschnitt 7.2.1). Analog zu Option 3 wäre eine Verankerung in der für die Arbeitsmarktzulassung verantwortlichen Organisationseinheit am naheliegendsten.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Zuschnitt der Zuständigkeitsbereiche der AMZ-Teams der ZAV aufgebaut (s. Abbildung 30). Es erfolgt somit im Vergleich zur Option 3 zusätzlich eine Integration des bisher organisational getrennten Bereichs der Arbeitsmarktzulassung in die Gesamtstruktur der neuen Bundesbehörde. Somit wird der Funktionsbereich aus der Organisation der BA herausgelöst. Da diese Aufgabe stark davon abweicht, Aufenthaltstitel zu bearbeiten, sollte sie in der neuen Behörde organisatorisch separat als neue Abteilung abgebildet werden. Letztere kann entsprechend fachlich geführt und gesteuert werden und eine Spezialisierung ist möglich. Bei der Bearbeitung der Anträge ersetzt bei dieser Option eine behördeninterne Beteiligung der anderen Abteilung die Beteiligung einer anderen Behörde, wie sie derzeit und auch in Option 3 notwendig ist.

Um die Integration der beiden eng verwandten Themenbereiche „Visum und Erst-Aufenthaltstitel“ sowie „Folge-Aufenthaltstitel“ gewährleisten zu können, sollten diese Bereiche gemeinsam geführt werden.[71]

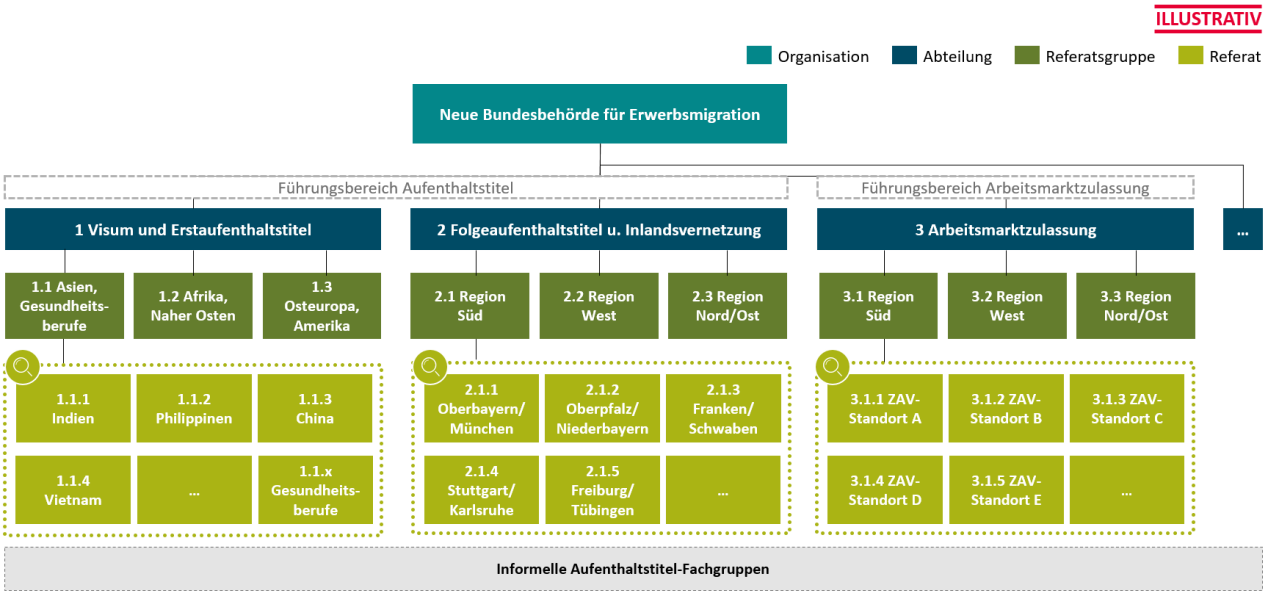


Abbildung 30: Illustrative Aufbauorganisation der Option „Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration“

7.2.2 Personalaufbau

Der Personalaufbau folgt der Aufgabenverschiebung und erfolgt grundsätzlich analog zur Beschreibung in Abschnitt 7.1.2. Bei der Option 5a ist darüber hinaus der Personalübergang aus bestehenden Behörden, insbesondere der Abteilung Visa des BfAA und der AMZ-Teams der ZAV (BA), von großer Relevanz. Hierfür müssen einerseits die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, insbesondere mit Blick auf den Übergang von Beamten in die neue Organisation. Für den restlichen Personalstamm (insb. Tarifbeschäftigte) sollten Anreize für einen Wechsel in die neue Behörde geschaffen werden.[72] In Summe

[71] Dies erfolgt beispielsweise über entsprechende Zuständigkeitsbereiche der Präsidentin oder des Präsidenten und der Vizepräsidentin beziehungsweise des Vizepräsidenten.

[72] Dies ist besonders für die Beschäftigten der BA relevant, da der Personalstamm mittlerweile mutmaßlich weit überwiegend aus Tarifbeschäftigten besteht.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

ist mit einem Personalbedarf der neuen Behörde im mittleren bis höheren dreistelligen Bereich für die Bearbeitung der verschiedenen Anträge zu rechnen, wobei ein großer Teil durch einen Personalübergang aus BfAA und BA gedeckt werden sollte.[73]

Auch für Beschäftigte aus anderen, bisher zuständigen Organisationen (z. B. ABHn) sollten Anreize für einen Wechsel in die neu zu gründende Behörde geschaffen werden. Allerdings kann dieser Rekrutierungsweg absehbar nur einen kleinen Beitrag zur Deckung des Personalbedarfs leisten. Der Grund dafür ist die anzunehmende lokale Verwurzelung der Beschäftigten in den über Deutschland verteilten ABHn. Um ausreichend Personal gewinnen zu können, sollten daher personalwirtschaftliche Maßnahmen fokussiert werden. Dazu zählt, neues Personal gezielt zu rekrutieren und attraktive Arbeitsbedingungen sicherzustellen, etwa durch flexible Arbeitszeitmodelle.

7.2.3 Finanzierung

Die Finanzierung erfolgt analog zur Beschreibung in Unterabschnitt 7.1.3.

7.2.4 Aufbau-/Transformationspfad

Auch bei dieser Option müssen im ersten Schritt die rechtlichen, technischen und personellen Voraussetzungen geschaffen werden. Die Gründung einer neuen, zentralisierten Bundesbehörde erfordert umfangreiche rechtliche Anpassungen in unterschiedlichen Bereichen.[74] Konkret umfasst dies voraussichtlich die Verabschiedung eines spezifischen Gesetzes zur Errichtung der neuen Bundesbehörde, welches die rechtliche Grundlage für ihre Aufgaben, Zuständigkeiten und Organisation schafft. Dies schließt die Beendigung von Aufgaben, welche derzeit anderen Behörden zugewiesen sind, und die Übertragung dieser Aufgaben sowie des zugehörigen Personals (hier: der Beamten) auf die neue Behörde ein.

Ist die Verschiebung der aktuellen Zuständigkeiten aus BfAA und BA an die neue Behörde erfolgt, muss der personelle und technische Aufbau gemäß der Beschreibung aus Unterabschnitt 7.1.4 durchgeführt werden.

Im nächsten Schritt erfolgt die Einführung der Erst-Aufenthaltstitelbearbeitung durch die neue Bundesbehörde sowie anschließend die sukzessive Verlagerung der Zuständigkeit für die Erteilung von Folge-Aufenthaltstiteln. Hierfür gelten dieselben Staffelungsmöglichkeiten wie bei Option 3.

7.2.5 Spezifische Chancen und Herausforderungen

Die neue Bundesbehörde bietet verschiedene Chancen. Weil die Organisation neu aufgebaut wird, kann diese besser an den Bedarfen ausgerichtet werden, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben bestehen (z. B. Strategie, IT, Prozesse, Organisation). Auch kann die Fach- und Rechtsaufsicht passgenau gestaltet werden. Das hohe Maß an Zentralisierung in der Organisation ermöglicht es zudem, diese einheitlich über alle Funktionsbereiche hinweg zu führen. Darüber hinaus kann der fachlich gebotene Informations- und Dienstleistungskanal für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in einer neuen Organisation einfacher etabliert werden.

[73] Die Angabe stellt eine erste grobe Schätzung dar, angelehnt an die PBS-Methodik gemäß Organisationshandbuch des BVA auf Basis von Antragszahlen aus dem Jahr 2023, Angaben zu Bearbeitungszeiten aus Gesetzesfolgenabschätzungen des FEG und FEG 2.0 sowie den in Kapitel 8 beschriebenen Effizienzeffekten. Eine präzisere Ermittlung des Personalbedarfs sollte bei angestrebter Umsetzung der Option im Rahmen der detaillierten Konzeption noch durchgeführt werden.

[74] Gemäß den kursorischen Einschätzungen der befragten juristischen Expertinnen und Experten erscheint eine Umsetzung ohne Verfassungsänderung auf Grundlage von Art. 87 Abs. 3 GG denkbar.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Die organisatorischen Anpassungen bringen wiederum Herausforderungen mit sich. Der Neuaufbau einer Behörde ist im Vergleich besonders ressourcen- und zeitintensiv. Während der Gründungsprozess, der mit formellen Anforderungen wie den Verfahren nach § 65 Bundeshaushaltsordnung und der Zustimmung des BMF verbunden ist, in der Regel innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen werden kann, nimmt die anschließende Aufbau- und Wachstumsphase bis zur vollen Funktionsfähigkeit der Behörde voraussichtlich mehrere Jahre in Anspruch. Diese Phase erfordert oft längere Übergangszeiten, die mit erhöhten Opportunitätskosten einhergehen. Im Gegensatz zu den zuvor beschriebenen Optionen müssen hier die organisatorischen Strukturen, einschließlich der Aufbau- und Ablauforganisation, die rechtlichen und prozessualen Vorgaben sowie der administrative Overhead (wie die Zentralabteilung für Finanzen, Personal, Recht etc.) vollständig neu etabliert werden. Auch auf organisationskultureller Ebene müssen sich zu etablierende Vorgehensweisen erst allmählich einspielen. Insgesamt sind hohe Anfangsinvestitionen wie etwa für Liegenschaften oder die Ausstattung der Arbeitsplätze zu erwarten. Zudem müsste neben den Sachbearbeitungen auch ein großer Stab geeigneter Führungskräfte rekrutiert werden, um den Aufbau und Betrieb einer neuen Behörde fachlich und prozessual zu steuern.

Auch die fachlichen Kompetenzen innerhalb der Organisation müssen neu aufgebaut werden, also Fachkenntnis, Know-how und Erfahrungswerte in Bezug auf die Antragsprüfungen. Hierfür ist es essenziell, möglichst viele Beschäftigte aus den bisher zuständigen Organisationen für die neue Bundesbehörde anzuwerben. Der Personalübergang ist aber durchaus mit Herausforderungen verbunden. Es stellt daher eine zentrale Erfolgsbedingung dar, qualifiziertes Personal für die Antragsprüfung in umfassendem Maß neu zu rekrutieren. Zudem muss der Zugriff auf prüfungsrelevante Expertise und Daten in der BA (insb. bei den AG-S) sichergestellt werden, da diese für die Arbeitsmarktzulassung notwendig sind. Abschließend muss trotz der Zentralisierung weiterhin ein lokaler Zugang (z. B. für Härtefälle) sichergestellt werden. Dies kann beispielsweise über eine Kooperation mit ABHn im Rahmen von Amtshilfe erfolgen.

7.3 Option „Digitale Einwanderungsagentur“

Die digitale Einwanderungsagentur zeichnet sich durch eine vollständige Digitalisierung und teilweise Automatisierung des Einwanderungsprozesses aus. Organisatorisch ist das BfAA (unter Mitwirkung der AVen) für die Bearbeitung von Anträgen auf Visum und Erst-Aufenthaltstitel zuständig, alle anderen Zuständigkeiten verbleiben bei den derzeit zuständigen Behörden (s. Abbildung 31). Eine genauere Beschreibung der digitalen Einwanderungsagentur befindet sich in Unterabschnitt 6.1.1.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Aufgabe	Zuständigkeit Ist	Zuständigkeit Soll
Antragsentgegennahme und -vorbearbeitung Visum	AV	
Prüfung und Entscheidung Visum	AV / BfAA	BfAA
Bei Bedarf: Prüfung Inlandssachverhalte im Visumprozess (z. B. bei Voraufenthalten)	(zentrale) ABH	BfAA
Durchführung beschleunigtes Fachkräfteverfahren („Vorabzustimmung“)	(zentrale) ABH	
Antragsentgegennahme, Prüfung und Entscheidung Erst-AT	ABH	BfAA
Antragsentgegennahme, Prüfung und Entscheidung Folge-AT (Verlängerung, Wechsel)	ABH	
Analoge Annahme von Antragsunterlagen Folge-AT / Aufnahme von Biometriedaten	ABH	
Arbeitsmarktzulassung	BA (ZAV/AG-S)	
Genehmigung Arbeitgeberwechsel	ABH (ggf. unter Beteiligung BA)	
Unbefristeter Aufenthaltstitel (insb. Niederlassungserlaubnis)	ABH	
Familienzusammenführung (ohne direkten zeitlichen Zusammenhang bei Antragstellung)	ABH in Zusammenarbeit mit AV	
Nachhalten und Durchsetzung Aufenthaltsrecht (z. B. Widerruf, Erlöschen, Rücknahme AT)	ABH	

Aufgabe Bereich Visum
Aufgabe Bereich Arbeitsaufnahme
Aufgabe Bereich Erst- und Folge-AT
Aufgabe Bereich nachgelagerte Prozesse

Abbildung 31: Übersicht der Zuständigkeiten für die Option „Digitale Einwanderungsagentur“

7.3.1 Aufbau- und Ablauforganisation

Die Option der digitalen Einwanderungsagentur fokussiert vorwiegend darauf, die Antrags- und Bearbeitungsprozesse umfassend zu digitalisieren. Organisatorische Anpassungen beschränken sich auf die (ohnehin geplante) vollständige Verlagerung der Bearbeitung von Erwerbsvisumanträgen an das BfAA sowie die Zentralisierung der Bearbeitung von Anträgen auf Erst-Aufenthaltstitel (verschränkt mit Visumprozess) beim BfAA. Änderungen an den Aufbau- und Ablauforganisationen sind daher bei der digitalen Einwanderungsagentur voraussichtlich nicht notwendig.

7.3.2 Personalaufbau

Die materiell-rechtliche Prüfung der Visumanträge (inkl. Erteilung des Erst-Aufenthaltstitels) liegt in dieser Option vollständig beim BfAA. Seine Personalkapazitäten müssen entsprechend etwas stärker ausgebaut werden als in den aktuellen Planungen.

In den ABHn und bei der BA finden keine funktionalen Anpassungen im Aufgabenumfang oder -zuschnitt statt, sodass diese Option keinen zusätzlichen Personalaufwuchs mit sich bringt.

7.3.3 Finanzierung

Größter Kostentreiber dieser Option ist die zentrale IT-Plattform, die entwickelt, aufgebaut und betrieben werden soll. Die Finanzierung kann erfolgen wie in Option 3 beschrieben (s. Unterabschnitt 7.1.3).

Die sonstige Finanzierung der Kosten der Verwaltungsverfahren bleibt weitgehend unverändert zum Status quo. Das BfAA erzielt in dieser Option jedoch voraussichtlich zusätzliche Einnahmen aus den Gebühren für die Erteilung der Erst-Aufenthaltstitel (ggf. Einführung einheitlicher Gebühr für Visum- und Erst-Aufenthaltstitel). Voraussichtlich kann daher ein höherer Kostenanteil aus Einnahmen gedeckt werden, als dies heute der Fall ist.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

7.3.4 Aufbau-/Transformationspfad

Der Aufbaupfad gestaltet sich bezüglich der Grundvoraussetzungen wie bei den vorangehenden Optionen (s. 7.1.4). Nachdem die rechtlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen wurden, gilt es insbesondere, die IT-Plattform aufzubauen.

Daran anschließend findet eine sukzessive Verlagerung der Erteilung von Erst-Aufenthaltstiteln zum BfAA statt, analog zu der möglichen Staffelung bei Option 3.

7.3.5 Spezifische Chancen und Herausforderungen

Bei erfolgreicher Umsetzung der IT-Plattform stellt insbesondere die Anschlussfähigkeit beziehungsweise die Anschlusswilligkeit der bisher an den Erwerbsmigrationsprozessen beteiligten Akteure einen zentralen Erfolgsfaktor für die Digitalisierung nach dem Ende-zu-Ende-Prinzip dar. Erfolgt dieser Anschluss nicht vollständig, können auch die möglichen Effizienzgewinne, etwa durch einen optimierten Datenaustausch, nicht voll realisiert werden. Deshalb sollten entsprechende Anreize oder auch Verpflichtungen durch den Bund gesetzt werden.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

8 Fazit

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels in diversen Sektoren ist Deutschland, neben Maßnahmen zur Steigerung des inländischen Erwerbspotenzials, zunehmend auf ausländische Fachkräfte angewiesen. Die Migrationsverwaltung steht jedoch auf allen föderalen Ebenen unter großem Druck. Oftmals können bereits die aktuellen Antragszahlen nicht in annehmbaren Zeiträumen bearbeitet werden.

Die Ist-Analyse dieser Studie zeigt unterschiedliche prozessuale, technische und organisatorische Herausforderungen auf, die zu dieser Überlastung beitragen. Vor diesem Hintergrund ist es zwingend notwendig, die Verwaltungsprozesse umfassend zu verbessern und Potenziale zur Effizienzsteigerung konsequent auszuschöpfen. An vielen Stellen arbeitet die öffentliche Verwaltung bereits konkret an Optimierungen. Beispiele dafür sind:

- Im Bereich „Organisation“ zielt die Gründung des BfAA im Jahr 2021 unter anderem darauf ab, die Bearbeitung von D-Visa für Fachkräfte zu zentralisieren. Ebenso erlaubt die Gründung von Zentralstellen in unterschiedlichen Ländern eine stärkere Bündelung von Kompetenzen, auch wenn diese in der Regel auf einzelne Teilprozesse (insb. bFKV) begrenzt ist.
- Im Bereich „Technik“ ist die Einführung des Auslandsportals als umfangreiche Digitalisierungsmaßname im Bereich der Visumverfahren und weiterer auswärtiger Angelegenheiten zu nennen. Auch die Einführung der elektronischen Arbeitsmarktzulassung (eAMZ) im Bereich der BA ist ein wichtiger Schritt. Die digitale Antragsstrecke „Aufenthaltstitel“ aus dem OZG-Kontext, die bereits in über 200 Kommunen ausgerollt ist, verspricht zusätzlich Vorteile. Daneben wurden in den vergangenen Jahren weitere Maßnahmen umgesetzt, beispielsweise zur Verbesserung des digitalen Datenaustausches über Schnittstellen des BVA.
- Im Bereich „Prozesse“ wurden durch die Fachkräfteeinwanderungsgesetze der Jahre 2020 und 2023 bereits Anpassungen vorgenommen, um Aufwände zu reduzieren (bspw. der Abbau von Beteiligungen der ABHn im Visumverfahren).

Ungeachtet dieser vielfältigen Anstrengungen der beteiligten Akteure wurde eine Optimierung der Verwaltungsverfahren im Kontext der Erwerbsmigration bisher noch nicht hinreichend aus einer ganzheitlichen, umfassenden und prozessübergreifenden Perspektive heraus betrachtet. Die vorliegende Studie soll diese Lücke füllen, indem sie zunächst die drei Bereiche „Technik“, „Prozesse“ und „Organisation/Zentralisierung“ verfahrensübergreifend und mit starkem Fokus auf die unterschiedlichen Nutzendengruppen analysiert. Darauf aufbauend werden Handlungsempfehlungen in den drei genannten Bereichen formuliert (s. Abbildung 32). Dabei wird auch die Frage beantwortet, ob eine organisatorische Zentralisierung der entsprechenden Verwaltungsverfahren sinnvoll und machbar ist.

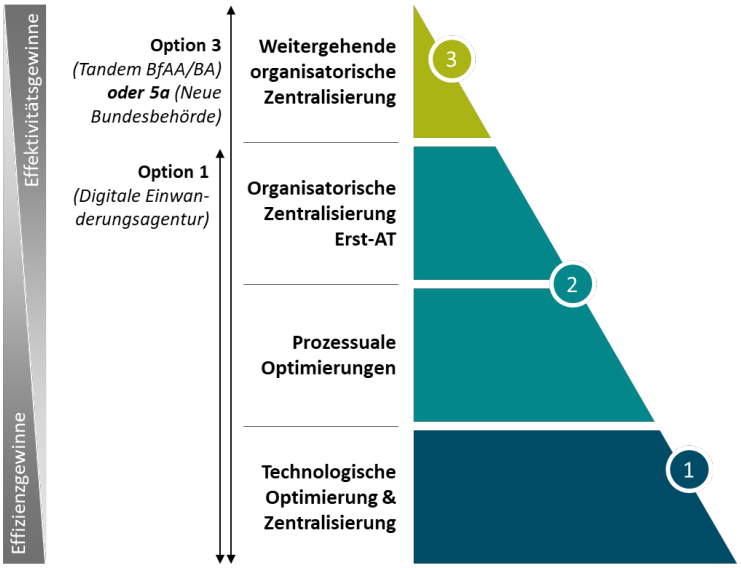


Abbildung 32: Modulare Empfehlungen der Studie

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

8.1 Technologische Optimierung und Zentralisierung

Als Grundlage für alle weiteren Verbesserungen wird empfohlen, eine zentrale, vernetzte IT-Plattform zu entwickeln, die auf bestehenden Lösungen wie dem Auslandsportal aufbaut sowie vorhandene Schnittstellen und Komponenten integriert beziehungsweise weiterentwickelt. Ziel ist eine durchgängige Plattform für alle Aufenthaltstitel (einschließlich Visa), die eine digitale Antragstellung ermöglicht. Diese Plattform wird Antragstellenden als zentraler Zugangspunkt zum Prozess dienen, während die Bearbeitungsschritte im Hintergrund an die zuständigen Behörden und deren Systeme weitergeleitet werden. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei das Datenmanagement; insbesondere soll das Once-Only-Prinzip für die Eingabe, Pflege sowie die effiziente Übertragung und Weitergabe von Daten implementiert werden. Gleichzeitig soll die Plattform die Beschäftigten durch vielseitige Funktionen, Automatisierung und den Einsatz von KI unterstützen.

8.2 Prozessuale Optimierungen und Zentralisierung der Erteilung von Erst-Aufenthaltstiteln

Aufbauend auf diesen technischen Optimierungen können unterschiedliche prozessuale Verbesserungen umgesetzt werden. Das wesentliche Ziel ist dabei ein optimaler und effizienter Ablauf der Prozesse. Dies wird erreicht, indem die Anzahl notwendiger Termine in den Prozessen reduziert, die verbleibenden Termine effizienter gestaltet, redundante Prüfungen im Gesamtprozess abgebaut sowie Bearbeitungs- und Liegezeiten verkürzt werden. Zentrale Empfehlungen sind in diesem Zusammenhang:

- Der Visumprozess sollte stärker mit der Erteilung des Erst-Aufenthaltstitels im Inland verschränkt werden. Hierin liegt ein besonders hohes Potenzial für den Abbau von Redundanzen und die Nutzung von Synergien.
- Darauf aufbauend sollten die Antragsprüfung und Erteilung des Erst-Aufenthaltstitels zentralisiert und beides von derjenigen Behörde ausgeführt werden, die auch den Visumantrag prüft (BfAA oder eine neue Bundesbehörde, s. u.). Auf diese Weise kann höchstmögliche Effizienz bei der Erteilung des Erst-Aufenthaltstitels sichergestellt werden.

Sollten „lediglich“ die technischen und prozessualen Empfehlungen umgesetzt werden, entspricht dies der Einführung einer „Digitalen Einwanderungsagentur“, wie sie als Option 1 beschrieben wurde (s. Abschnitt 6.1). Für die Antragstellenden tritt hierbei die zentrale, vernetzte IT-Plattform als wesentlicher Zugangs- und Kontaktpunkt zu den Verwaltungsprozessen in den Vordergrund. Im Hintergrund werden die Prozesse durch die technischen Systeme auch bei teilweise dezentralen Zuständigkeiten an die entsprechend zuständigen, dislozierten Behörden geroutet. Die Vorteile, die mit einer (weitergehenden) organisatorischen Zentralisierung verbunden sind, sind hierbei nicht oder nur eingeschränkt zu erwarten (s. u.).

8.3 Weitergehende organisatorische Zentralisierung

Für eine organisatorische Zentralisierung der betrachteten Kernprozesse wurden verschiedene Optionen entwickelt und im Rahmen einer Nutzwertanalyse verglichen (s. Kapitel 6).

In der Gesamtbetrachtung erscheint die Zentralisierung bei einem Tandem aus BfAA und BA (Option 3) am vielversprechendsten. Bei dieser Lösung wird im Wesentlichen die Erteilung von Visa, Erst- und Folge-Aufenthaltstiteln beim BfAA zentralisiert, während die Verantwortung für die Arbeitsmarktzulassung bei

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

der BA verbleibt und Kooperationsstrukturen zwischen BfAA und BA gestärkt werden. Diese Option überzeugt insbesondere durch anzunehmende fachliche Qualitätsgewinne, ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis und eine gute Umsetzbarkeit. Insbesondere ergeben sich, weil auf bestehende Strukturen aufgesetzt wird, geringere Übergangszeiträume sowie entsprechend geringere Transitions- und Opportunitätskosten. Darüber hinaus findet in der Option eine kompetenzorientierte Aufgabenteilung zwischen BfAA und BA statt, die „wesensfremde" Verantwortlichkeiten in den Organisationen vermeidet.

Als weitere Alternative kommt die Neugründung einer „Bundesbehörde für Erwerbsmigration" (Option 5a) infrage. Dabei würden die aktuellen Zuständigkeiten des BfAA und der BA im Bereich Erwerbsmigration unter dem Dach einer gemeinsamen Behörde zusammengezogen und dort die Erteilung von Erst- und Folge-Aufenthaltstiteln im Inland zentralisiert. Eine solche Lösung würde einen „Neustart" für die Migrationsverwaltung im Bereich Erwerbsmigration symbolisieren. Darüber hinaus böte sie den Vorteil, dass die Erteilung von Aufenthaltstiteln, als zentrales Element im Vollzug des Aufenthaltsrechts, inklusive der Arbeitsmarktzulassung einheitlich gesteuert werden kann. Für Erwerbsmigrantinnen und -migranten ist eine solche Lösung besonders intuitiv und transparent, da alle relevanten Zuständigkeiten unter einem Dach gebündelt werden. Gleichzeitig ist eine Neugründung mit deutlich höherem zeitlichen und finanziellen Aufwand und Risiken verbunden als der Ausbau bestehender Organisationen.

8.4 Empfehlung

Als Ergebnis der Studie wird die Umsetzung des „Tandem BfAA/BA" (Option 3) empfohlen. Dies umfasst die Schaffung der beschriebenen zentralen, vernetzten IT-Plattform, die Umsetzung der aufgezeigten prozessualen Optimierungen sowie die Zentralisierung der Erteilung der einschlägigen Visa, Erst- und Folge-Aufenthaltstitel beim BfAA unter Mitwirkung der BA insbesondere für die Arbeitsmarktzulassung.

Alternativ kann die Neugründung einer „Bundesbehörde für Erwerbsmigration" (Option 5a) erwogen werden, sofern die fachlichen Mehrwerte im Vergleich zu Option 3 wichtiger eingeschätzt werden als die damit verbundenen zeitlichen und finanziellen Mehraufwände und Risiken.

Sollte eine organisatorische Zentralisierung der Folge-Aufenthaltstitel (und ggf. der Arbeitsmarktzulassung) trotz der damit verbundenen Chancen (s. u.) depriorisiert werden, kann auch die „Digitale Einwanderungsagentur" (Option 1) umgesetzt werden, gewissermaßen als Minimallösung. Auch diese verspricht substanzielle Verbesserungen und Effizienzgewinne, bleibt aber mit Blick auf die möglichen Effektivitätssteigerungen hinter den beiden erstgenannten Optionen deutlich zurück.

8.5 Chancen und Herausforderungen

Die Umsetzung einer der empfohlenen Optionen verspricht verschiedene Effizienzsteigerungen. Durch die technischen und prozessualen Optimierungen (in allen drei Optionen) sowie die weitergehende organisatorische Zentralisierung (in den Optionen 3 und 5a) können bei den Verwaltungsverfahren im Bereich Erwerbsmigration einer groben ersten, groben Schätzung zufolge bis zu ca. 40 Prozent der aktuellen Bearbeitungszeit eingespart werden (s. Abbildung 33).[75]

[75] Für die Schätzung wurden als Basiswert Bearbeitungszeiten für die betrachteten Kern- und Unterstützungsprozesse aus den Gesetzesfolgenabschätzungen des FEG (2020) und FEG 2.0 (2023) sowie aus der onDEA-Datenbank des Statistischen Bundesamtes angenommen. Anschließend wurden 32 konkrete Effizienztreiber entlang der Kategorien „Technik", „Prozess" und „Organisation" identifiziert. Für diese Effizienztreiber wurde pro Option und Teilprozess eine Schätzung der jeweils erzielbaren Effizienzgewinne (in Minuten) durchgeführt. Diese Effizienzgewinne

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

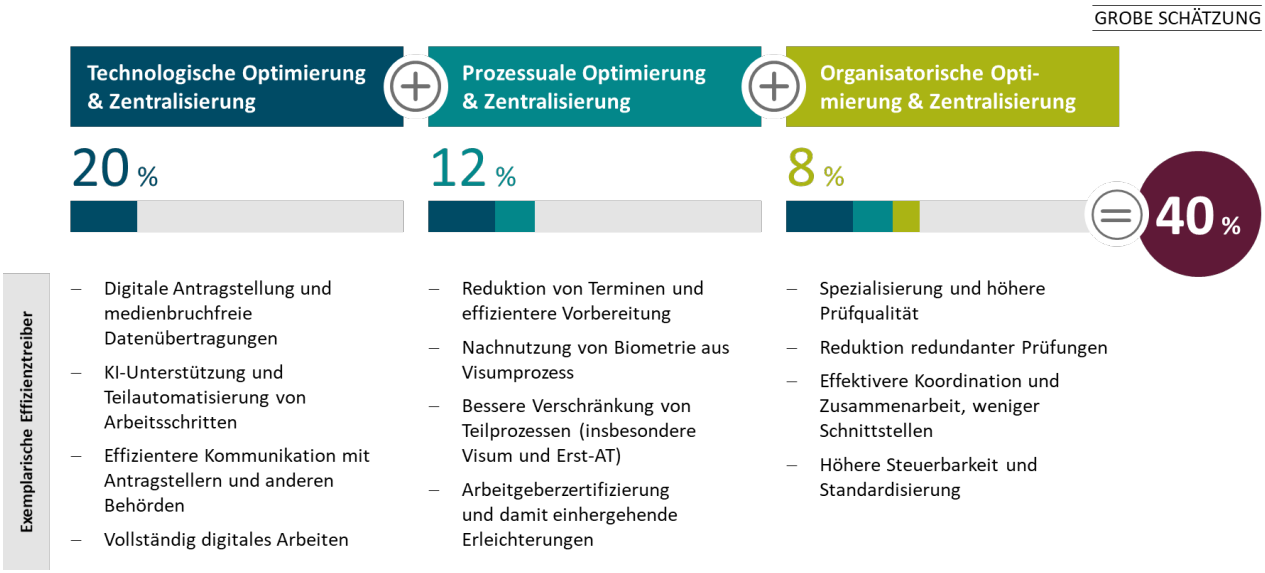


Abbildung 33: Grobe Schätzung der Effizienzgewinne durch die empfohlenen Optimierungen

Neben den Effizienzgewinnen verspricht die organisatorische Zentralisierung, wie in den Optionen 3 und 5a, **weitere Vorteile und erhöhte Effektivität**. Eine zentrale Aufgabenwahrnehmung bietet insbesondere folgende Vorteile:

- Die Zentralisierung ermöglicht eine schnellere Anpassung an steigende Antragsvolumina und erlaubt einen **flexiblen Personaleinsatz**, um Kapazitätsengpässe gezielt auszugleichen.
- Bei sich ändernden Rahmenbedingungen, wie beispielsweise Gesetzesänderungen, ermöglicht die Zentralisierung eine **schnellere und einheitlichere Anpassung**, insbesondere durch zentralisierte Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen.
- Die Zentralisierung fördert eine **höhere Spezialisierung**, was bei der komplexen Rechtsmaterie von großem Vorteil ist.
- Eine zentrale Organisation ermöglicht eine **konsistente Führung** und eine **bessere Steuerung** der Prozesse.
- Durch die Zentralisierung wird ein durchgängig **korrekter und einheitlicher Vollzug der Gesetze** im gesamten Bundesgebiet sichergestellt.
- Die Zentralisierung schafft mehr **Transparenz und Verständlichkeit**, sowohl für Erwerbsmigrantinnen und -migranten als auch für die Beschäftigten in der Verwaltung.
- Durch die geringere Anzahl von Schnittstellen und Übergabepunkten werden **Risiken für Verzögerungen und Liegezeiten minimiert** und **Hürden für die Kooperation abgebaut**.
- In einem zentralisierten System kann eine vernetzte IT-Plattform einfacher implementiert und betrieben werden, was die **Einführung von Innovationen und digitalen Prozessen erleichtert**.

wurden je Kategorie und Teilprozess aufaddiert und ein gewichteter Durchschnitt der einzelnen Teilprozesse gebildet (gewichtet nach Antragszahlen des Jahres 2023). Daraufhin wurde ein Durchschnittswert über die drei ausführlicher betrachteten Optionen (1, 3 und 5a) gebildet. Anschließend wurden 30 Prozent der geschätzten Zeitgewinne abgezogen, um etwaigen Einschränkungen bei der Effektkumulation Rechnung zu tragen.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Gleichzeitig stellen sich für eine Zentralisierung auch Herausforderungen:

- Die Frage der **rechtlichen Umsetzbarkeit** konnte im Rahmen dieser Studie nur kursorisch untersucht werden, wobei alle befragten juristischen Expertinnen und Experten eine grundsätzliche rechtliche Machbarkeit der Optionen als gegeben ansehen. Zur Absicherung sollte dies jedoch möglicherweise durch ein entsprechendes juristisches Gutachten untersucht werden.
- Es ist wichtig, die **Akzeptanz der Länder und der Beschäftigten** für eine Zentralisierung der betrachteten Aufgaben sicherzustellen, insbesondere in den kommunalen ABHn. In diesem Zusammenhang sollte die Frage geklärt werden, welche **Rolle die ABHn** in einem zukünftigen System einnehmen (insb. im Bereich Erwerbsmigration) und wie die **Schnittstellen der ABHn mit einer zentralen Stelle** ausgestaltet werden können (insb. mit Blick auf Fragen der Integration, aber auch für Fragen des Entzugs von Aufenthaltstiteln etc.).
- Der mit einer Aufgabenverlagerung einhergehende Personalaufwuchs beim BfAA oder einer neuen Bundesbehörde wäre mit entsprechenden **Mehrkosten für den Bund** verbunden, die gegebenenfalls nicht vollständig über Gebühreneinnahmen gedeckt werden können. Da gleichzeitig die Länder und Kommunen durch den Wegfall von Aufgaben entlastet werden, sind gegebenenfalls übergreifende Fragen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu klären, sofern der Bund die Mehrkosten nicht trägt.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen eine solide Grundlage bieten, um die Effizienz und Effektivität der Verwaltungsprozesse im Bereich der Erwerbsmigration signifikant zu verbessern. Die gezielte Zentralisierung der Aufgaben sorgt nicht nur für eine höhere Anpassungsfähigkeit und Transparenz, sondern auch für eine bundesweit einheitliche Anwendung des Aufenthaltsgesetzes. Trotz der identifizierten Herausforderungen bietet dieser Ansatz der Zentralisierung eine vielversprechende Möglichkeit, die Verwaltung der Erwerbsmigration in Deutschland zukunftsfähig und leistungsstark aufzustellen: Einladend, Einfach und Nachhaltig.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

9 Anhang

9.1 Übersicht teilnehmende Beobachtungen, Interviews und Zielbildworkshop (teilweise anonymisiert)

Kategorie	Organisation/Person	Art der Erhebung
Arbeitgeber:innen und Vertreter:innen	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände	Teilnahme am Zielbildworkshop, Interview
	Bundesverband Deutsche Startups	Teilnahme am Zielbildworkshop
	Chemnitzer Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH	Teilnahme am Zielbildworkshop
	Großer deutscher Mischkonzern (AG)	Interview
	Großer deutscher Mischkonzern (GmbH)	Interview
	Deutsche Industrie- und Handelskammer	Teilnahme am Zielbildworkshop, Interview
Arbeitnehmer:innen und Vertreter:innen	Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg DGB/VHS	Interview
	Bundeskonferenz der Migrantenorganisationen	Teilnahme am Zielbildworkshop
	Deutscher Gewerkschaftsbund	Teilnahme am Zielbildworkshop
	Erwerbsmigrantin Nr. 1	Interview
	Erwerbsmigrantin Nr. 2	Interview
	Erwerbsmigrant Nr. 3	Teilnahme am Zielbildworkshop
	Große Migrantenorganisation auf Bundesebene	Teilnahme am Zielbildworkshop
Recht, Wissenschaft, Sonstige	Anwalt im Bereich Fachkräfteeinwanderungsrecht Nr. 1	Teilnahme am Zielbildworkshop, Interview
	Anwältin im Bereich Fachkräfteeinwanderungsrecht Nr. 2	Interview
	Beratungsdienstleister mit Projekten im Bereich Prozessoptimierung im Kontext Erwerbsmigration	Interview
	Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung	Teilnahme am Zielbildworkshop
	Sachverständigenrat für Integration und Migration gGmbH	Interview
	Juristische Expertise (Lehrstuhl Universität) Nr. 1	Interview

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Kategorie	Organisation/Person	Art der Erhebung
	Juristische Expertise (Lehrstuhl Universität) Nr. 2	Interview
Verwaltung	Zentralstelle für die Einwanderung von Fachkräften in der Region Norddeutschland	Teilnehmende Beobachtung
	Zentralstelle für die Einwanderung von Fachkräften in der Region Westdeutschland	Interview
	Zentralstelle für die Einwanderung von Fachkräften in der Region Süddeutschland	Interview
	Ausländerbehörde in der Region Norddeutschland	Teilnehmende Beobachtung
	Ausländerbehörde in der Region Ostdeutschland	Teilnehmende Beobachtung
	Ausländerbehörde in der Region Süddeutschland Nr. 1	Teilnehmende Beobachtung
	Ausländerbehörde in der Region Süddeutschland Nr. 2	Interview
	Ausländerbehörde in der Region Westdeutschland	Interview
	Auswärtiges Amt	Teilnahme am Zielbild-workshop, Interview
	Bundesagentur für Arbeit	Teilnahme am Zielbild-workshop, Interview (x2), Teilnehmende Beobachtung
	Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten	Teilnahme am Zielbild-workshop, teilnehmende Beobachtung
	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	Teilnahme am Zielbild-workshop, Interview
	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Teilnahme am Zielbild-workshop
	Bundesministerium für Bildung und Forschung	Teilnahme am Zielbild-workshop
	Bundesministerium des Innern und für Heimat	Teilnahme am Zielbild-workshop, Interview
	Bundesverwaltungsamt	Interview (x2)
	Deutsches Generalkonsulat in der Region Vorderasien	Teilnehmende Beobachtung
	Deutsche Botschaft in der Region Nordafrika	Interview
	Deutsche Botschaft in der Region Südosteuropa	Teilnehmende Beobachtung
	Deutsche Botschaft in der Region Südostasien	Teilnehmende Beobachtung
	Deutsches Generalkonsulat in der Region Südamerika	Interview

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Kategorie	Organisation/Person	Art der Erhebung
	Landesministerium für Integration und Soziales in Westdeutschland	Teilnahme am Zielbildworkshop
	Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen	Interview

9.2 Fachliche Analyse – Erläuterung Bewertungskriterien

Kriterium	Beschreibung
1 Einladend	
Zugang (+)	— Umfang der Optionen für Beratung und Antragstellung („Omni Channel“, d. h. digital und analog), inkl. örtliche Nähe für etwaige Präsenztermine sowie Kanäle für Nachforderungen und Rückfragen — Möglichkeiten einer proaktiven Ansprache der Antragstellenden, z. B. bei zeitnah auslaufenden Aufenthaltstiteln oder bei Erfüllung der Kriterien für einen anderen (vorteilhafteren) Aufenthaltstitel, z. B. Blaue Karte EU oder Niederlassungserlaubnis — Qualität der Bereitstellung aller relevanten Informationen für den Prozess der Antragstellung (bspw. Auffindbarkeit, Vollständigkeit) — Einfachheit des Prozesses der Dateneingabe (inkl. Dauer, Umfang) und Grad der Nachnutzung von Daten und Unterlagen (bspw. im weiteren Verlauf der Antragsbearbeitung), inkl. Vorhandensein von Handlungsanweisungen und intuitiven Benutzungsoberflächen im Antragsprozess
Prozesstransparenz (+)	— Grad der Transparenz über Verwaltungsprozesse für alle Beteiligten, inkl. Nachvollziehbarkeit der Zuständigkeiten — Grad der Transparenz über Bearbeitungsfortschritt, Verzögerungen oder Änderungen im Antragsprozess (inkl. Grad der Transparenz zum aktuellen Bearbeitungsstatus und voraussichtliche Bearbeitungsdauer)
Adressatengerechte Kommunikation (+)	— Qualität und Verständlichkeit der Kommunikationsinhalte (bspw. durch Vorhandensein und Nutzungsmöglichkeiten mehrsprachiger Ressourcen, einfacher Sprache, grafisch-visueller Hinweise und barrierefreier Kommunikationsformen) — Möglichkeiten der Kommunikation in weiteren Sprachen bei Bedarf
Diversitätskompetenz (+)	— Förderung und Wertschätzung von Vielfalt (bspw. durch Diversitäts- und Anti-Diskriminierungskompetenzen sowie kultursensible Kommunikation) — Erfahrung im Umgang mit Personen in unterschiedlichen Lebenslagen (z. B. Studierende, Auszubildende, Erwerbstätige, Familienangehörige) und unterschiedlicher Herkunft
Serviceorientierung (+)	— Art und Weise der Bearbeitung der Anliegen von Antragstellerinnen und Antragstellern durch Verwaltungsmitarbeitende — Art und Weise des Gegenübertretens und der prozessbegleitenden Ansprache von Antragstellerinnen und Antragstellern durch Verwaltungsmitarbeitende — Grad der Verankerung eines Selbstverständnisses gegenüber den Antragstellenden als Dienstleister für „Kundinnen“ bzw. „Kunden“
2 Einfach	
Bearbeitungsgeschwindigkeit (+)	— Qualität und Geschwindigkeit der Bearbeitung von Anträgen und Dokumenten (inkl. Qualität der Arbeitsabläufe, Qualität der Medien- und Systemnutzung in der Bearbeitung, Dauer von Teilprozessen)

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Kriterium	Beschreibung
Interaktionseffizienz (+)	— Qualität, Effektivität und Produktivität zwischen verschiedenen beteiligten Akteuren oder Komponenten innerhalb eines Prozesses; Qualität der Informations- und Datenflüsse (inkl. der Qualität der technischen und fachlichen Schnittstellen, Nutzung der vorhandenen Informationen und Daten sowie Datenquellen)
Infrastruktur (+)	— Qualität und Nutzungsgrad der technischen Systeme (inkl. Kapazität, technische Schnittstellen, Softwarelösungen/Fachverfahren, Infrastrukturmaßnahmen) — Qualität und Nutzungsmöglichkeiten von digitalen Innovationen und Automatisierungstechnologien (bspw. digitales Antragsportal, Workflowmanagement-Systeme, KI-gestützte Entscheidungsunterstützungssysteme) — Vorhandensein und Qualität von Ersatzprozessen, Notfallplänen, regelmäßigen Backups für den Fall von Störungen oder Ausfällen
Aufgabenpassung und Expertisesicherung (+)	— Passung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten mit bestehenden Kernaufgaben/-kompetenzen, auch um qualitativ hochwertige Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen — Grad der Berücksichtigungsfähigkeit lokaler Gegebenheiten im Inland — Vorhandensein und Nutzungsmöglichkeiten von Länder- und Fachexpertise — Grad der Spezialisierungsmöglichkeiten der Sachbearbeitungen auf bestimmte Länder- oder Fallgruppen
3 Nachhaltig	
Verlässliches Verwaltungshandeln (+)	— Grad der abbildbaren Breiten- und Tiefenkenntnis des Aufenthaltsrechts in der Belegschaft — Ermöglichung einer bundesweit (Inland) bzw. weltweit (Ausland) einheitlichen Gesetzesanwendung — Grad der Umsetzung und Wirksamkeit von Maßnahmen gegen Verfahrensmissbrauch (bspw. Vorhandensein und Nutzungsgrad von Richtlinien, Schulungen, Schutzmaßnahmen, Überprüfungen) — Vorhandensein und Nutzungsgrad von Möglichkeiten des Qualitätsmanagements zur Sicherung und Verbesserung der Leistungserbringung
Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit (+)	— Adaptierbarkeit von Strukturen, Verwaltungsprozessen und Arbeitsabläufen bei veränderten externen Rahmenbedingungen — Grad der Steuerbarkeit von Prozessen und Prozessschnittstellen, inkl. Möglichkeiten der Umsetzung prozessualer Anpassungen bei Bedarf — Anpassungsfähigkeit bei gesetzlichen Änderungen, inkl. Möglichkeiten der Fortbildung des Personals — Stärke der fachlichen Führung durch angemessene Führungsspannen und Spezialisierung des Führungspersonals
Flexibler Personaleinsatz (+)	— Adaptierbarkeit von Arbeitsverteilung (bspw. zur Mobilisierung von Ressourcen bei Lastspitzen oder bei Personalausfällen) sowie der Allokation von Personal (bspw. nach Expertise und Arbeitslast) — Möglichkeiten des Personalaufwuchses bei langfristig steigendem Personalbedarf — Skalierbarkeit des Personaleinsatzes bei Veränderungen externer Rahmenbedingungen (z. B. größere Unternehmensansiedelungen mit hoher Fachkräfterekrutierung in Drittstaaten)
Digitale Souveränität (+)	— Qualität von digitalen Systemen, Infrastruktur und Verwaltungsprozessen (bspw. zur Gewährleistung von Plattform- und Herstellerunabhängigkeit) — Steuerbarkeit von IT-Dienstleistern und Fachverfahrensherstellern durch die Verwaltung als Auftraggeber („Auftraggeberfähigkeit“) — Vorhandensein von Digitalkompetenzen seitens Verwaltungsmitarbeitenden für souveränen Umgang mit digitalen Anwendungen
Datenschutzrechtliche Anforderungen und	— Qualität der Datenhaltung und -verarbeitung (bspw. gemäß DSGVO und BDSG zum Schutz sensibler personenbezogener Daten)

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Kriterium	Beschreibung
Informationssicherheit (+)	— Möglichkeiten der Regulation des Zugriffs auf Daten (bspw. um Manipulation oder Zerstörung zu vermeiden und zur Sicherstellung von Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit) — Sicherstellung eines datenschutzkonformen Umgangs mit sensiblen Daten durch Datensparsamkeit, Datenschutzbeauftragte sowie regelmäßige Kontrollen und Audits
Innovationsoffenheit und -fähigkeit (+)	— Fähigkeit und Bereitschaft zum Erkennen und Bewerten aktueller technologischer Trends zur Integration in bestehende Verwaltungsprozesse — Implementierbarkeit von Innovationen und technischen Lösungen

9.3 Analyse der Kosten – Erläuterung Bewertungskriterien

Kriterium	Beschreibung
4 Kosten Aufbau	
Kosten Entwicklung der technischen Infrastruktur (-)	— Sachkosten für Aufbau der technischen Infrastruktur (z. B. Investitionen in Anschaffungs- und Lizenzkosten, Hardware, (Standard-)Software) — Personalkosten für Aufbau der technischen Infrastruktur (z. B. Softwareentwicklung, Installation, Konfiguration, Anbindung Bestandssysteme, Datenintegration, Wartung, Support, IT-Sicherheit) — Personal- und Sachkosten für zeitlich begrenzten Parallelbetrieb der technischen Systeme bis zur Ablösung durch den Regelbetrieb der Ziel-IT
Kosten Bereitstellung und Betrieb der Liegenschaften (-)	— Sachkosten für Bereitstellung von Liegenschaften (z. B. Erwerb oder Renovierung von Gebäuden, Umzug, Ausstattung mit Mobiliar/Arbeitsplätzen) — Betriebskosten für Immobilien während des zeitlich begrenzten Parallelbetriebs durch redundante Raumkapazitäten in bisher zuständigen Stellen (z. B. laufende Ausgaben für Energie, Wartung, Sicherheitsdienstleistungen)
Kosten Personal (-)	— Personalkosten des Organisationsaufbaus (z. B. Personal für Planung und Koordinierung des Organisationsaufbaus, Umsetzungskoordination, Abstimmung mit Akteuren, Aus- und Weiterbildung, Einarbeitung, Rekrutierung, administrative Gemeinkosten) — Personalkosten des zeitlich begrenzten Parallelbetriebs (z. B. Gehälter, Löhne, Sozialabgaben, Zusatzleistungen) durch redundante Personalkapazitäten in bisher zuständigen Stellen
Kosten sonstige Sachmittel (-)	— Sonstige Sachkosten des Organisationsaufbaus, z. B. Kosten für externe Beratung/Unterstützung
5 Kosten Regelbetrieb	
Kosten Betrieb (und Weiterentwicklung) der technischen Infrastruktur (-)	— Sachkosten für Regelbetrieb und Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur (z. B. Hosting- und Serverkosten, Lizenzkosten, Hardware, (Standard-)Software, Verbrauchsmittel) — Personalkosten für Regelbetrieb und Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur (z. B. Weiterentwicklung von Software, Wartung, Support, IT-Sicherheit), inkl. laufende Anpassungen an Veränderungen in angebundenen Systemen/Anwendungen
Kosten Betrieb der Liegenschaften (-)	— Sachkosten für Betrieb der Liegenschaften (z. B. Abschreibung oder Anmietung von Gebäuden inkl. Nebenkosten, Wartung, Sicherheitsdienstleistungen) — Sachkosten für Erneuerungen von Arbeitsplatzausstattung und Mobiliar in angemessenen Zeiträumen
Kosten Personal (-)	— Personalkosten des Regelbetriebs (z. B. Gehälter, Sozialabgaben, Zusatzleistungen, Aus- und Weiterbildungen)
Kosten sonstige Sachmittel (-)	— Sonstige Sachkosten des Regelbetriebs (z. B. Büromaterial, Kosten für Beratungsleistungen)

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

9.4 Analyse der Umsetzungskomplexität – Erläuterung Bewertungskriterien

Kriterium	Beschreibung
6 Umsetzungskomplexität	
Akzeptanz der Beschäftigten (+)	— Antizipierter Grad der Akzeptanz bei Beschäftigten von BA, BfAA, kommunalen und zentralen ABHn bzgl. der Zuständigkeiten und Gestaltung der Verwaltungsprozesse
Akzeptanz der Länder (+)	— Antizipierter Grad der Akzeptanz bei politischen Entscheidungstragenden sowie Leitungspersonal der Verwaltung auf Landesebene bzgl. der Zuständigkeiten und Gestaltung der Verwaltungsprozesse
Akzeptanz des Bundes (+)	— Antizipierter Grad der Akzeptanz bei politischen Entscheidungstragenden sowie Leitungspersonal der Verwaltung auf Bundesebene bzgl. der Zuständigkeiten und Gestaltung der Verwaltungsprozesse
Arbeitgeberattraktivität und Personalverfügbarkeit (+)	— Grad der Arbeitgeberattraktivität (inkl. Gehaltsattraktivität, Entwicklungsperspektiven, Optionen zum ortsflexiblen Arbeiten, Arbeitskultur, Qualität und Verfügbarkeit von Weiterbildungsoptionen) — Fähigkeit zur Rekrutierung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (z. B. durch Kampagnen, Hochschulkooperationen, Möglichkeiten der Abordnung etc.)
Personalübergang und Einarbeitung (+)	— Verfügbarkeit von (Bestands-)Personal mit einschlägigen Erfahrungen und Kenntnissen in den relevanten Aufgabenfeldern, inkl. der Möglichkeit des Übergangs von Personal mit bestehendem Dienstverhältnis in einer anderen Behörde — Qualität und Geschwindigkeit der Einarbeitung von neuem Personal zur geregelten Übertragung von Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Wissen
Rechtliche Komplexität und Risiken (-)	— Umfang und Grad der Komplexität von notwendigen rechtlichen Anpassungen zur Realisierung der Option, insb. im Staats- und Verfahrensrecht (z. B. Verfassungsänderungen, Anpassungen im Aufenthaltsgesetz, Rechtsverordnungen etc.) — Ausmaß der rechtlichen Risiken, die mit einer Realisierung der Option verbunden sind
Organisatorische Auf- bzw. Umbaukomplexität (-)	— Schwierigkeitsgrad und Dauer der organisatorischen Umsetzung der Neuorganisation, insb. durch den Umfang der notwendigen Anpassungen im Vergleich zum Status quo — Anzahl und Heterogenität der beteiligten Akteure auf den verschiedenen föderalen Ebenen — Form und Komplexität der Finanzierung
Technische Aufbaukomplexität (-)	— Schwierigkeitsgrad und Dauer der Umsetzung der empfohlenen technischen Optimierungen — Anzahl und Heterogenität der beteiligten Akteure, die an die Systeme anzubinden sind — Dauer der Hochlauf- und Startphase bis zur technischen Einsatzbereitschaft, unter Berücksichtigung von Effizienzverlusten durch Parallelbetrieb und technische Komplexität

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

9.5 Nutzwertanalyse – Bewertungsskala

Die Bewertung der einzelnen Kriterien erfolgte in einem relativen Vergleich der Optionen untereinander mit Blick auf die unterschiedlichen bewertungsrelevanten Aspekte innerhalb der Kriterien (s. o.). Die Einstufung erfolgt entlang einer qualitativen Skala mit fünf Ausprägungen. Die Skala für Kriterien mit einer positiven Polarität (oben mit „(+)“ gekennzeichnet), also solche bei denen eine stärkere Ausprägung positiv ist (z. B. Transparenz, Effizienz, Akzeptanz), ist dabei wie folgt ausgestaltet:

0/4 ○ (Ausprägung des Kriteriums sehr gering),
1/4 ◔ (Ausprägung des Kriteriums gering),
2/4 ◑ (Ausprägung des Kriteriums mittel),
3/4 ◕ (Ausprägung des Kriteriums hoch),
4/4 ● (Ausprägung des Kriteriums sehr hoch).

Für Kriterien mit einer negativen Polarität (oben mit „(-)“ gekennzeichnet), also solchen, bei denen eine stärkere Ausprägung negativ zu bewerten ist (z. B. Kosten, Risiken, Aufbaukomplexität), ist die Skala dabei wie folgt ausgestaltet:

0/4 ○ (Ausprägung des Kriteriums sehr hoch),
1/4 ◔ (Ausprägung des Kriteriums hoch),
2/4 ◑ (Ausprägung des Kriteriums mittel),
3/4 ◕ (Ausprägung des Kriteriums gering),
4/4 ● (Ausprägung des Kriteriums sehr gering).

Auf diese Weise entsprechen hohe Punktwerte in der Bewertung immer dem wünschenswerten Ergebnis (z. B. hohe Effizienz, geringe Kosten). Durch können die Nutzwerte der einzelnen Kriterien ohne weitere Modifikation aufaddiert werden und die in Summe höchsten Werte zeigen die insgesamt beste Option auf.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

9.6 Nutzwertanalyse – Ergebnisübersicht (Harvey Balls)

Bewertungs-kriterien	Option 1 Digitale Einwan-derungs-agentur	Option 2 Landes-zentral-stellen für Erwerbs-migra-tion	Option 3 Tandem BfAA/BA	Option 4 Bundes-behörde für Ein-wande-rung und Arbeits-marktzu-lassung	Option 5a Neue Bundes-behörde für Erwerbs-migration	Option 5b Neue Bundes-behörde für Erwerbs-migration mit Flächen-präsenz	Option 5c Zentrali-sierung bei der BA	Option 5d Zentrali-sierung beim BfAA	Option 5e Zentralisierung beim BAMF
Fachliche Analyse									
Einladend									
Zugang (+)	●	◕	◕	◕	◑	●	◕	◑	◕
Prozesstrans-parenz (+)	◕	◕	●	◕	●	●	●	●	●
Adressaten-gerechte Kommunika-tion (+)	◑	◑	◕	◑	●	●	●	◕	●
Diversitäts-kompetenz (+)	◑	◕	◕	◑	◕	◕	◕	◕	◑
Serviceorien-tierung (+)	◑	◑	◑	◑	◕	◕	◕	◑	◔
Einfach									
Bearbei-tungsge-schwindigkeit (+)	◑	◕	●	◑	●	●	●	●	●
Interaktions-effizienz (+)	◑	◑	◕	◑	●	●	●	●	●
Infrastruktur (+)	◑	◕	◕	◑	●	●	◕	◕	◕
Aufgabenpas-sung und Ex-pertisesiche-rung (+)	◕	●	◕	◕	◑	◕	◔	◔	◔
Nachhaltig									
Verlässliches Verwaltungs-handeln (+)	◔	◑	●	◔	●	◕	◕	◕	◕

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungs-kriterien	Option 1 Digitale Einwan-derungs-agentur	Option 2 Landes-zentral-stellen für Erwerbs-migra-tion	Option 3 Tandem BfAA/BA	Option 4 Bundes-behörde für Ein-wande-rung und Arbeits-marktzu-lassung	Option 5a Neue Bundes-behörde für Erwerbs-migration	Option 5b Neue Bundes-behörde für Erwerbs-migration mit Flächen-präsenz	Option 5c Zentrali-sierung bei der BA	Option 5d Zentrali-sierung beim BfAA	Option 5e Zentralisierung beim BAMF
Fachliche Steuerungs- und Anpas-sungsfähig-keit (+)	◔	◑	●	◑	●	◕	◕	◕	◕
Flexibler Per-sonaleinsatz (+)	◔	◑	●	◔	◕	◑	◕	◕	◕
Digitale Sou-veränität (+)	◑	◑	◕	◑	●	●	◕	◕	◕
Datenschutz-rechtliche An-forderungen und Informa-tionssicher-heit (+)	◑	◑	◕	◑	●	◕	●	●	●
Innovations-offenheit und -fähigkeit (+)	◑	◑	◕	◑	●	●	◕	●	◕
Analyse der Kosten									
Kosten Aufbau									
Kosten Ent-wicklung der technischen Infrastruktur (-)	◔	◑	◕	◔	◑	◑	◕	◕	◑
Kosten Be-reitstellung und Betrieb der Liegen-schaften (-)	●	◑	◕	◕	◑	◑	◑	◑	◑
Kosten Perso-nal (-)	●	◑	◑	◕	◑	◕	◔	◔	○

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Option 1 Digitale Einwanderungsagentur	Option 2 Landeszentralstellen für Erwerbsmigration	Option 3 Tandem BfAA/BA	Option 4 Bundesbehörde für Einwanderung und Arbeitsmarktzulassung	Option 5a Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration	Option 5b Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration mit Flächenpräsenz	Option 5c Zentralisierung bei der BA	Option 5d Zentralisierung beim BfAA	Option 5e Zentralisierung beim BAMF
Kosten sonstige Sachmittel (-)	◕	◔	◑	◕	◑	◔	◑	◑	◔
Kosten Regelbetrieb									
Kosten Betrieb (und Weiterentwicklung) der technischen Infrastruktur (-)	◔	◑	◕	◔	◕	◕	◕	◕	◕
Kosten Betrieb der Liegenschaften (-)	○	◑	◕	○	◕	◔	◕	◕	◑
Kosten Personal (-)	◔	◑	◕	◔	◕	◑	◕	◕	◕
Kosten sonstige Sachmittel (-)	◔	◑	◕	◔	◕	◕	◕	◕	◕
Analyse der Umsetzungskomplexität									
Umsetzungskomplexität									
Akzeptanz der Beschäftigten (+)	●	●	◕	◕	◔	◑	◔	◔	○
Akzeptanz der Länder (+)	●	◕	◑	◕	◔	◑	◔	◔	◔
Akzeptanz des Bundes (+)	◑	◕	●	◑	◕	◕	◕	◕	◔
Arbeitgeberattraktivität	◑	◑	●	◕	●	●	●	●	●

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungs-kriterien	Option 1 Digitale Einwan-derungs-agentur	Option 2 Landes-zentral-stellen für Erwerbs-migra-tion	Option 3 Tandem BfAA/BA	Option 4 Bundes-behörde für Ein-wande-rung und Arbeits-marktzu-lassung	Option 5a Neue Bundes-behörde für Erwerbs-migration	Option 5b Neue Bundes-behörde für Erwerbs-migration mit Flächen-präsenz	Option 5c Zentrali-sierung bei der BA	Option 5d Zentrali-sierung beim BfAA	Option 5e Zentralisierung beim BAMF
und Personal-verfügbarkeit (+)									
Personal-übergang und Einarbeitung (+)	●	◑	◑	◕	◑	◕	◔	◔	○
Rechtliche Komplexität und Risiken (-)	●	◕	◑	◕	◑	◔	◔	◑	◔
Organisatori-sche Auf- bzw. Umbau-komplexität (-)	●	◔	◕	◑	◔	○	◑	◑	◔
Technische Aufbaukom-plexität (-)	◔	◑	◕	◔	●	◕	◑	◑	◔

Legende: ○ 0, ◔ 1, ◑ 2, ◕ 3, ● 4

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

9.7 Nutzwertanalyse – Ergebnisübersicht (Gewichtete Werte)

Bewertungs-kriterien	Option 1 Digitale Einwan-derungs-agentur	Option 2 Landes-zentral-stellen für Erwerbs-migration	Option 3 Tandem BfAA/BA	Option 4 Bundes-behörde für Ein-wande-rung und Arbeits-marktzu-lassung	Option 5a Neue Bun-desbe-hörde für Erwerbs-migration	Option 5b Neue Bun-desbe-hörde für Erwerbs-migration mit Flächen-präsenz	Option 5c Zentralisie-rung bei der BA	Option 5d Zentralisie-rung beim BfAA	Option 5e Zentralisie-rung beim BAMF
Fachliche Analyse									
Einladend									
Zugang	24,0	18,0	18,0	18,0	12,0	24,0	18,0	12,0	18,0
Prozesstrans-parenz	30,0	30,0	40,0	30,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Adressatenge-rechte Kom-munikation	15,0	15,0	22,5	15,0	30,0	30,0	30,0	22,5	30,0
Diversitäts-kompetenz	4,0	6,0	6,0	4,0	6,0	6,0	6,0	6,0	4,0
Serviceorien-tierung	7,0	7,0	7,0	7,0	10,5	10,5	10,5	7,0	3,5
Gesamt (Einladend)	**80,0**	**76,0**	**93,5**	**74,0**	**98,5**	**110,5**	**104,5**	**87,5**	**95,5**
Einfach									
Bearbeitungs-geschwindig-keit	30,0	45,0	60,0	30,0	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
Interaktions-effizienz	20,0	20,0	30,0	20,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Infrastruktur	15,0	22,5	22,5	15,0	30,0	30,0	22,5	22,5	22,5
Aufgabenpas-sung und Ex-pertisesiche-rung	22,5	30,0	22,5	22,5	15,0	22,5	7,5	7,5	7,5
Gesamt (Einfach)	**87,5**	**117,5**	**135,0**	**87,5**	**145,0**	**152,5**	**130,0**	**130,0**	**130,0**
Nachhaltig									
Verlässliches Verwaltungs-handeln	7,5	7,5	15,0	30,0	7,5	30,0	22,5	22,5	22,5

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungs-kriterien	Option 1 Digitale Einwan-derungs-agentur	Option 2 Landes-zentral-stellen für Erwerbs-migration	Option 3 Tandem BfAA/BA	Option 4 Bundes-behörde für Ein-wande-rung und Arbeits-marktzu-lassung	Option 5a Neue Bun-desbe-hörde für Erwerbs-migration	Option 5b Neue Bun-desbe-hörde für Erwerbs-migration mit Flächen-präsenz	Option 5c Zentralisie-rung bei der BA	Option 5d Zentralisie-rung beim BfAA	Option 5e Zentralisie-rung beim BAMF
Fachliche Steuerungs- und Anpas-sungsfähigkeit	7,5	7,5	15,0	30,0	15,0	30,0	22,5	22,5	22,5
Flexibler Per-sonaleinsatz	0,0	6,0	12,0	18,0	6,0	18,0	12,0	18,0	18,0
Digitale Sou-veränität	2,0	4,0	4,0	6,0	4,0	8,0	8,0	6,0	6,0
Datenschutz-rechtliche An-forderungen und Informati-onssicherheit	2,0	4,0	4,0	6,0	4,0	8,0	6,0	8,0	8,0
Innovationsof-fenheit und -fähigkeit	6,0	12,0	12,0	18,0	12,0	24,0	24,0	18,0	24,0
Gesamt (Nachhaltig)	**25,0**	**41,0**	**62,0**	**108,0**	**48,5**	**118,0**	**95,0**	**95,0**	**101,0**
Gesamt (Fachlich)	**208,5**	**255,5**	**336,5**	**210,0**	**361,5**	**358,0**	**329,5**	**318,5**	**320,5**
Rang (Fachlich)	**9**	**7**	**3**	**8**	**1**	**2**	**4**	**6**	**5**
Analyse der Kosten									
Kosten Aufbau									
Kosten Ent-wicklung der technischen Infrastruktur	5,0	10,0	15,0	5,0	10,0	10,0	15,0	15,0	10,0
Kosten Bereit-stellung und Betrieb der Liegenschaf-ten	40,0	20,0	30,0	30,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Kosten Perso-nal	40,0	20,0	20,0	30,0	20,0	30,0	10,0	10,0	0,0

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungs-kriterien	Option 1 Digitale Einwan-derungs-agentur	Option 2 Landes-zentral-stellen für Erwerbs-migration	Option 3 Tandem BfAA/BA	Option 4 Bundes-behörde für Ein-wande-rung und Arbeits-marktzu-lassung	Option 5a Neue Bun-desbe-hörde für Erwerbs-migration	Option 5b Neue Bun-desbe-hörde für Erwerbs-migration mit Flächen-präsenz	Option 5c Zentralisie-rung bei der BA	Option 5d Zentralisie-rung beim BfAA	Option 5e Zentralisie-rung beim BAMF
Kosten sons-tige Sachmit-tel	15,0	5,0	10,0	15,0	10,0	5,0	10,0	10,0	5,0
Gesamt (Kosten Auf-bau)	**100,0**	**55,0**	**75,0**	**80,0**	**60,0**	**65,0**	**55,0**	**55,0**	**35,0**
Kosten Regelbetrieb									
Kosten Be-trieb (und Weiterent-wicklung) der technischen Infrastruktur	10,0	20,0	30,0	10,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
Kosten Be-trieb der Lie-genschaften	0,0	20,0	30,0	0,0	30,0	10,0	30,0	30,0	20,0
Kosten Perso-nal	40,0	80,0	120,0	40,0	120,0	80,0	120,0	120,0	120,0
Kosten sons-tige Sachmit-tel	10,0	20,0	30,0	10,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
Gesamt (Kosten Regel-betrieb)	**60,0**	**140,0**	**210,0**	**60,0**	**210,0**	**150,0**	**210,0**	**210,0**	**200,0**
Gesamt (Kosten)	**160,0**	**195,0**	**285,0**	**140,0**	**270,0**	**215,0**	**265,0**	**265,0**	**235,0**
Rang (Kosten)	**8**	**7**	**1**	**9**	**2**	**6**	**3**	**3**	**5**
Analyse der Umsetzungskomplexität									
Umsetzungskomplexität									
Akzeptanz der Beschäftigten	20,0	20,0	15,0	15,0	5,0	10,0	5,0	5,0	0,0
Akzeptanz der Länder	20,0	15,0	10,0	15,0	5,0	10,0	5,0	5,0	5,0

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungs-kriterien	Option 1 Digitale Einwan-derungs-agentur	Option 2 Landes-zentral-stellen für Erwerbs-migration	Option 3 Tandem BfAA/BA	Option 4 Bundes-behörde für Ein-wande-rung und Arbeits-marktzu-lassung	Option 5a Neue Bun-desbe-hörde für Erwerbs-migration	Option 5b Neue Bun-desbe-hörde für Erwerbs-migration mit Flächen-präsenz	Option 5c Zentralisie-rung bei der BA	Option 5d Zentralisie-rung beim BfAA	Option 5e Zentralisie-rung beim BAMF
Akzeptanz des Bundes	10,0	15,0	20,0	10,0	15,0	15,0	15,0	15,0	5,0
Arbeitgebe-rattraktivität und Personal-verfügbarkeit	20,0	20,0	40,0	20,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Personalüber-gang und Ein-arbeitung	80,0	40,0	40,0	60,0	40,0	60,0	20,0	20,0	0,0
Rechtliche Komplexität und Risiken	100,0	75,0	50,0	75,0	50,0	25,0	25,0	50,0	25,0
Organisatori-sche Auf- bzw. Umbaukom-plexität	80,0	20,0	60,0	40,0	20,0	0,0	40,0	40,0	20,0
Technische Aufbaukom-plexität	10,0	20,0	30,0	10,0	40,0	30,0	20,0	20,0	10,0
Gesamt (Umsetzungs-komplexität)	**340,0**	**225,0**	**265,0**	**245,0**	**215,0**	**190,0**	**170,0**	**195,0**	**105,0**
Gesamt (Umsetzungs-komplexität)	**340,0**	**225,0**	**265,0**	**245,0**	**215,0**	**190,0**	**170,0**	**195,0**	**105,0**
Rang (Umsetzungs-komplexität)	**1**	**4**	**2**	**3**	**5**	**7**	**8**	**6**	**9**

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

9.8 Nutzwertanalyse – Spezifische Übersicht der Optionen mit Begründungen

Nutzwertanalyse: Option 1 – Digitale Einwanderungsagentur

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Einladend				
Zugang	6,00	4,00	24,00	**Omni-Channel-Zugang mit Rückkanal:** Garantierter digitaler Zugang über IT-Plattform inkl. digitalem Rückkanal; Vor-Ort-Beratung und -Antragsstellung (für Folge-Aufenthaltstitel, Folge-AT) im Inland weiterhin flächendeckend in ABHn möglich. **Proaktive Ansprache:** Möglichkeiten einer teilautomatisierten, proaktiven Kontaktaufnahme mit den Erwerbsmigrantinnen und -migranten über die Plattform, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, z. B. rechtzeitig vor Ablauf von befristeten Titeln oder bei Erfüllung der Voraussetzung für einen „besseren“ Titel, z. B. die Blaue Karte EU oder eine Niederlassungserlaubnis (setzt automatischen Datenabgleich mit verschiedenen Quellen, z. B. Gehaltsdaten, voraus); Nutzungsgrad mutmaßlich heterogen, da bei Folge-AT von den einzelnen ABHn abhängig (keine zentrale Steuerung möglich) und notwendiger Datenabgleich in dezentralem System schwieriger zu etablieren. **Informationsbereitstellung:** Einheitliche, vollständige und gut auffindbare Bereitstellung von Informationen und Verwaltungsleistungen auf zentraler Plattform; ggf. bestehen heterogene organisationsspezifische Informationsangebote (insb. ABHn, aber auch BA, AVen etc.) fort. **Nutzendenführung und Datennachnutzung:** Nutzendenführung bei digitaler Antragstellung durch zentrale IT-Plattform vorgegeben und qualitativ hochwertig ausgestaltet (einfache Dateneingabe, KI-Unterstützung etc.); Nachnutzung der eingegebenen Daten durch zentrales Datenmanagement ist insgesamt gut, jedoch weniger Kontrolle über konsequente digitale Datenerfassung und -nachnutzung seitens der Behörden (insb. ABHn) in dezentralem System (keine zentrale Steuerung).
Prozesstransparenz	10,00	3,00	30,00	**Transparenz über Verwaltungsprozesse und Zuständigkeiten:** Insgesamt hoch durch recht klare Regelungen der Zuständigkeit und einheitliches Frontend durch IT-Plattform (Nutzende müssen nicht vollständig wissen, wer was bearbeitet). Allerdings gewisse Einschränkungen der Transparenz durch eine weiterhin vergleichsweise hohe Anzahl an Akteuren (Aufgabenteilung und Übergabepunkte zwischen Behörden für Antragsteller ggf. nicht verständlich). **Transparenz über Bearbeitungsstatus**: Antragsstatus über zentrale Plattform jederzeit einsehbar; konsequente Angabe der entsprechenden Informationen durch die verantwortliche Behörde ggf. nicht vollständig steuerbar (keine zentrale Steuerung).
Adressatengerechte Kommunikation	7,50	2,00	15,00	**Verständlichkeit von Kommunikationsinhalten:** Informationsangebote auf zentraler Plattform können mehrsprachig und auch in einfacher Sprache bereitgestellt werden; ggf. fortbestehende ergänzende Informationskanäle variieren mutmaßlich mit Blick auf diese Möglichkeiten. **Möglichkeit von Mehrsprachigkeit in Interaktionen:** Aufbau von entsprechender Sprachkompetenz in dezentralem System voraussichtlich nicht möglich bzw. mit großen Unterschieden je nach zuständiger Behörde, Kommunikation daher voraussichtlich überwiegend auf Deutsch; Akzeptanz der Entgegennahme von

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				englischsprachigen Nachweisen kann nicht flächendeckend sichergestellt werden (ggf. durch KI-gestützte Übersetzungsfunktionen aber zumindest zu verbessern).
Diversitätskompetenz	2,00	2,00	4,00	**Förderung und Wertschätzung von Vielfalt:** Ausprägung mutmaßlich divergierend durch heterogene Akteurslandschaft und fehlende zentrale Steuerungsfähigkeit (Kompetenz kann nicht flächendeckend sichergestellt werden). Außerdem nur wenige bis keine flächendeckenden Weiterbildungsangebote abbildbar, um Diversitäts- und Anti-Diskriminierungskompetenz zu fördern. **Erfahrung im Umgang mit Personen in unterschiedlichen Lebenslagen:** ABHn geübt im Umgang mit Personengruppen in unterschiedlichen Lebenslagen; allerdings sind insb. kleinere ABHn oftmals nur selten mit bestimmten Fallkonstellationen betraut (und daher auch nicht immer sicher bezüglich der Rechtsanwendung in diesen Fällen). Auch eine Spezialisierung auf bestimmte Herkunftsländer und ein Aufbau von Kenntnissen zu entsprechenden Kulturaspekten, die es in der Kommunikation zu berücksichtigen gilt, kann kaum stattfinden.
Serviceorientierung	3,50	2,00	7,00	**Kundenzentrierung und Haltung der Verwaltung ggü. den Antragstellerinnen und Antragstellern mutmaßlich variierend**; flächendeckende Serviceorientierung durch mangelnde zentrale Steuerung nicht sicherzustellen (einschließlich Abwesenheit eines flächendeckenden Beschwerdemanagements).
Gesamt (Einladend)	**29,00**	**/**	**80,00**	**/**
		Einfach		
Bearbeitungsgeschwindigkeit	15,00	2,00	30,00	**Höhere Bearbeitungsgeschwindigkeit durch Effizienzgewinne im Vergleich zum Status quo** (Unterstützung durch IT-Plattform und Prozessanpassungen), allerdings nicht im gleichen Maße wie in stärker zentralisierten Optionen (keine flächendeckenden Spezialisierungsmöglichkeiten, Risiko für Liegezeiten bei Beteiligungen, Risiko für Wartezeiten bei ABHn durch Überlastungssituation, voraussichtlich Weiternutzung von nicht-optimalen, heterogenen Fachverfahren etc.)
Interaktionseffizienz	10,00	2,00	20,00	**Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform**, aber immer noch vergleichsweise viele beteiligte Akteure an den Prozessen mit einem Risiko für Reibungsverluste, Probleme bei der Kooperation, Liege- und Wartezeiten (z. B. bei Klärungsbedarfen zwischen den beteiligten Behörden), auch aufgrund mangelnder Gesamtsteuerung der an den Prozessen beteiligten Behörden; Risiko für heterogene Datenqualität durch dezentrale Strukturen, die sich dann auf etwaige Beteiligungen und Folgeprozesse auswirkt.
Infrastruktur	7,50	2,00	15,00	**Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform;** Fortbestehen der dezentralen Fachverfahren insb. in den ABHn mit qualitativen Unterschieden; dezentrale IT-Infrastrukturen mit begrenzten Möglichkeiten und Skalierbarkeit (insb. bei den ABHn); heterogene technische Ausstattung/Hardware; Nutzung von modernder IT (z. B. Cloud) und anderen innovativen Lösungen (z. B. KI) jenseits der Implementierungen innerhalb der zentralen Plattform vermutlich nicht flächendeckend; lokale technische Redundanzen und Notfall-IT mutmaßlich begrenzt.
Aufgabenpassung und Expertisesicherung	7,50	3,00	22,50	**Lokale Expertise im Inland durch die Ortsnähe der ABHn vorhanden** (bei BA durch regionale ZAV-Standorte und AG-S ebenfalls hoch); Kompetenzorientierte Aufgabenteilung zwischen aufenthaltsrechtlichen (ABHn, BfAA) und Arbeitsmarktfragen (BA); wenig Spezialisierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten der ABHn durch geringe Antragsmasse und heterogene Verteilung (insb. eine Herausforderung für kleine und mittlere ABHn).

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Gesamt (Einfach)	**35,00**	**/**	**87,50**	**/**
Nachhaltig				
Verlässliches Verwaltungshandeln	7,50	1,00	7,50	**Heterogene Breiten- und Tiefenkenntnis des Aufenthaltsrechts in den ABHn durch variierende Fallzahlen der unterschiedlichen Titelkategorien**, eher geringe Spezialisierungsmöglichkeiten und schwach ausgeprägte Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten; dadurch heterogene Gesetzesanwendung in der Fläche; Umsetzung eines Qualitätsmanagements nicht flächendeckend möglich; Implementierung und Steuerung von Maßnahmen gegen Verfahrensmissbrauch nicht flächendeckend möglich.
Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit	7,50	1,00	7,50	**Keine zentrale Steuerung für die Arbeit der ABHn**; unterschiedliche personelle und finanzielle Rahmenbedingungen sorgen für Varianz bei der Anpassungsfähigkeit; Herausforderungen bei der Anpassung an (häufige und/oder kurzfristige) Gesetzesanpassungen; je nach Größe der ABH-Teams und der Anzahl bestimmter Fallgruppen gibt es oftmals keine dedizierten fachlichen Führungskräfte für bestimmte Teilbereiche des Aufenthaltsrechts (erschwert die fachliche Steuerung, z. B. bei Klärungsbedarf); Anpassungen an Strukturen und Prozesse müssen in vielen Behörden gleichzeitig durchgeführt werden, was hohe Anpassungsaufwände bedeutet.
Flexibler Personaleinsatz	6,00	1,00	6,00	**Geringe Personalflexibilität** in ABHn für Folge-AT durch in der Regel kleine Teams für Erwerbsmigration (sofern überhaupt spezialisierte Teams vorhanden sind), teilweise nur wenige Mitarbeitende in den ABHn, wodurch sich Abwesenheiten (Urlaube, Krankheiten) massiv auf Bearbeitungszeiten durchschlagen können; kaum Möglichkeiten Personalkapazitäten kurzfristig aufzustocken (lange Vorläufe für neue Stellen, darüber hinaus viele unbesetzte Stellen); wenig Möglichkeiten für kurzfristige Unterstützung in bestimmten Bereichen durch insgesamt dünne Personaldecken in ABHn und hohe Spezifität der Rechtsmaterie; kurzfristig ansteigende Antragszahlen können oft kaum bewältigt werden und führen oft unmittelbar zu einem Rückstau.
Digitale Souveränität	2,00	2,00	4,00	**Qualität der digitalen Systeme und IT-Lösungen durch dezentrale Strukturen heterogen**; Steuerungsfähigkeit von IT-Dienstleistern durch viele „kleine“ Akteure (insb. ABHn) mit größeren Herausforderungen verbunden als bei wenigen „großen“ Auftraggebern; Flächendeckende Digitalkompetenzen nicht sicherzustellen.
Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit	2,00	2,00	4,00	**Qualität der Datenhaltung und -verarbeitung jenseits der zentralen IT-Plattform vermutlich heterogen** und nicht bundesweit einheitlich steuerbar; flächendeckende, vollständige Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen schwer sicherzustellen (z. B. heterogenes Angebot von Schulungen etc.).
Innovationsoffenheit und -fähigkeit	6,00	2,00	12,00	**Innovationsoffenheit und -fähigkeit heterogen bei den ABHn**; oftmals weniger im Fokus, da für kleinere Behörden sehr aufwändig und aus Ressourcengründen in der Regel nicht sinnvoll größere Innovationsprojekte (z. B. KI-Tools etc.) zu implementieren; daher auch Implementationsfähigkeit entsprechender Innovationen bei ABHn eingeschränkt.
Gesamt (Nachhaltig)	**31,00**	**/**	**41,00**	**/**
Gesamt (Fachlich)	**208,50**			
Ranking (Fachlich)	**9**			

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Kosten Aufbau				
Kosten Entwicklung der technischen Infrastruktur	5,00	1,00	5,00	**Vergleichsweise hohe Kosten für die technische Entwicklung der zentralen IT-Plattform** (insb. Anbindung einer Vielzahl heterogener Systeme, aufwändigere Datenintegration).
Kosten Bereitstellung und Betrieb der Liegenschaften	10,00	4,00	40,00	**Kaum anfallende Kosten für Bereitstellung von Liegenschaften** im Zusammenhang mit der Umsetzung der Option, da sich kaum veränderte Zuständigkeiten ergeben (Aufstockung BfAA ggf. sogar im Rahmen der bestehenden räumlichen Kapazitäten möglich).
Kosten Personal	10,00	4,00	40,00	**Sehr geringe Aufbaukosten im Bereich Personal**, da sich in dieser Option kaum veränderte Zuständigkeiten ergeben und damit kaum Rekrutierungsbedarf; ggf. Personalkosten für Projektgruppe o.ä. zur Steuerung der Entwicklung der zentralen IT-Plattform; Parallelbetrieb eher kurz.
Kosten sonstige Sachmittel	5,00	3,00	15,00	**Kosten für Sachmittel des Aufbaus im Wesentlichen begrenzt** auf Kosten für Dienstleister zum Aufbau der zentralen IT-Plattform.
Gesamt (Kosten Aufbau)	**30,00**	**/**	**100,00**	**/**
Kosten Regelbetrieb				
Kosten Betrieb (und Weiterentwicklung) der technischen Infrastruktur	10,00	1,00	10,00	**Hohe Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur durch hohe Dezentralität**; regelmäßige Anpassungen Schnittstellen und weiterer Komponenten an diverse Fachverfahren in den ABHn und Bedarf für Anpassungen der Fachverfahren bei Anpassungen an der zentralen Plattform; kaum Nutzung von Skaleneffekten möglich (Betrieb und Weiterentwicklung diverser IT-Systeme und Fachverfahren in dezentralem System; wenig Konsolidierung).
Kosten Betrieb der Liegenschaften	10,00	0,00	0,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen sehr hohe Betriebskosten für die Liegenschaften** durch sehr hohe Anzahl von dezentralen Standorten und entsprechend hohe Kosten für Mieten/Abschreibungen (bei kaufmännischer Rechnung/Doppik), Instandhaltung, Renovierungen, regelmäßige Neuausstattungen etc.; kaum Nutzung von Skaleneffekten. Bewertung geht davon aus, dass bei keinem der involvierten Akteure (insb. ABHn, zABHn, BfAA, BA) wesentliche Reduktionen von Liegenschaften/Büroflächen vorgenommen werden können im Vergleich zu den anderen Optionen).
Kosten Personal	40,00	1,00	40,00	**Vergleichsweise hohe Kosten für Personal im Regelbetrieb**; hohe Anzahl von Standorten und vergleichsweise großer Personalkörper über alle beteiligten Ebenen und Behörden hinweg, insb. durch fehlende Möglichkeiten der Nutzung von Skaleneffekten und geringere Effizienzsteigerungen durch ausbleibende Zentralisierung der Folgetitel-Erteilung.
Kosten sonstige Sachmittel	10,00	1,00	10,00	**Eher hohe sonstige Sachmittelkosten** wegen geringer Möglichkeiten der Nutzung von Skaleneffekten und möglichen Mengenrabatten bei Beschaffungen durch hohe Anzahl dezentraler Akteure; auch bei Bedarf für Beratung/Dienstleistungen kaum Synergieeffekte nutzbar (ähnlich Aufträge in verschiedenen Behörden).
Gesamt (Kosten Regelbetrieb)	**70,00**	**/**	**60,00**	**/**
Gesamt (Kosten)	**160,00**			
Ranking (Kosten)	**8**			

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Umsetzungskomplexität				
Akzeptanz der Beschäftigten	5,00	4,00	20,00	**Hohe Akzeptanz:** Kommunale ABHn behalten einen großen Teil ihrer Zuständigkeit; auch BfAA und BA behalten jeweils ihre Zuständigkeiten (d. h. keine Veränderungen der Beschäftigungsverhältnisse).
Akzeptanz der Länder	5,00	4,00	20,00	**Sehr hohe Akzeptanz bei Ländern**, da Zuständigkeiten zu einem großen Teil auf Landesebene verbleiben (und durch die Kommunen ausgeübt werden), während gleichzeitig eine gewisse Entlastung durch die Zentralisierung der Erst-Aufenthaltstitel (Erst-AT) stattfindet.
Akzeptanz des Bundes	5,00	2,00	10,00	**Mittlere Akzeptanz des Bundes** da durch technische und prozessuale Optimierungen und Zentralisierung Verbesserungen erreicht werden, die bei der Adressierung des Fachkräftemangels im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Stabilität helfen; gleichzeitig wird nicht das vollständig mögliche Potenzial gehoben und die Lösung könnte damit, nicht zuletzt auch kommunikativ, hinter den Erwartungen zurückbleiben.
Arbeitgeberattraktivität und Personalverfügbarkeit	10,00	2,00	20,00	**Mittlere Arbeitgeberattraktivität und Rekrutierungsfähigkeit**; Entlastung der Mitarbeitenden im Vergleich zum Status quo, jedoch größere Herausforderungen qualifiziertes Personal für Tätigkeiten in der Migrationsverwaltung auf kommunaler Ebene zu gewinnen und zu halten; Entwicklungs- und Spezialisierungsmöglichkeiten im Vergleich zu anderen Optionen eher eingeschränkt; Bezahlung von Tarifbeschäftigten nach TVöD Bund/Kommune attraktiver im Vergleich zu TV-L.
Personalübergang und Einarbeitung	20,00	4,00	80,00	**Personalübergang gewährleistet,** da Zuständigkeiten weitgehend so bleiben wie im Status quo und damit kaum Personalverschiebungen notwendig sind; lediglich für Erteilung der Erst-AT voraussichtlich zusätzliche Personalrekrutierung und Einarbeitung notwendig; durch Einbettung in etablierte Organisation (BfAA) und wesensähnliche Aufgabe zu bisherigen Zuständigkeiten aber vergleichsweise schnelle Einarbeitung des neuen Personals möglich.
Rechtliche Komplexitäten und Risiken	25,00	4,00	100,00	**Sehr geringe rechtliche Komplexität**, da kaum Veränderungen an den aktuellen Zuständigkeiten vorgenommen werden und keine Neugründungen von Organisationen vorgesehen sind.
Organisatorische Auf- und Umbaukomplexität	20,00	4,00	80,00	**Geringe Auf- und Umbaukomplexität**, da kaum Veränderungen an den aktuellen Strukturen und Zuständigkeiten vorgenommen werden (bzw. weniger umfangreich als bei anderen Optionen).
Technische Aufbaukomplexität	10,00	1,00	10,00	**Technische Aufbaukomplexität hoch**, da dezentrale IT-Systeme neben der zentralen Plattform bestehen bleiben und mit dieser integriert/verknüpft werden müssen.
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**340,00**	**/**
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**340,00**	**/**
Ranking (Umsetzungskomplexität)	**1**			

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Nutzwertanalyse: Option 2 – Landeszentralstellen für Erwerbsmigration

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Einladend				
Zugang	6,00	3,00	18,00	**Omni-Channel-Zugang mit Rückkanal:** Garantierter digitaler Zugang über IT-Plattform inkl. digitalem Rückkanal; Vor-Ort-Beratung und -Antragsstellung im Inland eher herausfordernd (Zentralstellen nur an wenigen Orten pro Land, sofern persönliche Terminmöglichkeiten überhaupt geboten werden, sind diese mit längeren Anreisewegen verbunden); ggf. telefonische oder digitale Beratungsmöglichkeiten (z. B. per Videokonferenz). **Proaktive Ansprache:** Möglichkeiten einer teilautomatisierten, proaktiven Kontaktaufnahme mit den Erwerbsmigrantinnen und -migranten über die Plattform, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, z. B. rechtzeitig vor Ablauf von befristeten Titeln oder bei Erfüllung der Voraussetzung für einen „besseren" Titel, z. B. die Blaue Karte EU oder eine Niederlassungserlaubnis (setzt automatischen Datenabgleich mit verschiedenen Quellen, z. B. Gehaltsdaten, voraus); Nutzungsgrad mutmaßlich heterogen, da bei Folge-AT von den einzelnen zABHn abhängig (keine zentrale Steuerung möglich) und notwendiger Datenabgleich in dezentralem System schwieriger zu etablieren. **Informationsbereitstellung:** Einheitliche, vollständige und gut auffindbare Bereitstellung von Informationen und Verwaltungsleistungen auf zentraler Plattform; ggf. bestehen heterogene organisationsspezifische Informationsangebote (insb. bei zABHn, aber auch BA, AVen etc.) fort. **Nutzendenführung und Datennachnutzung:** Nutzendenführung bei digitaler Antragstellung durch zentrale IT-Plattform vorgegeben und qualitativ hochwertig ausgestaltet (einfache Dateneingabe, KI-Unterstützung etc.); Nachnutzung der eingegebene Daten durch zentrales Datenmanagement insgesamt gut, jedoch keine bundesweit einheitliche Kontrolle über konsequente digitale Datenerfassung und -nachnutzung seitens der Behörden (insb. zABHn) in dezentralem System (keine zentrale Steuerung).
Prozesstransparenz	10,00	3,00	30,00	**Transparenz über Verwaltungsprozesse und Zuständigkeiten:** Insgesamt hoch durch recht klare Regelungen der Zuständigkeit und einheitliches Frontend durch IT-Plattform (Nutzende müssen nicht vollständig wissen, wer was bearbeitet). Allerdings gewisse Einschränkungen der Transparenz durch weiterhin vergleichsweise hohe Anzahl an Akteuren (Aufgabenteilung und Übergabepunkte zwischen Behörden für Antragsteller ggf. nicht verständlich. **Transparenz über Bearbeitungsstatus**: Antragsstatus über zentrale Plattform jederzeit einsehbar; konsequente Angabe der entsprechenden Informationen durch verantwortliche Behörde ggf. nicht vollständig steuerbar (keine zentrale Steuerung).
Adressatengerechte Kommunikation	7,50	2,00	15,00	**Verständlichkeit von Kommunikationsinhalten:** Informationsangebote auf zentraler Plattform können mehrsprachig und auch in einfacher Sprache bereitgestellt werden; ggf. fortbestehende ergänzende Informationskanäle variieren mutmaßlich mit Blick auf diese Möglichkeiten. **Möglichkeit von Mehrsprachigkeit in Interaktionen:** Aufbau von entsprechender Sprachkompetenz in nur teilweise zentralisiertem System voraussichtlich nicht möglich bzw. mit großen Unterschieden je nach zuständiger Behörde, Kommunikation daher voraussichtlich überwiegend auf Deutsch; Akzeptanz der Entgegennahme von englischsprachigen Nachweisen kann nicht

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				flächendeckend sichergestellt werden (ggf. durch KI-gestützte Übersetzungsfunktionen aber zumindest zu verbessern).
Diversitätskompetenz	2,00	3,00	6,00	**Förderung und Wertschätzung von Vielfalt**: Kompetenz kann je Land besser aufgebaut werden durch höhere Steuerungsfähigkeit, Ausprägung zwischen Ländern jedoch ggf. divergierend. Außerdem können in den Landesstellen Weiterbildungen angeboten werden, um Diversitäts- und Anti-Diskriminierungskompetenz zu fördern. Allerdings lässt sich auch dies nicht bundesweit sicherstellen. **Erfahrung im Umgang mit Personen in unterschiedlichen Lebenslagen:** Die zABHn müssten sich die entsprechende Kompetenz und Expertise zunächst aufbauen, würden aber durch ihre Größe vermutlich alle relevanten Fallkonstellationen abbilden können. Auch eine Spezialisierung auf bestimmte Herkunftsländer und ein Aufbau von Kenntnissen zu entsprechenden Kulturaspekten, die es in der Kommunikation zu berücksichtigen gilt, wären zumindest teilweise möglich.
Serviceorientierung	3,50	2,00	7,00	**Kundenzentrierung und Haltung der Verwaltung ggü. den Antragstellerinnen und Antragstellern mutmaßlich variierend**; flächendeckende Serviceorientierung durch mangelnde zentrale Steuerung nicht sicherzustellen (einschließlich Abwesenheit flächendeckendes Beschwerdemanagement).
Gesamt (Einladend)	**29,00**	**/**	**76,00**	**/**
Einfach				
Bearbeitungsgeschwindigkeit	15,00	3,00	45,00	**Höhere Bearbeitungsgeschwindigkeit durch Effizienzgewinne im Vergleich zum Status quo und zu Option 1** (Unterstützung durch IT-Plattform und Prozessanpassungen; höhere Spezialisierungsmöglichkeiten, weniger Präsenztermine etc.), allerdings nicht im gleich Maße wie in noch stärker zentralisierten Optionen (Risiko für Liegezeiten bei Beteiligungen; Risiko für Wartezeiten je nach finanzieller Situation der Länder und Möglichkeiten der personellen Ausstattung der Zentralstellen; voraussichtlich Weiternutzung von nicht-optimalen, heterogenen Fachverfahren etc.).
Interaktionseffizienz	10,00	2,00	20,00	**Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform**, aber immer noch vergleichsweise viele beteiligte Akteure an den Prozessen mit einem Risiko für Reibungsverluste, Probleme bei der Kooperation, Liege- und Wartezeiten (z. B. bei Klärungsbedarfen zwischen den beteiligten Behörden), auch aufgrund mangelnder Gesamtsteuerung der an den Prozessen beteiligten Behörden; Risiko für heterogene Datenqualität durch dezentrale Strukturen, die sich dann auf etwaige Beteiligungen und Folgeprozesse auswirkt.
Infrastruktur	7,50	3,00	22,50	**Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform**; stärkere Konsolidierung der IT-Landschaft in den Ländern; Fortbestehen der von dezentralen Fachverfahren insb. in den zentralen ABHn, ggf. mit qualitativen Unterschieden; dezentrale IT-Infrastrukturen in den Ländern mit voraussichtlich eingeschränkter Skalierbarkeit; heterogene technische Ausstattung/Hardware in den Ländern; Nutzung von modernder IT (z. B. Cloud) und anderen innovativen Lösungen (z. B. KI) jenseits der Implementierungen innerhalb der zentralen Plattform vermutlich nicht in allen Ländern; technische Redundanzen und Notfall-IT mutmaßlich begrenzt.
Aufgabenpassung und Expertisesicherung	7,50	4,00	30,00	**Lokale Expertise im Inland durch die mittlere Ortsnähe der zentralen ABHn immer noch angemessen** (bei BA durch regionale ZAV-Standorte und AG-S ebenfalls hoch); kompetenzorientierte Aufgabenteilung zwischen aufenthaltsrechtlichen (zentrale ABHn, BfAA) und Arbeitsmarktfragen (BA); Spezialisierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten der zentralen ABHn durch Bündelung je Land vorhanden.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Gesamt (Einfach)	**35,00**	**/**	**117,50**	**/**
Nachhaltig				
Verlässliches Verwaltungshandeln	7,50	2,00	15,00	**Höhere Breiten- und Tiefenkenntnis des Aufenthaltsrechts in den zentralen ABHn**, Vorhandensein von Spezialisierungsmöglichkeiten; Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten vermutlich heterogen, auch je nach Haushaltslage des Landes; weiterhin teilweise heterogene Gesetzesanwendung in der Fläche, wenngleich mutmaßlich homogener als im Status quo; Umsetzung eines Qualitätsmanagements nicht flächendeckend in allen Ländern sicherzustellen; Implementierung und Steuerung von Maßnahmen gegen Verfahrensmissbrauch nicht in allen Ländern flächendeckend sicherzustellen.
Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit	7,50	2,00	15,00	**Landesweite Steuerbarkeit, aber nicht bundesweit**; unterschiedliche personelle und finanzielle Rahmenbedingungen sorgen u. U. für Varianz bei der Anpassungsfähigkeit; höhere Anpassungsfähigkeit an (häufige und/oder kurzfristige) Gesetzesanpassungen; dedizierte fachliche Führungskräfte für bestimmte Teilbereiche des Aufenthaltsrechts möglich; Anpassungen an Strukturen und Prozessen müssen in 16 Landesbehörden gleichzeitig durchgeführt werden, was gewisse (redundante) Anpassungsaufwände bedeutet.
Flexibler Personaleinsatz	6,00	2,00	12,00	**Etwas höhere Personalflexibilität in zentralen ABHn durch Bündelung**, aber begrenzt auf Flexibilität innerhalb eines Landes; Möglichkeiten der Aufstockung von Personalkapazitäten und notwendige Vorläufe vermutlich heterogen je nach Land; insgesamt weiterhin begrenzte Skalierfähigkeit; kurzfristig ansteigende Antragszahlen können besser bewältigt werden, aber nicht so gut wie bei einer weitergehenden Zentralisierung; durch insgesamt eher mittelgroße Personalkörper sind die Möglichkeiten zur kurzfristigen Anpassung des Einsatzbereichs von Beschäftigten (z. B. zur Vertretung bei Abwesenheiten oder bei starken Veränderungen von Antragszahlen) nur begrenzt möglich.
Digitale Souveränität	2,00	2,00	4,00	**Qualität der digitalen Systeme und IT-Lösungen durch dezentrale Strukturen heterogen**; Steuerungsfähigkeit von IT-Dienstleistern durch mehrere „kleinere“ Akteure (hier zentrale ABHn) mit größeren Herausforderungen verbunden als bei wenigen „großen“ Auftraggebern; flächendeckende Digitalkompetenzen nicht sicherzustellen.
Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit	2,00	2,00	4,00	**Qualität der Datenhaltung und -verarbeitung jenseits der zentralen IT-Plattform vermutlich heterogen** und nicht bundesweit einheitlich steuerbar; flächendeckende, vollständige Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen schwer sicherzustellen (z. B. heterogenes Angebot von Schulungen etc.).
Innovationsoffenheit und -fähigkeit	6,00	2,00	12,00	**Innovationsoffenheit und -fähigkeit heterogen bei den zentralen ABHn** (je nach Land); oftmals weniger im Fokus, da auch für mittelgroße (Landes-)Behörden teils sehr aufwändig, größere Innovationsprojekte (z. B. KI-Tools etc.) zu implementieren; daher auch Implementationsfähigkeit entsprechender Innovationen bei zentralen ABHn eingeschränkt.
Gesamt (Nachhaltig)	**31,00**	**/**	**62,00**	**/**
Gesamt (Fachlich)	**255,50**			
Ranking (Fachlich)	**7**			

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Kosten Aufbau				
Kosten Entwicklung der technischen Infrastruktur	5,00	2,00	10,00	**Etwas niedrigere Kosten für die technische Entwicklung der zentralen IT-Plattform**, aber nach wie vor etwas höhere Aufwände, u. a. durch Anbindung 16 verschiedener Landes-Systeme und eine aufwändigere Datenintegration (jenseits der nicht notwendigen „tiefen“ Integration wird dabei durchaus davon ausgegangen, dass eine gewisse Anbindung auch von ABHn zumindest an einzelne Komponenten notwendig ist, damit beispielsweise auf relevante Daten für deren Folgeprozesse zugegriffen werden kann).
Kosten Bereitstellung und Betrieb der Liegenschaften	10,00	2,00	20,00	**Kosten für Bereitstellung von Liegenschaften** im Zusammenhang mit der Umsetzung der Option im mittleren Bereich (Bereitstellung neuer Liegenschaften für Zentralstellen in allen 16 Bundesländern), inkl. aller relevanten Einrichtungskosten.
Kosten Personal	10,00	2,00	20,00	**Mittlere Personalaufbaukosten** für die Einrichtung der 16 Zentralstellen in den Ländern, insb. für Personalrekrutierung und für den Parallelbetrieb während der Transformationsphase; ggf. substanzielle zusätzliche Personalkosten für eine Projektgruppe o.ä. zur Steuerung der Entwicklung der zentralen IT-Plattform.
Kosten sonstige Sachmittel	5,00	1,00	5,00	**Kosten für Sachmittel des Aufbaus hoch**, da mutmaßlich für viele der 16 Gründungen Bedarf für Beratung und externe Dienstleistungen entsteht .
Gesamt (Aufbau)	**30,00**	**/**	**55,00**	**/**
Kosten Regelbetrieb				
Kosten Betrieb (und Weiterentwicklung) der technischen Infrastruktur	10,00	2,00	20,00	**Im Vergleich mittlere Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur durch mittlere Dezentralität** (dennoch absolut betrachtet substanzieller Investitionsbedarf); regelmäßige Anpassungen Schnittstellen und weiterer Komponenten an Fachverfahren in den zentralen ABHn und Bedarf für Anpassungen der Fachverfahren bei Anpassungen an der zentralen Plattform; Nutzung von Skaleneffekten begrenzt möglich durch Zentralisierung von IT auf Landesebene (Stärkere Konsolidierung von Betrieb und Weiterentwicklung der IT-Systeme und Fachverfahren).
Kosten Betrieb der Liegenschaften	10,00	2,00	20,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen mittlere Betriebskosten für die Liegenschaften** durch mittlere Anzahl von dezentralen Standorten (leicht weniger als in Option 5e); entsprechend mittlere Kosten für Mieten/Abschreibungen (bei kaufmännischer Rechnung/Doppik), Instandhaltung, Renovierungen, regelmäßige Neuausstattungen etc.; mittlere Nutzung von Skaleneffekten; Bewertung geht davon aus, dass mittel- bis langfristig Standortanteile von ABHn, die nicht mehr für die Aufgabenwahrnehmung im Bereich Erwerbsmigration genutzt werden, anderen Nutzungen zugeführt werden (z. B. Aufgabenzuwächse in anderen Bereichen, Ansiedlung anderer kommunaler Behörden auf den freiwerdenden Flächen) oder langfristig abgebaut werden (z. B. wenn ohnehin Umzüge geplant sind, die dann in kleinere Liegenschaften stattfinden können oder ein sonst notwendiger Umzug in eine größere Liegenschaft durch die Aufgabenreduktion vermieden werden kann). Die Kosten von Liegenschaftsnutzungen für andere Zwecke als Aufgabenwahrnehmung im Bereich Erwerbsmigration werden zwecks Vergleichbarkeit für die hiesige Bewertung nicht berücksichtigt.
Kosten Personal	40,00	2,00	80,00	**Im Vergleich mittlere Kosten für Personal im Regelbetrieb**; mittlere Anzahl von Standorten und im Vergleich mittelgroßer Personalkörper über alle beteiligten Ebenen und Behörden hinweg, insb. durch eingeschränkte Möglichkeiten der Nutzung von Ska-

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				leneffekten (allein auf Landesebene) und geringere Effizienzsteigerungen durch nur teilweise Zentralisierung der Folgetitel-Erteilung; durch die Aufgabenverschiebung freiwerdendes Personal bei den ABHn kann möglicherweise andere Aufgaben übernehmen (z. B. in anderen Aufgabengebieten der ABH oder anderen kommunalen Behörden) bzw. es können unbesetzte Planstellen abgebaut werden. Die Kosten für nicht mehr im Bereich Erwerbsmigrationsverfahren eingesetztes Personal werden im Sinne der Vergleichbarkeit nicht für die Bewertung berücksichtigt.
Kosten sonstige Sachmittel	10,00	2,00	20,00	**Mittlere sonstige Sachmittelkosten** wegen teilweiser Möglichkeiten der Nutzung von Skaleneffekten und möglichen Mengenrabatten bei Beschaffungen durch Bündelung auf Landesebene; bei Bedarf für Beratung/Dienstleistungen nur geringe Synergieeffekte nutzbar (ähnliche Aufträge in verschiedenen Zentralstellen der Länder).
Gesamt (Regelbetrieb)	**70,00**	**/**	**140,00**	**/**
Gesamt (Kosten)	**195,00**			
Ranking (Kosten)	**7**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Umsetzungskomplexität				
Akzeptanz der Beschäftigten	5,00	4,00	20,00	**Sehr hohe Akzeptanz**: Mittarbeitende der kommunalen ABHn verlieren einen substanziellen (und vergleichsweise attraktiven) Teil ihrer Zuständigkeit, was die Akzeptanz dort schmälern könnte, gleichzeitig werden sie durch die Zentralisierung auch entlastet, außerdem verbleibt die Aufgabe auf Landesebene, sodass nach Wunsch ein Wechsel der kommunalen Beschäftigen in die Zentralstellen leichter abbildbar ist; Mitarbeitende von BfAA und BA verbleiben in den jeweiligen Organisationen, wodurch sich keine Veränderungen bei Beschäftigungsbedingungen, Arbeitsort etc. ergeben; Überlastungssituationen können durch Zentralisierungsvorteile und Bündelung weitgehend vermieden werden.
Akzeptanz der Länder	5,00	3,00	15,00	**Hohe Akzeptanz bei Ländern**, da Zuständigkeiten zu einem großen Teil auf Landesebene verbleiben (und durch die Kommunen ausgeübt werden), während gleichzeitig eine Entlastung durch die Zentralisierung der Erst-AT stattfindet; Akzeptanz der Zentralisierung auf Landesebene vermutlich heterogen, da es bereits heute einige Länder gibt, die von der Möglichkeit der Schaffung zentraler ABHn keinen Gebrauch machen (Position der Länder zu Zentralisierungsbestrebungen heterogen, wie am Bespiel der Schaffung von Zentralstellen im Status quo erkennbar ist; es kann daher davon ausgegangen werden, dass eine deutlich weitergehende Zentralisierung auf Landesebene von einigen Ländern mindestens genauso kritisch betrachtet wird).
Akzeptanz des Bundes	5,00	3,00	15,00	**Hohe Akzeptanz des Bundes,** da durch technische und prozessuale Optimierungen und Zentralisierung Verbesserungen erreicht werden, die bei der Adressierung des Fachkräftemangels im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Stabilität helfen; gleichzeitig wird nicht das vollständig mögliche Potenzial gehoben und die Lösung könnte damit, nicht zuletzt auch kommunikativ, hinter den Erwartungen zurückbleiben; gleichzeitig können Verbesserungen erzielt werden, ohne dass der Bund hierfür finanzielle oder politische Verantwortung im größeren Ausmaß übernehmen muss.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Arbeitgeberattraktivität und Personalverfügbarkeit	10,00	2,00	20,00	**Mittlere Arbeitgeberattraktivität und Rekrutierungsfähigkeit**; Entlastung der Mitarbeitenden im Vergleich zum Status quo, jedoch teilweise Herausforderungen, qualifiziertes Personal für Tätigkeiten in der Migrationsverwaltung auf Landesebene zu gewinnen und zu halten; Entwicklungs- und Spezialisierungsmöglichkeiten im Vergleich zu anderen Optionen teilweise vorhanden; Bezahlung von Tarifbeschäftigten nach TV-L weniger attraktiv als bei Bund oder Kommune.
Personalübergang und Einarbeitung	20,00	2,00	40,00	**Personalübergang teilweise herausfordernd**; Zuständigkeiten der ABHn werden zum BfAA (Erst-AT) bzw. zu den Landesstellen (Folge-AT) zentralisiert; dadurch entsteht an verschiedenen Stellen Personalbedarf der aber nur in geringem Ausmaß über Personalwechsel gedeckt werden kann (ABH-Personal in der Regel lokal gebunden; Wechsel des Dienstherren über föderale Ebenen hinweg); in den neu zuständigen Stellen daher größerer Neurekrutierungsbedarf; durch Einbettung in etablierte Organisation (BfAA) und wesensähnliche Aufgabe zu bisherigen Zuständigkeiten aber vergleichsweise schnelle Einarbeitung des neuen Personals für Erst-AT möglich; für Folge-AT mutmaßlich umfangreichere Einarbeitungen durch Neugründung notwendig.
Rechtliche Komplexitäten und Risiken	25,00	3,00	75,00	**Geringe rechtliche Komplexität**, da zwar Zuständigkeiten auf Landesebene zentralisiert werden, aber der Gesetzesvollzug weiter in Verantwortung der Länder verbleibt und daher keine Zuständigkeitsverschiebung zwischen Bund und Ländern erfolgt; Neugründung von Zentralstellen in Ländern ggf. mit rechtlichen Hürden verbunden (z. B. Gründungsverfahren, ggf. Einrichtungsgesetze etc.).
Organisatorische Auf- und Umbaukomplexität	20,00	1,00	20,00	**Mittlere Auf- und Umbaukomplexität**, da in allen Bundesländern jeweils neue Zentralstellen zu gründen wären bzw. bestehende von ihrem Aufgabenumfang stark erweitert werden müssten; dadurch im Gesamtsystem betrachtet vergleichsweise hoher Aufwand.
Technische Aufbaukomplexität	10,00	2,00	20,00	**Mittlere technische Aufbaukomplexität**, da auch unterschiedliche Länder-Systeme neben der zentralen Plattform bestehen bleiben und mit dieser integriert/verknüpft werden müssen (weniger komplex als die vertiefte Anbindung von allen ABHen, aber immer noch komplexer als in stärker zentralisierten und technisch konsolidierten Optionen).
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**225,00**	**/**
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**225,00**	**/**
Ranking (Umsetzungskomplexität)	**4**			

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Nutzwertanalyse: Option 3 – Tandem BfAA/BA

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Einladend				
Zugang	6,00	3,00	18,00	**Omni-Channel-Zugang mit Rückkanal:** Garantierter digitaler Zugang über IT-Plattform inkl. digitalem Rückkanal; Vor-Ort-Beratung und -Antragsstellung im Inland mit gewissen Herausforderungen verbunden (BfAA nur an drei Standorten für die gesamte Bundesrepublik, persönliche Antragstellung beim BfAA voraussichtlich nicht möglich, aber u. U. qualifizierte Antragsentgegennahme bei lokalen Stellen der BA (Agenturen für Arbeit) möglich; umfangreiche Beratung in Person durch BfAA oder BA vermutlich nicht abzubilden); ggf. telefonische/digitale Beratungsmöglichkeiten (z. B. per Videokonferenz). **Proaktive Ansprache:** Möglichkeiten einer teilautomatisierten, proaktiven Kontaktaufnahme mit den Erwerbsmigrantinnen und -migranten durch BfAA über die Plattform, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, z. B. rechtzeitig vor Ablauf von befristeten Titeln oder bei Erfüllung der Voraussetzung für einen „besseren“ Titel, z. B. die Blaue Karte EU oder eine Niederlassungserlaubnis (setzt automatischen Datenabgleich mit verschiedenen Quellen, z. B. Gehaltsdaten, voraus); hierfür notwendiger Datenabgleich setzt Anbindung von Informationen außerhalb des BfAA voraus (insb. BA). **Informationsbereitstellung:** Einheitliche, vollständige und gut auffindbare Bereitstellung von Informationen und Verwaltungsleistungen auf zentraler Plattform; ggf. bestehen zusätzlich heterogene Informationsangebote (BfAA/AVen vs. BA) fort. **Nutzendenführung und Datennachnutzung:** Nutzendenführung bei digitaler Antragstellung durch zentrale IT-Plattform vorgegeben und qualitativ hochwertig ausgestaltet (einfache Dateneingabe, KI-Unterstützung etc.); Nachnutzung der eingegebenen Daten durch zentrales Datenmanagement und zentrale Verantwortlichkeit beim BfAA und der BA einfacher sicherzustellen durch (jeweils) einheitliche Steuerung und zentrale Fachverfahren.
Prozesstransparenz	10,00	4,00	40,00	**Transparenz über Verwaltungsprozesse und Zuständigkeiten:** Zuständigkeiten durch geringe Anzahl an im Prozess beteiligten Akteuren leichter nachvollziehbar; Aufgabenteilung und Übergabepunkte zwischen BfAA und BA für Antragsteller ggf. nicht vollständig verständlich; durch digitalen Zugang über zentrale IT-Plattform jedoch größtenteils adressiert. **Transparenz über Bearbeitungsstatus gegeben**: Antragsstatus über zentrale Plattform jederzeit einsehbar; konsequente Angabe der entsprechenden Informationen durch verantwortliche Behörde über zentrale Steuerung in BfAA und BA recht gut sicherzustellen.
Adressatengerechte Kommunikation	7,50	3,00	22,50	**Verständlichkeit von Kommunikationsinhalten:** Informationsangebote auf zentraler Plattform können mehrsprachig und auch in einfacher Sprache bereitgestellt werden; ggf. fortbestehende ergänzende Informationskanäle variieren mutmaßlich mit Blick auf diese Möglichkeiten. **Möglichkeit von Mehrsprachigkeit in Interaktionen:** Aufbau von entsprechender Sprachkompetenz in zentralisiertem System möglich, Kommunikation (schriftlich/telefonisch/ViKo) daher voraussichtlich auch in anderen Sprachen als Deutsch möglich; Akzeptanz von englischsprachigen Nachweisen kann über eine entsprechende Steuerung und kompetenzorientierte Zuweisung der Bearbeitung solcher Anträge sichergestellt werden. Ggf. Herausforderung bezüglich der Sicherstellung sowohl in BfAA als auch

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				bei der BA durch getrennte Steuerungsstrukturen. BfAA außerdem aktuell noch nicht erfahren in direktem Kundenkontakt.
Diversitätskompetenz	2,00	3,00	6,00	**Förderung und Wertschätzung von Vielfalt**: Durch zentrale Steuerung insb. beim BfAA kann die entsprechende Kompetenz fokussiert und stärker auf-/ausgebaut werden. So können grundsätzlich Weiterbildungen angeboten werden, um Diversitäts- und Anti-Diskriminierungskompetenz zu fördern. Allerdings hat das BfAA derzeit keine Erfahrung im direkten Kundenkontakt und damit auch keine Erfahrungswerte in der direkten Kommunikation mit Menschen unterschiedlicher Herkünfte und Hintergründe. **Erfahrung im Umgang mit Personen in unterschiedlichen Lebenslagen:** Das BfAA hat bisher keinen direkten Kundenkontakt, ist jedoch erfahren in der Behandlung unterschiedlicher Fallkonstellationen und Lebenslagen. Auch ein weiterer Ausbau der Spezialisierung auf bestimmte Herkunftsländer und ein Aufbau von Kenntnissen zu entsprechenden Kulturaspekten, die es in der Kommunikation zu berücksichtigen gilt, wäre perspektivisch möglich und fügt sich in die Organisation der Teams nach geografischen Regionen ein.
Serviceorientierung	3,50	2,00	7,00	**Kundenzentrierung und eine serviceorientierte Haltung der Verwaltung ggü. den Antragstellerinnen und Antragstellern kann durch zentrale Steuerung fokussiert werden**, ist für das BfAA aufgrund des bisher nicht vorhandenen Kundenkontakts vermutlich ein mittel- bis langfristiger Entwicklungsbereich, der mit einem Wandel des Selbstverständnisses einher geht; Möglichkeit, ein zentrales Beschwerdemanagement einzurichten.
Gesamt (Einladend)	**29,00**	**/**	**93,50**	**/**
		Einfach		
Bearbeitungsgeschwindigkeit	15,00	4,00	60,00	**Höhere Bearbeitungsgeschwindigkeit durch Effizienzgewinne im Vergleich zum Status quo und zu Optionen 1 und 2** (Unterstützung durch IT-Plattform und Prozessanpassungen; Spezialisierungsmöglichkeiten für das Personal; weitgehender Verzicht auf Präsenztermine; geringere Risiken für Liegezeiten durch Kooperationsstrukturen im Tandem BfAA/BA; Nutzung eines einheitlichen Fachverfahrens durch das BfAA; Sicherstellung der Nachnutzung von Informationen durch Arbeit im gleichen System, auch bei Folgetiteln, Umzügen etc.; Möglichkeiten einer effektiven fachlichen Führung beschleunigt die Klärung von Fragen/Unklarheiten etc.).
Interaktionseffizienz	10,00	3,00	30,00	**Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform und stärkere Zentralisierung** (nur noch zwei wesentliche Akteure); Verbesserung der Interaktion zwischen BfAA und BA im Tandem; allerdings immer noch mit einem Risiko für Kooperationsherausforderungen und Minderungen der Interaktionseffizienz zwischen BfAA und BA (nur schwache übergreifende Steuerung über die beiden Behörden hinweg, z. B. durch entsprechende Governance-Strukturen).
Infrastruktur	7,50	3,00	22,50	**Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform; stärkere Konsolidierung der IT-Landschaft durch Zentralisierung bei zwei Behörden**; vermutlich Fortbestehen von zwei Fachverfahren bei BfAA und BA; vermutlich homogenere technische Ausstattung bei BfAA und BA; Nutzungsmöglichkeiten von modernder IT (z. B. Cloud) und anderen innovativen Lösungen (z. B. KI) jenseits der Implementierungen innerhalb der zentralen Plattform wahrscheinlicher; technische Redundanzen und Notfall-IT mutmaßlich leichter vorzuhalten; Integration in die Bestands-IT von BfAA und BA notwendig (führt ggf. zu Einschränkungen und mindestens kurz- und mittelfristig zu limitierten Kapazitäten/Möglichkeiten durch Pfadabhängigkeiten).

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Aufgabenpassung und Expertisesicherung	7,50	3,00	22,50	**Lokale Expertise im Inland durch die geringe Ortsnähe des BfAA eingeschränkt** (bei BA durch regionale ZAV-Standorte und AG-S weiter hoch); kompetenzorientierte Aufgabenteilung zwischen aufenthaltsrechtlichen (BfAA) und Arbeitsmarktfragen (BA); Spezialisierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten des BfAA durch Zentralisierung auf Bundesebene.
Gesamt (Einfach)	**35,00**	**/**	**135,00**	**/**
Nachhaltig				
Verlässliches Verwaltungshandeln	7,50	4,00	30,00	**Hohe Breiten- und Tiefenkenntnis des Aufenthaltsrechts im BfAA**, Kenntnisse für verlässliche und homogene Prüfpraxis bei Arbeitsmarktzulassung bei BA vorhanden; Vorhandensein von Spezialisierungsmöglichkeiten und zentrale Fortbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten; stark homogene Gesetzesanwendung in der Fläche, auch durch zentrale Steuerung innerhalb der zwei hauptverantwortlichen Behörden; Umsetzung eines Qualitätsmanagements im BfAA und in der BA möglich; Implementierung und Steuerung von Maßnahmen gegen Verfahrensmissbrauch ebenfalls in zwei zentralen Behörden leichter möglich; stärkeres Alignment von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung durch optimierte Zusammenarbeit im Rahmen des Tandems BfAA/BA und entsprechender Governance-Strukturen (s. Abschnitt 7.1).
Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit	7,50	4,00	30,00	**Bundesweit einheitliche Steuerbarkeit**; insgesamt hohe Anpassungsfähigkeit an Gesetzesanpassungen (z. B. durch zentrale Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie entsprechende einheitliche Dienstanweisungen); dedizierte fachliche Führungskräfte und organisationsinterne agile Austauschstrukturen für bestimmte Teilbereiche des Aufenthaltsrechts möglich; Anpassungen an Strukturen und Prozesse leichter umzusetzen (nur zwei Behörden betroffen); bessere Koordination der Steuerung der Schnittstellen von BfAA und BA über entsprechende Governance des Tandems BfAA/BA möglich (s. Abschnitt 7.1); fachliche Steuerung der jeweiligen Behörden auf ihren Kompetenzschwerpunkt ausgerichtet.
Flexibler Personaleinsatz	6,00	3,00	18,00	**Hohe Personalflexibilität** im BfAA durch bundesweite Bündelung; recht hohe Skalierfähigkeit; durch den vergleichsweise großen Personalkörper können kurzfristige Anpassungen des Einsatzbereichs von Beschäftigten (z. B. zur Vertretung bei Abwesenheiten oder bei kurzfristigen Veränderungen von Antragszahlen) vorgenommen werden (z. B. temporärer Einsatz in einem anderen Referat oder Schaffung von „Flexi-Teams“); Personalkörper ist durch die bundesweite Bündelung eher robust gegen lokale Ereignisse (z. B. neue Unternehmensansiedelungen), damit droht nicht die Gefahr einer massiven Personalunterdeckung.
Digitale Souveränität	2,00	3,00	6,00	**Qualität der digitalen Systeme und IT-Lösungen durch zwei zentrale Akteure homogener**; höhere Steuerungsfähigkeit von IT-Dienstleistern durch zwei „große“ Auftraggeber; flächendeckende Digitalkompetenzen über entsprechende zentrale Fortbildungs- und Weiterbildungsangebote einfacher zu erreichen.
Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit	2,00	3,00	6,00	**Qualität der Datenhaltung- und Verarbeitung jenseits der zentralen IT-Plattform stärker homogen** (jeweils datenschutzkonforme Fachverfahren bei BfAA und BA), auch durch zentrale Steuerung; flächendeckende, vollständige Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen kann besser unterstützt werden (z. B. durch zentrales Angebot von Schulungen etc.); datenschutzkonforme Datenübermittlungen bei Beteiligungen anderer (z. B. für Arbeitsmarktzulassung) eventuell mit aufwändigeren Maßnahmen verbunden (z. B. bei fakultativen Beteiligungen).

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Innovationsoffenheit und -fähigkeit	6,00	3,00	18,00	**Innovationsoffenheit und -fähigkeit bei zwei zentralen Behörden etwas höher**, da „Overhead-Kapazitäten“ bestehen, um Innovationsthemen voranzutreiben; größere zentrale Behörden sind eher in der Lage Innovationsprojekte (z. B. KI-Tools etc.) umzusetzen; daher auch Implementationsfähigkeit entsprechender Innovationen bei BfAA und BA höher; BA dabei etablierter Akteur, aber mit einschlägiger Innovationshistorie, BfAA eine noch sehr junge, formbare Behörde.
Gesamt (Nachhaltig)	**31,00**	**/**	**108,00**	**/**
Gesamt (Fachlich)	**336,50**			
Ranking (Fachlich)	**3**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Kosten Aufbau				
Kosten Entwicklung der technischen Infrastruktur	5,00	3,00	15,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen eher niedrige Kosten für die technische Entwicklung der zentralen IT-Plattform**, da nur die Systeme von BfAA und BA tief damit integriert sein müssen (zusätzlich zu den in jedem Fall anzubindenden AVen); jenseits der nicht notwendigen „tiefen“ Integration wird dabei durchaus davon ausgegangen, dass eine gewisse Anbindung auch von ABHn zumindest an einzelne Komponenten notwendig ist, damit beispielsweise auf relevante Daten für deren Folgeprozesse zugegriffen werden kann.
Kosten Bereitstellung und Betrieb der Liegenschaften	10,00	3,00	30,00	**Kosten für Bereitstellung von Liegenschaften im Zusammenhang mit der Umsetzung der Option eher gering,** da ein großer Teil der Liegenschaften von BfAA und BA weitergenutzt werden können und diese bei Bedarf erweitert werden.
Kosten Personal	10,00	2,00	20,00	**Mittlere Personalaufbaukosten** im Zusammenhang mit der Zentralisierung bei BfAA und BA, insb. für die notwenige umfangreichere Personalrekrutierung im BfAA durch den Aufgabenzuwachs sowie für den Parallelbetrieb während der Transformationsphase (etwas kürzer durch bereits vorhandene Fähigkeiten und „betriebsbereite Strukturen“ bei BfAA und BA); ggf. substanzielle zusätzliche Personalkosten für eine Projektgruppe o.ä. zur Steuerung der Entwicklung der zentralen IT-Plattform.
Kosten sonstige Sachmittel	5,00	2,00	10,00	**Mittlere Kosten für Sachmittel des Aufbaus** (insbesondere Beratung und externe Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Zentralisierung und der Implementierung der IT-Plattform).
Gesamt (Kosten Aufbau)	**30,00**	**/**	**75,00**	**/**
Kosten Regelbetrieb				
Kosten Betrieb (und Weiterentwicklung) der technischen Infrastruktur	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen geringere Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur** durch hohe Zentralität (dennoch absolut betrachtet substanzieller Investitionsbedarf); Anpassungen von Schnittstellen und weiteren Komponenten an weniger Systeme nötig, auch Bedarf für Anpassungen der Fachverfahren bei Anpassungen an der zentralen Plattform auf weniger Systeme begrenzt; Nutzung von Skaleneffekten möglich durch Zentralisierung von IT (Stärkere Konsolidierung von Betrieb und Weiterentwicklung der IT-Systeme und Fachverfahren).

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Kosten Betrieb der Liegenschaften	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen eher geringe Betriebskosten für die Liegenschaften** durch geringere Anzahl von Standorten (weniger als Option 2); entsprechend vergleichsweise geringe Kosten für Mieten/Abschreibungen (bei kaufmännischer Rechnung/Doppik), Instandhaltung, Renovierungen, regelmäßige Neuausstattungen etc.; hohe Nutzung von Skaleneffekten; Bewertung geht davon aus, dass mittel- bis langfristig Standortanteile von ABHn und zABHn, die nicht mehr für die Aufgabenwahrnehmung im Bereich Erwerbsmigration genutzt werden, anderen Nutzungen zugeführt werden (z. B. Aufgabenzuwächse in anderen Bereichen, Ansiedlung von (Teilen) anderer kommunaler Behörden in den freiwerdenden Flächen) oder langfristig abgebaut werden (z. B. wenn ohnehin Umzüge geplant sind, die dann in kleinere Liegenschaften stattfinden können oder ein sonst notwendiger Umzug in eine größere Liegenschaft durch die Aufgabenreduktion vermieden werden kann). Die Kosten von Liegenschaftsnutzungen für andere Zwecke als Aufgabenwahrnehmung im Bereich Erwerbsmigration werden zwecks Vergleichbarkeit für die hiesige Bewertung nicht berücksichtigt.
Kosten Personal	40,00	3,00	120,00	**Im Vergleich eher geringe Kosten für Personal im Regelbetrieb**; vergleichsweise geringe Anzahl von Standorten durch Zentralisierung und im Vergleich kleinerer Personalkörper über die beiden beteiligten Behörden hinweg; starke Nutzung von Skaleneffekten und Effizienzsteigerungen durch Zentralisierung; durch die Aufgabenverschiebung freiwerdendes Personal bei den ABHn kann möglicherweise andere Aufgaben übernehmen (z. B. in anderen Aufgabengebieten der ABH oder anderen kommunalen Behörden) bzw. es können unbesetzte Planstellen abgebaut werden. Die Kosten für nicht mehr im Bereich Erwerbsmigrationsverfahren eingesetztes Personal werden im Sinne der Vergleichbarkeit nicht für die Bewertung berücksichtigt.
Kosten sonstige Sachmittel	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich eher geringe sonstige Sachmittelkosten** wegen Möglichkeiten der Nutzung von Skaleneffekten und Mengenrabatten bei Beschaffungen durch Bündelung auf Bundesebene (bei zwei Behörden); bei Bedarf für Beratung/Dienstleistungen Synergieeffekte nutzbar (Auftrag muss nicht an verschiedenen Stellen mehrfach durchgeführt werden).
Gesamt (Kosten Regelbetrieb)	**70,00**	**/**	**210,00**	**/**
Gesamt (Kosten)	**285,00**			
Ranking (Kosten)	**1**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Umsetzungskomplexität				
Akzeptanz der Beschäftigten	5,00	3,00	15,00	**Hohe Akzeptanz:** Mitarbeitende der kommunalen ABHn verlieren einen substanziellen (und vergleichsweise attraktiven)Teil ihrer Zuständigkeit, was die Akzeptanz dort schmälern könnte, gleichzeitig werden sie durch die Zentralisierung auch entlastet; Mitarbeitende von BfAA und BA verbleiben in den jeweiligen Organisationen, wodurch sich keine Veränderungen bei Beschäftigungsbedingungen, Arbeitsort etc. ergeben; Überlastungssituationen können durch Zentralisierungsvorteile und Bündelung weitgehend vermieden werden.
Akzeptanz der Länder	5,00	2,00	10,00	**Mittlere Akzeptanz bei Ländern**, da Zuständigkeiten aus Länderverantwortung auf Bundesebene zentralisiert werden; gleichzeitig findet eine Entlastung der ABH-Beschäftigten durch die Zentralisierung statt; BfAA und BA sind etablierte Akteure, mit denen

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				die Länder bereits zusammenarbeiten, was die Akzeptanz etwas steigern dürfte.
Akzeptanz des Bundes	5,00	4,00	20,00	**Sehr hohe Akzeptanz des Bundes** da durch technische und prozessuale Optimierungen sowie umfassende Zentralisierung große Verbesserungen erreicht werden, die bei der Adressierung des Fachkräftemangels im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Stabilität helfen; das Potenzial durch Zentralisierung wird genutzt; gleichzeitig wird auf zwei etablierte Akteure zurückgegriffen und damit der große Aufwand einer Neugründung für den Bund vermieden.
Arbeitgeberattraktivität und Personalverfügbarkeit	10,00	4,00	40,00	**Sehr hohe Arbeitgeberattraktivität und Rekrutierungsfähigkeit**; Entlastung der Mitarbeitenden im Vergleich zum Status quo, Bundesbehörden als Arbeitgeberinnen im Vergleich attraktiv und prestigeträchtig; Entwicklungs- und Spezialisierungsmöglichkeiten im Vergleich zu anderen Optionen recht hoch, Wechselmöglichkeiten zwischen BfAA und BA durch das Tandem mit Charakter einer „virtuellen Organisation“ stärker fokussiert; Bezahlung von Tarifbeschäftigten nach TVöD Bund/Kommune attraktiver im Vergleich zu TV-L.
Personalübergang und Einarbeitung	20,00	2,00	40,00	**Personalübergang teilweise herausfordernd**; Zuständigkeiten der ABHn werden zum BfAA zentralisiert; dadurch entsteht dort größerer Personalbedarf, der aber nur in sehr geringem Ausmaß über Personalwechsel aus ABHn gedeckt werden kann (ABH-Personal in der Regel lokal gebunden; Wechsel des Dienstherren über föderale Ebenen hinweg); daher größerer Neurekrutierungsbedarf; durch Einbettung in etablierte Organisation (BfAA) und wesensähnliche Aufgabe zu bisherigen Zuständigkeiten aber vergleichsweise schnelle Einarbeitung des neuen Personals möglich.
Rechtliche Komplexitäten und Risiken	25,00	2,00	50,00	**Mittlere rechtliche Komplexität**, da Zuständigkeiten der Länder auf Bundesebene zentralisiert werden, was diverse rechtliche Anpassungsbedarfe mit sich bringt (im AufenthG, ggf. im BfAAG sowie in weiteren Gesetzen und Verordnungen); Möglichkeit der Zentralisierung der Aufgaben auf Bundesebene sollte grundsätzlich durch Grundgesetz gedeckt sein (z. B. nach Art. 87 Abs. 3 GG), sofern eine entsprechende Rechtsform für die Behörde gewählt wird.
Organisatorische Auf- und Umbaukomplexität	20,00	3,00	60,00	**Eher geringe Auf- und Umbaukomplexität**, da auf bestehende Organisationen aufgesetzt wird, wobei die Aufgabenverteilung kompetenzorientiert bleibt und dabei wenig Anpassungen vorgenommen werden müssen (vom entsprechend notwendigen Personalaufbau abgesehen).
Technische Aufbaukomplexität	10,00	3,00	30,00	**Eher geringe technische Aufbaukomplexität**, da nur zwei Behördensysteme an die zentrale Plattform vertieft angebunden werden müssen; es existieren bereits IT-Systeme und Fachverfahren für die Prozesse, da auf Bestandsorganisationen aufgesetzt wird; eine Herausforderung ist dabei die Notwendigkeit der Integration der technischen Lösungen in die Bestands-IT, die ggf. Einschränkungen und Pfadabhängigkeiten mit sich bringt.
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**265,00**	**/**
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**265,00**	**/**
Ranking (Umsetzungskomplexität)	**2**			

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Nutzwertanalyse: Option 4 – Bundesbehörde für Einwanderung und Arbeitsmarktzulassung

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Einladend				
Zugang	6,00	3,00	18,00	**Omni-Channel-Zugang mit Rückkanal:** Garantierter digitaler Zugang über IT-Plattform inkl. digitalem Rückkanal; Vor-Ort-Beratung und -Antragsstellung (für Folge-AT) im Inland weiterhin flächendeckend in ABHn möglich. Zentralisierung der BA-Zuständigkeiten bei Bundesbehörde schränkt ggf. (persönlichen) Zugang für Arbeitgeber ein (z. B. über lokalen AG-S). **Proaktive Ansprache:** Möglichkeiten einer teilautomatisierten, proaktiven Kontaktaufnahme mit den Erwerbsmigrantinnen und -migranten über die Plattform, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, z. B. rechtzeitig vor Ablauf von befristeten Titeln oder bei Erfüllung der Voraussetzung für einen „besseren“ Titel, z. B. die Blaue Karte EU oder eine Niederlassungserlaubnis (setzt automatischen Datenabgleich mit verschiedenen Quellen, z. B. Gehaltsdaten, voraus); Nutzungsgrad mutmaßlich heterogen, da bei Folge-AT von den einzelnen ABHn abhängig (keine zentrale Steuerung möglich) und notwendiger Datenabgleich in dezentralem System schwieriger zu etablieren. **Informationsbereitstellung:** Einheitliche, vollständige und gut auffindbare Bereitstellung von Informationen und Verwaltungsleistungen auf zentraler Plattform; ggf. bestehen heterogene organisationsspezifische Informationsangebote (insb. ABHn, aber auch AVen etc.) fort. **Nutzendenführung und Datennachnutzung:** Nutzendenführung bei digitaler Antragstellung durch zentrale IT-Plattform vorgegeben und qualitativ hochwertig ausgestaltet (einfache Dateneingabe, KI-Unterstützung etc.); Nachnutzung der eingegebenen Daten durch zentrales Datenmanagement insgesamt gut, jedoch weniger Kontrolle über konsequente digitale Datenerfassung und -nachnutzung seitens der Behörden (insb. ABHn) in dezentralem System (keine zentrale Steuerung).
Prozesstransparenz	10,00	3,00	30,00	**Transparenz über Verwaltungsprozesse und Zuständigkeiten:** Insgesamt hoch durch recht klare Regelungen der Zuständigkeit und einheitliches Frontend durch IT-Plattform (Nutzende müssen nicht vollständig wissen, wer was bearbeitet). Allerdings gewisse Einschränkungen der Transparenz durch weiterhin vergleichsweise hohe Anzahl an Akteuren (Aufgabenteilung und Übergabepunkte zwischen Behörden für Antragsteller ggf. nicht verständlich). **Transparenz über Bearbeitungsstatus**: Antragsstatus über zentrale Plattform jederzeit einsehbar; konsequente Angabe der entsprechenden Informationen durch verantwortliche Behörde ggf. nicht vollständig steuerbar (keine zentrale Steuerung).
Adressatengerechte Kommunikation	7,50	2,00	15,00	**Verständlichkeit von Kommunikationsinhalten:** Informationsangebote auf zentraler Plattform können mehrsprachig und auch in einfacher Sprache bereitgestellt werden; ggf. fortbestehende ergänzende Informationskanäle variieren mutmaßlich mit Blick auf diese Möglichkeiten. **Möglichkeit von Mehrsprachigkeit in Interaktionen:** Sicherstellung des Aufbaus von entsprechender Sprachkompetenz in zentraler Bundesbehörde möglich (allerdings durch den geringeren Aufgaben- und damit auch Personalumfang eingeschränkt), jedoch nicht in den weiteren beteiligten Behörden (insb. ABHn); Kommunikation in letzteren voraussichtlich weiter überwiegend auf Deutsch; Akzeptanz von englischsprachigen Nachweisen kann, nach Treffen einer entsprechenden Regelung und dienstlicher Anweisung, nur für Visum- und Erst-AT-Prozess, nicht aber

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				flächendeckend für Folge-AT sichergestellt werden (keine zentrale Steuerung).
Diversitätskompetenz	2,00	2,00	4,00	**Förderung und Wertschätzung von Vielfalt**: Ausprägung mutmaßlich divergierend durch heterogene Akteurslandschaft und fehlende zentrale Steuerungsfähigkeit (Kompetenz kann nicht flächendeckend sichergestellt werden). Außerdem nur wenige bis keine flächendeckenden Weiterbildungsangebote (jenseits der zentralen Bundesbehörde) abbildbar, um Diversitäts- und Anti-Diskriminierungskompetenz zu fördern. **Erfahrung im Umgang mit Personen in unterschiedlichen Lebenslagen:** Die neue Bundesbehörde müsste sich die entsprechende Kompetenz und Expertise zunächst aufbauen (auch ehemalige BfAA-Beschäftigte bisher ohne direkten Kundenkontakt), würde aber vermutlich alle relevanten Fallkonstellationen abbilden können. Auch eine Spezialisierung auf bestimmte Herkunftsländer und ein Aufbau von Kenntnissen zu entsprechenden Kulturaspekten, die es in der Kommunikation zu berücksichtigen gilt, wäre perspektivisch möglich. Für die ABHn kann dies jedoch nicht flächendeckend sichergestellt werden.
Serviceorientierung	3,50	2,00	7,00	**Serviceorientierung**: Kundenzentrierung und serviceorientierte Haltung der Verwaltung ggü. den Antragstellerinnen und Antragstellern mutmaßlich variierend (kann in neuer Behörde durch zentrale Steuerung fokussiert und von Anfang an im Selbstverständnis der neuen Behörde verankert werden; bei ABHn durch mangelnde zentrale Steuerung nicht sicherzustellen); Möglichkeit, ein zentrales Beschwerdemanagement für den Bereich Visum und Erst-AT einzurichten; für den Zuständigkeitsbereich der ABHn vermutlich herausfordernd.
Gesamt (Einladend)	**29,00**	**/**	**74,00**	**/**
		Einfach		
Bearbeitungsgeschwindigkeit	15,00	2,00	30,00	**Bearbeitungsgeschwindigkeit:** Höhere Bearbeitungsgeschwindigkeit durch Effizienzgewinne im Vergleich zum Status quo (Unterstützung durch IT-Plattform und Prozessanpassungen), allerdings nicht im gleichen Maße wie in stärker zentralisierten Optionen, insb. im Bereich der ABHn (keine flächendeckenden Spezialisierungsmöglichkeiten, Risiko für Liegezeiten bei Beteiligungen, Risiko für Wartezeiten bei ABHn durch Überlastungssituation, voraussichtlich Weiternutzung von nicht-optimalen, heterogenen Fachverfahren, mutmaßlich höhere Anzahl von Präsenzterminen etc.).
Interaktionseffizienz	10,00	2,00	20,00	**Interaktionseffizienz:** Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform, aber immer noch vergleichsweise viele beteiligte Akteure an den Prozessen mit einem Risiko für Reibungsverluste, Probleme bei der Kooperation, Liege- und Wartezeiten (z. B. bei Klärungsbedarfen zwischen den beteiligten Behörden), auch aufgrund mangelnder Gesamtsteuerung der an den Prozessen beteiligten Behörden; Risiko für heterogene Datenqualität durch dezentrale Strukturen (bei den ABHn), die sich dann auf etwaige Beteiligungen und Folgeprozesse auswirkt.
Infrastruktur	7,50	2,00	15,00	**Infrastruktur:** Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform; Fortbestehen der dezentralen Fachverfahren insb. in den ABHn mit qualitativen Unterschieden; dezentrale IT-Infrastrukturen mit begrenzten Möglichkeiten und Skalierbarkeit (insb. bei den ABHn); heterogene technische Ausstattung/Hardware; Nutzung von modernder IT (z. B. Cloud) und anderen innovativen Lösungen (z. B. KI) jenseits der Implementierungen innerhalb der zentralen Plattform vermutlich nicht flächendeckend; lokale technische Redundanzen und Notfall-IT mutmaßlich begrenzt.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Aufgabenpassung und Expertisesicherung	7,50	3,00	22,50	**Aufgabenpassung und Expertisesicherung:** Lokale Expertise im Inland durch Ortsnähe der ABHn für die Bearbeitung von Folge-AT hoch (bei neuer Behörde durch regionalen Fokus für Arbeitsmarktzulassungs-Bereich noch angemessen); Kompetenzorientierte Aufgabenteilung zwischen aufenthaltsrechtlichen und Arbeitsmarktfragen innerhalb der Struktur der neuen Bundesbehörde (eigenständiger Aufgabenschwerpunkt für Erwerbsmigration wird durch neue Behörde ausgebildet); Spezialisierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten der ABHn eingeschränkt.
Gesamt (Einfach)	**35,00**	**/**	**87,50**	**/**
Nachhaltig				
Verlässliches Verwaltungshandeln	7,50	1,00	7,50	**Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns:** Heterogene Breiten- und Tiefenkenntnis des Aufenthaltsrechts in den ABHn durch variierende Fallzahlen der unterschiedlichen Titelkategorien, eher geringe Spezialisierungsmöglichkeiten und schwach ausgeprägte Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten; dadurch heterogene Gesetzesanwendung in der Fläche; Umsetzung eines Qualitätsmanagements nicht flächendeckend möglich; Implementierung und Steuerung von Maßnahmen gegen Verfahrensmissbrauch nicht flächendeckend möglich.
Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit	7,50	2,00	15,00	**Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit:** Keine zentrale Steuerung für die Arbeit der ABHn; unterschiedliche personelle und finanzielle Rahmenbedingungen sorgen für Varianz bei der Anpassungsfähigkeit; Herausforderungen bei der Anpassung an (häufige und/oder kurzfristige) Gesetzesanpassungen; je nach Größe der ABH-Teams und der Anzahl bestimmter Fallgruppen gibt es oftmals keine dedizierten fachlichen Führungskräfte für bestimmte Teilbereiche des Aufenthaltsrechts (erschwert die fachliche Steuerung, z. B. bei Klärungsbedarf); Anpassungen an Strukturen und Prozessen müssen in vielen Behörden gleichzeitig durchgeführt werden, was hohe Anpassungsaufwände bedeutet; einheitlichere Steuerung der Bereiche Aufenthaltsrecht und Arbeitsmarktzulassung in der neuen Behörde möglich (insb. auch bessere Koordination bei Anpassungen).
Flexibler Personaleinsatz	6,00	1,00	6,00	**Flexibler Personaleinsatz:** in ABHn für Folge-AT durch in der Regel kleine Teams für Erwerbsmigration (sofern überhaupt spezialisierte Teams vorhanden sind), teilweise nur wenige Mitarbeitende in den ABHn, wodurch sich Abwesenheiten (Urlaube, Krankheiten) massiv auf Bearbeitungszeiten durchschlagen können; kaum Möglichkeiten, Personalkapazitäten kurzfristig aufzustocken (lange Vorläufe für neue Stellen, darüber hinaus viele unbesetzte Stellen); wenig Möglichkeiten für kurzfristige Unterstützung in bestimmten Bereichen durch insgesamt dünne Personaldecken in ABHn und hohe Spezifität der Rechtsmaterie; kurzfristig ansteigende Antragszahlen können oft kaum bewältigt werden und führen oft unmittelbar zu einem Rückstau.
Digitale Souveränität	2,00	2,00	4,00	**Digitale Souveränität mäßig:** Qualität der digitalen Systeme und IT-Lösungen durch dezentrale Strukturen heterogen; Steuerungsfähigkeit von IT-Dienstleistern durch viele „kleine“ Akteure (insb. ABHn) mit größeren Herausforderungen verbunden als bei wenigen „großen“ Auftraggebern; flächendeckende Digitalkompetenzen nicht sicherzustellen.
Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit	2,00	2,00	4,00	**Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit mäßig:** Qualität der Datenhaltung- und Verarbeitung jenseits der zentralen IT-Plattform vermutlich heterogen und nicht bundesweit einheitlich steuerbar; flächendeckende, vollständige Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen schwer sicherzustellen (z. B. heterogenes Angebot von Schulungen etc.).

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Innovationsoffenheit und -fähigkeit	6,00	2,00	12,00	**Innovationsoffenheit und -fähigkeit mäßig:** Innovationsoffenheit und -fähigkeit heterogen bei den ABHn; oftmals weniger im Fokus, da für kleinere Behörden sehr aufwändig und aus Ressourcengründen in der Regel nicht sinnvoll, größere Innovationsprojekte (z. B. KI-Tools etc.) zu implementieren; daher auch Implementationsfähigkeit entsprechender Innovationen bei ABHn eingeschränkt.
Gesamt (Nachhaltig)	**31,00**	**/**	**48,50**	**/**
Gesamt (Fachlich)	**210,00**			
Ranking (Fachlich)	**8**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Kosten Aufbau				
Kosten Entwicklung der technischen Infrastruktur	5,00	1,00	5,00	**Vergleichsweise hohe Kosten für die technische Entwicklung der zentralen IT-Plattform** (insb. Anbindung einer Vielzahl heterogener Systeme, aufwändigere Datenintegration).
Kosten Bereitstellung und Betrieb der Liegenschaften	10,00	3,00	30,00	**Kosten für Bereitstellung von Liegenschaften im Zusammenhang mit der Umsetzung der Option eher gering**, da ein großer Teil der bestehenden Liegenschaften weitergenutzt werden (insb. ABHn); der Bedarf für eine neue Bereitstellung besteht vor allem für die neue Bundesbehörde (diese kann aber ggf. bestehende Liegenschaften von BfAA und BA teilweise übernehmen; außerdem umfangmäßig kleinerer Personalkörper durch nur kleineres Zuständigkeitsgebiet).
Kosten Personal	10,00	3,00	30,00	**Personalaufbaukosten in dieser Option eher gering**, da die Zuständigkeiten zu einem großen Teil bleiben wie bisher und vorwiegend Personalrekrutierungskosten für die neue Bundesbehörde anfallen (insb. für Stellen, die nicht durch wechselndes Personal aus BfAA und BA gefüllt werden können; ggf. substanzielle zusätzliche Personalkosten für eine Projektgruppe o.ä. zur Steuerung der Entwicklung der zentralen IT-Plattform; Parallelbetrieb voraussichtlich begrenzt, da nur Erst-AT zentralisiert werden.
Kosten sonstige Sachmittel	5,00	3,00	15,00	**Geringe Kosten für Sachmittel des Aufbaus**, insbesondere Beratung und externe Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Zentralisierung und der Implementierung der IT-Plattform und dem Aufbau der (vergleichsweise kleinen) neuen Bundesbehörde.
Gesamt (Kosten Aufbau)	**30,00**	**/**	**80,00**	**/**
Kosten Regelbetrieb				
Kosten Betrieb (und Weiterentwicklung) der technischen Infrastruktur	10,00	1,00	10,00	**Hohe Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur** durch hohe Dezentralität; regelmäßige Anpassungen der Schnittstellen und weiterer Komponenten an diverse Fachverfahren in den ABHn und Bedarf für Anpassungen der Fachverfahren bei Anpassungen an der zentralen Plattform; kaum Nutzung von Skaleneffekten möglich (Betrieb und Weiterentwicklung diverser IT-Systeme und Fachverfahren in dezentralem System; wenig Konsolidierung).
Kosten Betrieb der Liegenschaften	10,00	0,00	0,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen sehr hohe Betriebskosten für die Liegenschaften** durch sehr hohe Anzahl von dezentralen Standorten und entsprechend hohe Kosten für Mieten/Abschreibungen (bei kaufmännischer Rechnung/Doppik), Instandhaltung, Renovierungen, regelmäßige Neuausstattungen

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				etc.; kaum Nutzung von Skaleneffekten. Bewertung geht davon aus, dass bei keinem der involvierten Akteure (insb. ABHn, zABHn, BfAA, BA) wesentliche Reduktionen von Liegenschaften/Büroflächen vorgenommen werden können im Vergleich zu den anderen Optionen).
Kosten Personal	40,00	1,00	40,00	**Vergleichsweise hohe Kosten für Personal im Regelbetrieb**; hohe Anzahl von Standorten und vergleichsweise großer Personalkörper über alle beteiligten Ebenen und Behörden hinweg, insb. durch fehlende Möglichkeiten der Nutzung von Skaleneffekten und geringere Effizienzsteigerungen durch ausbleibende Zentralisierung der Folgetitel-Erteilung.
Kosten sonstige Sachmittel	10,00	1,00	10,00	**Eher hohe sonstige Sachmittelkosten** wegen geringer Möglichkeiten der Nutzung von Skaleneffekten und möglichen Mengenrabatten bei Beschaffungen durch hohe Anzahl dezentraler Akteure; auch bei Bedarf für Beratung/Dienstleistungen kaum Synergieeffekte nutzbar (ähnlich Aufträge in verschiedenen Behörden).
Gesamt (Kosten Regelbetrieb)	**70,00**	**/**	**60,00**	**/**
Gesamt (Kosten)	**140,00**			
Ranking (Kosten)	**9**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Umsetzungskomplexität				
Akzeptanz der Beschäftigten	5,00	3,00	15,00	**Hohe Akzeptanz:** Kommunale ABHn behalten einen großen Teil ihrer Zuständigkeit; Mitarbeitende von BfAA und BA werden unter einem Dach zusammengeführt, in einer passgenau gestaltbaren neuen Behörde, wodurch Beschäftigungsbedingungen, Arbeitsort etc. keine Veränderungen erfahren dürften; allerdings mutmaßlich fortgesetzte Überlastungssituation in den ABHn, die nur teilweise durch Effizienzgewinne verbessert werden können und die Zufriedenheit der Beschäftigten weiterhin beeinträchtigen.
Akzeptanz der Länder	5,00	3,00	15,00	**Hohe Akzeptanz bei Ländern**, da Zuständigkeiten zu einem großen Teil auf Landesebene verbleiben (und durch die Kommunen ausgeübt werden), während gleichzeitig eine gewisse Entlastung durch die Zentralisierung der Erst-AT stattfindet; Position der Länder zur ergänzenden Gründung einer neuen zentralen Bundesbehörde vermutlich heterogen.
Akzeptanz des Bundes	5,00	2,00	10,00	**Mittlere Akzeptanz des Bundes,** da durch technische und prozessuale Optimierungen sowie teilweise Zentralisierung Verbesserungen erreicht werden, die bei der Adressierung des Fachkräftemangels im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Stabilität helfen; das Potenzial durch Zentralisierung wird nur anteilig genutzt; gleichzeitig ist mit einer Behördenneugründung ein größerer Aufwand und längerer Übergangszeitraum verbunden als bei der kompetenzorientierten Tandem-Lösung (Option 3).
Arbeitgeberattraktivität und Personalverfügbarkeit	10,00	2,00	20,00	**Mittlere Arbeitgeberattraktivität und Rekrutierungsfähigkeit**; Entlastung der Mitarbeitenden im Vergleich zum Status quo, jedoch größere Herausforderungen, qualifiziertes Personal für Tätigkeiten in der Migrationsverwaltung auf kommunaler Ebene zu gewinnen und zu halten; Entwicklungs- und Spezialisierungsmöglichkeiten im Vergleich zu anderen Optionen eher eingeschränkt; Bezahlung von Tarifbeschäftigten nach TVöD Bund/Kommune attraktiver im Vergleich zu TV-L

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Personalübergang und Einarbeitung	20,00	3,00	60,00	**Personalübergang gut**, da Zuständigkeiten weitgehend so bleiben wie im Status quo und damit kaum Personalverschiebungen notwendig sind; für Erteilung der Erst-AT voraussichtlich zusätzliche Personalrekrutierung und Einarbeitung notwendig; durch Einbettung in etablierte Organisation (BfAA) und wesensähnliche Aufgabe zu bisherigen Zuständigkeiten aber vergleichsweise schnelle Einarbeitung des neuen Personals möglich; durch Zentralisierung der AMZ in der neuen Bundesbehörde ist auch hier ggf. Neurekrutierung und Einarbeitung nötig, da das Personal der BA als überwiegend Tarifbeschäftigte nicht zu einem Wechsel in die neue Behörde verpflichtet werden können.
Rechtliche Komplexitäten und Risiken	25,00	3,00	75,00	**Geringe rechtliche Komplexität**, da die Zuständigkeiten im Wesentlichen so bleiben wie bisher und daher keine Zuständigkeitsverschiebung zwischen Bund und Ländern erfolgt; Neugründung von zentraler Bundesbehörde allerdings mit rechtlichen Hürden verbunden (z. B. Gründungsverfahren, ggf. Einrichtungsgesetze etc.).
Organisatorische Auf- und Umbaukomplexität	20,00	2,00	40,00	**Mittlere Auf- und Umbaukomplexität**, da Zuständigkeiten und damit auch die aktuellen Strukturen weitergehend bestehen bleiben (bzw. sich weniger stark verändern als bei anderen Optionen mit höherem Zentralisierungsgrad); substanzieller Aufbauaufwand durch Gründung der zentralen Bundesbehörde.
Technische Aufbaukomplexität	10,00	1,00	10,00	**Technische Aufbaukomplexität hoch**, da dezentrale IT-Systeme neben der zentralen Plattform bestehen bleiben und mit dieser integriert/verknüpft werden müssen.
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**245,00**	**/**
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**245,00**	**/**
Ranking (Umsetzungskomplexität)	**3**			

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Nutzwertanalyse: Option 5a – Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Einladend				
Zugang	6,00	2,00	12,00	**Omni-Channel-Zugang mit Rückkanal:** Garantierter digitaler Zugang über IT-Plattform inkl. digitalem Rückkanal; Vor-Ort-Beratung und -Antragsstellung im Inland mit gewissen Herausforderungen verbunden (neue Bundesbehörde nur an wenigen Standorten für die gesamte Bundesrepublik, persönliche Antragstellung/Beratung vor Ort voraussichtlich nicht/nur eingeschränkt möglich, Hilfskonstrukte wie Amtshilfe durch ABHn, z. B. für Härtefälle, nötig, was mit kommunikativen und organisatorischen Herausforderungen einher geht); ggf. telefonische/digitale Beratungsmöglichkeiten (z. B. per Videokonferenz). **Proaktive Ansprache:** Möglichkeiten einer teilautomatisierten, proaktiven Kontaktaufnahme mit den Erwerbsmigrantinnen und -migranten durch neue Bundesbehörde über die Plattform, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, z. B. rechtzeitig vor Ablauf von befristeten Titeln oder bei Erfüllung der Voraussetzung für einen „besseren“ Titel, z. B. die Blaue Karte EU oder eine Niederlassungserlaubnis (setzt automatischen Datenabgleich mit verschiedenen Quellen, z. B. Gehaltsdaten, voraus); hierfür notwendiger Datenabgleich setzt regelmäßigen Transfer der Daten, z. B. aus der BA, bzw. entsprechende Anbindung voraus (ggf. herausfordernd) sowie Anbindung von Informationen innerhalb der neuen Bundesbehörde (vergleichsweise einfach umzusetzen). **Informationsbereitstellung:** Einheitliche, vollständige und gut auffindbare Bereitstellung von Informationen und Verwaltungsleistungen auf zentraler Plattform; es bestehen höchstens wenige zusätzliche Informationsangebote (insb. bei den AVen) fort. **Nutzendenführung und Datennachnutzung:** Nutzendenführung bei digitaler Antragstellung durch zentrale IT-Plattform vorgegeben und qualitativ hochwertig ausgestaltet (einfache Dateneingabe, KI-Unterstützung etc.); Nachnutzung der eingegebenen Daten durch zentrales Datenmanagement und zentrale Verantwortlichkeit neuer Bundesbehörde sehr gut durch einheitliche Steuerung und zentrale(s) Fachverfahren.
Prozesstransparenz	10,00	4,00	40,00	**Transparenz über Verwaltungsprozesse und Zuständigkeiten gegeben:** Zuständigkeiten durch für den Prozess im Kern allein zuständige Behörde leicht nachvollziehbar (keine Übergabepunkte innerhalb des Prozesses bzw. „Brüche“ zwischen den verschiedenen Prozessen). **Transparenz über Bearbeitungsstatus gegeben**: Antragsstatus über zentrale Plattform jederzeit einsehbar; konsequente Angabe der entsprechenden Informationen durch verantwortliche Behörde über zentrale Steuerung der Behörde recht gut sicherzustellen.
Adressatengerechte Kommunikation	7,50	4,00	30,00	**Verständlichkeit von Kommunikationsinhalten gegeben:** Informationsangebote auf zentraler Plattform können mehrsprachig und auch in einfacher Sprache bereitgestellt werden; die wenigen ggf. fortbestehenden ergänzenden Informationskanäle (z. B. von AVen) bieten in der Regel ebenfalls Informationen in Landessprache an. **Möglichkeit von Mehrsprachigkeit in Interaktionen gegeben:** Aufbau von entsprechender Sprachkompetenz in zentralisiertem System möglich, Kommunikation (schriftlich/telefonisch/ViKo) daher voraussichtlich auch in anderen Sprachen als Deutsch möglich; Akzeptanz von englischsprachigen Nachweisen kann, nach Treffen einer entsprechenden Regelung und dienstlicher Anwei-

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				sung, über eine entsprechende Steuerung und kompetenzorientierte Zuweisung der Bearbeitung solcher Anträge sichergestellt werden.
Diversitätskompetenz	2,00	3,00	6,00	**Förderung und Wertschätzung von Vielfalt**: Durch zentrale Steuerung kann die entsprechende Kompetenz aufgebaut werden. So können z. B. Weiterbildungen angeboten werden, um Diversitäts- und Anti-Diskriminierungskompetenz zu fördern. Durch den Neuaufbau gibt es jedoch keine Erfahrung im direkten Kundenkontakt (auch nicht bei den übergehenden Beschäftigten des BfAA) und damit auch keine Erfahrungswerte in der direkten Kommunikation mit Menschen unterschiedlicher Herkünfte und Hintergründe. **Erfahrung im Umgang mit Personen in unterschiedlichen Lebenslagen:** Die neue Behörde müsste sich die entsprechende Kompetenz und Expertise zunächst aufbauen (bisher kein direkter Kundenkontakt), würde aber alle relevanten Fallkonstellationen abbilden können. Auch eine Spezialisierung auf bestimmte Herkunftsländer und ein Aufbau von Kenntnissen zu entsprechenden Kulturaspekten, die es in der Kommunikation zu berücksichtigen gilt, wäre perspektivisch möglich.
Serviceorientierung	3,50	3,00	10,50	**Serviceorientierung**: Kundenzentrierung und serviceorientierte Haltung der Verwaltung ggü. den Antragstellerinnen und Antragstellern kann in neuer Behörde durch zentrale Steuerung fokussiert und von Anfang an im Selbstverständnis der neuen Behörde verankert werden; Möglichkeit, ein zentrales Beschwerdemanagement einzurichten.
Gesamt (Einladend)	**29,00**	**/**	**98,50**	**/**
			Einfach	
Bearbeitungsgeschwindigkeit	15,00	4,00	60,00	**Bearbeitungsgeschwindigkeit:** Höhere Bearbeitungsgeschwindigkeit durch Effizienzgewinne im Vergleich zum Status quo und zu Optionen 1 und 2 (Unterstützung durch IT-Plattform und Prozessanpassungen; Spezialisierungsmöglichkeiten für das Personal; weitgehender Verzicht auf Präsenztermine; geringere Risiken für Liegezeiten durch Integration von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung unter dem Dach einer Behörde (inkl. einheitlicher Steuerung); Nutzung von 1 bis 2 einheitlichen, integrierten Fachverfahren durch die neue Behörde; Sicherstellung der Nachnutzung von Informationen durch Arbeit im gleichen System, auch bei Folgetiteln, Umzügen etc.; Möglichkeiten einer effektiven fachlichen Führung beschleunigt die Klärung von Fragen/Unklarheiten etc.).
Interaktionseffizienz	10,00	4,00	40,00	**Interaktionseffizienz:** Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform und vollständige Zentralisierung (nur noch ein wesentlicher Akteur); Integration von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung unter einem Dach senkt das Risiko für Koordinations- und Kommunikationsherausforderungen und gibt die Möglichkeit für eine starke einheitliche Steuerung der beiden Bereiche, um etwaige Herausforderungen noch besser zu adressieren.
Infrastruktur	7,50	4,00	30,00	**Infrastruktur:** Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform; starke Konsolidierung der IT-Landschaft durch Zentralisierung bei einer Behörde; vermutlich Konsolidierung oder stärkere Integration der Fachverfahren für aufenthaltsrechtliche Prüfung und Arbeitsmarktzulassung innerhalb der IT-Architektur der neuen Bundesbehörde; homogene technische Ausstattung für die neue Bundesbehörde mit leistungsfähiger IT; Nutzungsmöglichkeiten von modernder IT (z. B. Cloud) und anderen innovativen Lösungen (z. B. KI) jenseits der Implementierungen innerhalb der zentralen

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				Plattform möglich; technische Redundanzen und Notfall-IT leichter vorzuhalten; neues Aufsetzen der IT-Infrastruktur in der neuen Behörde erlaubt flexible und passgenau Technologieauswahl.
Aufgabenpassung und Expertisesicherung	7,50	2,00	15,00	**Aufgabenpassung und Expertisesicherung:** Lokale Expertise im Inland durch geringe Ortsnähe der neuen Bundesbehörde gering, kann ggf. durch eine Abbildung regionaler Schwerpunkte in der Aufbauorganisation mitigiert werden (sowohl für den Bereich „Folge-AT“ als auch für die Arbeitsmarktzulassung, s. auch Abschnitt 7.2); kompetenzorientierte Aufgabenteilung zwischen aufenthaltsrechtlichen und Arbeitsmarktfragen innerhalb der Aufbauorganisation der neuen Bundesbehörde abgebildet, aber nicht mehr in Kompetenzen der ursprünglichen Organisationen (BfAA, BA) eingebettet (eigenständiger Aufgabenschwerpunkt für Erwerbsmigration wird durch neue Behörde ausgebildet); Anbindung an die AVen und den AG-S kann nicht mehr innerhalb der Organisationen abgebildet werden (BfAA bzw. BA); Spezialisierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten der zentralen Bundesbehörde vorhanden.
Gesamt (Einfach)	**35,00**	**/**	**145,00**	**/**
Nachhaltig				
Verlässliches Verwaltungshandeln	7,50	4,00	30,00	**Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns:** Breiten- und Tiefenkenntnis des Aufenthaltsrechts muss zunächst aufgebaut werden, Kenntnisse für verlässliche und homogene Prüfpraxis bei Arbeitsmarktzulassung ebenfalls aufzubauen (beides durch einen entsprechenden Personalübergang von BfAA und BA jedoch gut möglich); Vorhandensein von Spezialisierungsmöglichkeiten und zentrale Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten; stark homogene Gesetzesanwendung in der Fläche, auch durch zentrale Steuerung innerhalb der zentralen Behörde; Umsetzung eines Qualitätsmanagements in der zentralen Behörde möglich; Implementierung und Steuerung von Maßnahmen gegen Verfahrensmissbrauch ebenfalls in zentraler Behörde leichter möglich; stärkere einheitliche Ausrichtung von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung durch einheitliche Steuerung unter einem Dach.
Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit	7,50	4,00	30,00	**Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit:** Bundesweit einheitliche Steuerbarkeit; insgesamt hohe Anpassungsfähigkeit an Gesetzesanpassungen (z. B. durch zentrale Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie entsprechende einheitliche Dienstanweisungen); dedizierte fachliche Führungskräfte und organisationsinterne agile Austauschstrukturen für bestimmte Teilbereiche des Aufenthaltsrechts möglich; Anpassungen an Strukturen und Prozessen leichter umzusetzen (nur eine Behörde betroffen); einheitlichere Steuerung der Bereiche Aufenthaltsrecht und Arbeitsmarktzulassung in der neuen Behörde möglich (insb. auch bessere Koordination bei Anpassungen); fachliche Steuerung der Behörde im Schwerpunkt auf Erwerbsmigration ausgerichtet.
Flexibler Personaleinsatz	6,00	3,00	18,00	**Flexibler Personaleinsatz:** Hohe Personalflexibilität in neuer Behörde durch bundesweite Bündelung; recht hohe Skalierfähigkeit; durch den vergleichsweise großen Personalkörper können kurzfristige Anpassungen des Einsatzbereichs von Beschäftigten (z. B. zur Vertretung bei Abwesenheiten oder bei kurzfristigen Veränderungen von Antragszahlen) vorgenommen werden können (z. B. temporärer Einsatz in einem anderen Referat oder Schaffung von „Flexi-Teams“); Personalkörper ist durch die bundesweite Bündelung eher robust gegen lokale Ereignisse (z. B. neue Unternehmensansiedelungen) und laufen damit nicht in die Gefahr einer massiven Personalunterdeckung.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Digitale Souveränität	2,00	4,00	8,00	**Digitale Souveränität:** Qualität der digitalen Systeme und IT-Lösungen durch einen zentralen Akteur stark homogen; hohe Steuerungsfähigkeit von IT-Dienstleistern (ein „großer" Auftraggeber); flächendeckende Digitalkompetenzen über entsprechende zentrale Fort- und Weiterbildungsangebote zu erreichen.
Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit	2,00	4,00	8,00	**Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit:** Qualität der Datenhaltung und -verarbeitung auch jenseits der zentralen IT-Plattform stark homogen (einheitlichere, datenschutzkonforme Fachverfahren), auch durch einheitliche zentrale Steuerung; flächendeckende, vollständige Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen kann besser unterstützt werden (z. B. durch zentrales Angebot von Schulungen etc.); datenschutzkonformes Handeln auch bei Beteiligungen anderer Einheiten in der gleichen Organisation (z. B. für Arbeitsmarktzulassung) leichter sicherzustellen.
Innovationsoffenheit und -fähigkeit	6,00	4,00	24,00	**Innovationsoffenheit und -fähigkeit:** Innovationsoffenheit und -fähigkeit bei einer neuen zentralen Behörden hoch, da „auf der grünen Wiese" eine neue Organisation entwickelt wird, die stark formbar ist; außerdem bestehen bei einer zentralen Behörde entsprechende „Overhead-Kapazitäten", um Innovationsthemen voranzutreiben; größere zentrale Behörden sind eher in der Lage, Innovationsprojekte (z. B. KI-Tools etc.) umzusetzen; daher auch Implementationsfähigkeit entsprechender Innovationen bei einer neuen Bundesbehörde höher.
Gesamt (Nachhaltig)	**31,00**	**/**	**118,00**	**/**
Gesamt (Fachlich)	**361,50**			
Ranking (Fachlich)	**1**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Kosten Aufbau				
Kosten Entwicklung der technischen Infrastruktur	5,00	2,00	10,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen mittlere Kosten für die technische Entwicklung**; eher niedrige Kosten für die Entwicklung der zentralen IT-Plattform, da nur die zentrale Behörde tief damit integriert sein muss (zusätzlich zu den in jedem Fall anzubindenden AVen); allerdings muss für die neue Behörde voraussichtlich ein Fachverfahren beschafft bzw. entwickelt werden (ggf. aufbauend auf bestehenden Lösungen), wodurch sich höhere Kosten ergeben. Jenseits der nicht notwendigen „tiefen" Integration wird dabei durchaus davon ausgegangen, dass eine gewisse Anbindung auch von ABHn zumindest an einzelne Komponenten notwendig ist, damit beispielsweise auf relevante Daten für deren Folgeprozesse zugegriffen werden kann.
Kosten Bereitstellung und Betrieb der Liegenschaften	10,00	2,00	20,00	**Mittlere Kosten für Bereitstellung von Liegenschaften** im Zusammenhang mit der Umsetzung der Option; für die zentral prüfenden Organisationseinheiten möglicherweise ein großer Teil der bestehenden Liegenschaften von BfAA und BA nachnutzbar; allerdings sind mit dem substanziellen Personalzuwachs voraussichtlich umfangreichere Erweiterungen notwendig.
Kosten Personal	10,00	2,00	20,00	**Mittlere Personalaufbaukosten in dieser Option**, da bei der neuen Bundesbehörde voraussichtlich ein größerer Rekrutierungsbedarf besteht (insb. für Stellen, die nicht durch wechselndes Personal aus BfAA und BA gefüllt werden können); vergleichsweise langer Parallelbetrieb nötig, da eine gewisse Zeit vergeht, bis die neue Bundesbehörde gegründet und „betriebsbereit" ist;

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				ggf. substanzielle zusätzliche Personalkosten für eine Projektgruppe o.ä. zur Steuerung der Entwicklung der zentralen IT-Plattform.
Kosten sonstige Sachmittel	5,00	2,00	10,00	**Mittlere Kosten für Sachmittel des Aufbaus**, insbesondere Beratung und externe Dienstleistungen im Zusammenhang mit der organisatorischen Zentralisierung (etwas aufwändiger durch Neugründung) und der Implementierung der IT-Plattform .
Gesamt (Kosten Aufbau)	**30,00**	**/**	**60,00**	**/**
Kosten Regelbetrieb				
Kosten Betrieb (und Weiterentwicklung) der technischen Infrastruktur	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen geringere Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur** durch hohe Zentralität (dennoch absolut betrachtet substanzieller Investitionsbedarf); Anpassungen von Schnittstellen und weiteren Komponenten an weniger Systeme nötig, auch Bedarf für Anpassungen der Fachverfahren bei Anpassungen an der zentralen Plattform auf weniger Systeme begrenzt; Nutzung von Skaleneffekten möglich durch Zentralisierung von IT (stärkere Konsolidierung von Betrieb und Weiterentwicklung der IT-Systeme und Fachverfahren).
Kosten Betrieb der Liegenschaften	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen eher geringe Betriebskosten für die Liegenschaften** durch geringere Anzahl von Standorten (weniger als Option 2); entsprechend vergleichsweise geringe Kosten für Mieten/Abschreibungen (bei kaufmännischer Rechnung/Doppik), Instandhaltung, Renovierungen, regelmäßige Neuausstattungen etc.; hohe Nutzung von Skaleneffekten; Bewertung geht davon aus, dass mittel- bis langfristig Standortanteile von ABHn und zABHn, die nicht mehr für die Aufgabenwahrnehmung im Bereich Erwerbsmigration genutzt werden, anderen Nutzungen zugeführt werden (z. B. Aufgabenzuwächse in anderen Bereichen, Ansiedlung von (Teilen) anderer kommunaler Behörden in den freiwerdenden Flächen) oder langfristig abgebaut werden (z. B. wenn ohnehin Umzüge geplant sind, die dann in kleinere Liegenschaften stattfinden können oder ein sonst notwendiger Umzug in eine größere Liegenschaft durch die Aufgabenreduktion vermieden werden kann). Die Kosten von Liegenschaftsnutzungen für andere Zwecke als Aufgabenwahrnehmung im Bereich Erwerbsmigration werden zwecks Vergleichbarkeit für die hiesige Bewertung nicht berücksichtigt.
Kosten Personal	40,00	3,00	120,00	**Im Vergleich eher geringe Kosten für Personal im Regelbetrieb**; vergleichsweise geringe Anzahl von Standorten durch Zentralisierung und im Vergleich kleinerer Personalkörper in der zentralen Behörde; starke Nutzung von Skaleneffekten und Effizienzsteigerungen durch Zentralisierung; durch die Aufgabenverschiebung freiwerdendes Personal bei den ABHn kann möglicherweise andere Aufgaben übernehmen (z. B. in anderen Aufgabengebieten der ABH oder anderen kommunalen Behörden) bzw. es können unbesetzte Planstellen abgebaut werden. Die Kosten für nicht mehr im Bereich Erwerbsmigrationsverfahren eingesetztes Personal werden im Sinne der Vergleichbarkeit nicht für die Bewertung berücksichtigt.
Kosten sonstige Sachmittel	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich eher geringe sonstige Sachmittelkosten** wegen Möglichkeiten der Nutzung von Skaleneffekten und Mengenrabatten bei Beschaffungen durch Bündelung auf Bundesebene (bei einer Behörde); bei Bedarf für Beratung/Dienstleistungen Synergieeffekte nutzbar (Auftrag muss nicht an verschiedenen Stellen mehrfach durchgeführt werden).
Gesamt (Kosten Regelbetrieb)	**70,00**	**/**	**210,00**	**/**

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Gesamt (Kosten)	270,00			
Ranking (Kosten)	2			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Umsetzungskomplexität				
Akzeptanz der Beschäftigten	5,00	1,00	5,00	**Mutmaßlich eher geringe Akzeptanz bei Beschäftigten**, da umfangreiche Zuständigkeits- und damit Aufgabenveränderungen mit der Zentralisierung verbunden sind; Mitarbeitende der kommunalen ABHn verlieren einen substanziellen (und vergleichsweise attraktiven) Teil ihrer Zuständigkeit, was die Akzeptanz dort schmälern könnte, gleichzeitig werden sie durch die Zentralisierung auch entlastet; Mitarbeitende von BfAA und BA verlieren ebenfalls ihre Aufgaben oder müssen alternativ in die neue Bundesbehörde wechseln (diese kann jedoch so ausgestaltet werden, dass beispielsweise keine Standortwechsel notwendig sind); Überlastungssituationen können durch Zentralisierungsvorteile und Bündelung weitgehend vermieden werden.
Akzeptanz der Länder	5,00	1,00	5,00	**Eher geringe Akzeptanz bei Ländern**, da Zuständigkeiten aus Länderverantwortung auf Bundesebene zentralisiert werden; gleichzeitig findet eine Entlastung der ABH-Beschäftigten durch die Zentralisierung statt; die Akzeptanz einer neugegründeten zentralen Bundesbehörde dürfte heterogen ausfallen.
Akzeptanz des Bundes	5,00	3,00	15,00	**Hohe Akzeptanz des Bundes,** da durch technische und prozessuale Optimierungen sowie teilweise Zentralisierung Verbesserungen erreicht werden, die bei der Adressierung des Fachkräftemangels im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Stabilität helfen; das Potenzial durch Zentralisierung wird weitgehend genutzt; die Neugründung einer zentralen Bundesbehörde kann dabei auch kommunikativ genutzt werden, um zu zeigen, dass die Herausforderungen adressiert werden; gleichzeitig ist mit einer entsprechenden Zentralisierung ein größerer Aufwand und längerer Übergangszeitraum verbunden als bei der kompetenzorientierten Tandem-Lösung (Option 3).
Arbeitgeberattraktivität und Personalverfügbarkeit	10,00	4,00	40,00	**Sehr hohe Arbeitgeberattraktivität und Rekrutierungsfähigkeit**; Entlastung der Mitarbeitenden im Vergleich zum Status quo, Bundesbehörden als Arbeitgeber im Vergleich attraktiv und prestigeträchtig; Entwicklungs- und Spezialisierungsmöglichkeiten im Vergleich zu anderen Optionen recht hoch, Wechselmöglichkeiten zwischen Bereichen „Aufenthaltsrecht“ und „AMZ“ innerhalb der Organisation besser möglich; Bezahlung von Tarifbeschäftigten nach TVöD Bund/Kommune attraktiver im Vergleich zu TV-L.
Personalübergang und Einarbeitung	20,00	2,00	40,00	**Personalübergang teilweise herausfordernd**; Zuständigkeiten der ABHn werden zur neuen Bundebehörde zentralisiert; dadurch entsteht dort größerer Personalbedarf, der aber nur in sehr geringem Ausmaß über Personalwechsel aus ABHn gedeckt werden kann (ABH-Personal in der Regel lokal gebunden; Wechsel des Dienstherren über föderale Ebenen hinweg); Einarbeitung durch Neugründung vermutlich aufwändiger, auch wenn ein möglichst großer Personalübergang z. B. durch entsprechende Standort-Entscheidungen der neuen Behörde ermöglicht werden kann.
Rechtliche Komplexitäten und Risiken	25,00	2,00	50,00	**Mittlere rechtliche Komplexität**, da Zuständigkeiten der Länder auf Bundesebene zentralisiert werden, was diverse rechtliche Anpassungsbedarfe mit sich bringt (im AufenthG, ggf. im BfAAG sowie in weiteren Gesetzen und Verordnungen); Möglichkeit der Zentralisierung der Aufgaben auf Bundesebene sollte grundsätzlich durch Grundgesetz gedeckt sein (z. B. nach Art. 87 Abs. 3

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				GG), sofern eine entsprechende Rechtsform für die Behörde gewählt wird; ggf. höhere rechtliche Anforderungen durch Neugründung.
Organisatorische Auf- und Umbaukomplexität	20,00	1,00	20,00	**Eher hohe Auf- und Umbaukomplexität**, da Zuständigkeiten zentralisiert werden und mit der Neugründung einer Bundesbehörde hohe Aufbauaufwände verbunden sind.
Technische Aufbaukomplexität	10,00	4,00	40,00	**Im Vergleich geringste technische Aufbaukomplexität**, da für neue Behörde „auf der grünen Wiese“ die technische Infrastruktur passend aufgesetzt werden kann, ohne Beschränkungen durch Bestands-IT; nur eine Behörde an zentrale Plattform anzubinden bzw. in diese zu integrieren.
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**215,00**	**/**
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**215,00**	**/**
Ranking (Umsetzungskomplexität)	**5**			

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Nutzwertanalyse: Option 5b – Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration mit Flächenpräsenz

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Einladend				
Zugang	6,00	4,00	24,00	**Omni-Channel-Zugang mit Rückkanal gewährleistet:** Garantierter digitaler Zugang über IT-Plattform inkl. digitalem Rückkanal; Vor-Ort-Beratung und -Antragsstellung im Inland in den ca. 200 Außenstellen der neuen Bundesbehörde möglich (ggf. mit etwas größeren Reisezeiten verbunden als im Status quo, weil insg. weniger Stellen als es derzeit ABHn gibt). **Proaktive Ansprache gegeben:** Möglichkeiten einer teilautomatisierten, proaktiven Kontaktaufnahme mit den Erwerbsmigrantinnen und -migranten durch neue Bundesbehörde über die Plattform, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, z. B. rechtzeitig vor Ablauf von befristeten Titeln oder bei Erfüllung der Voraussetzung für einen „besseren“ Titel, z. B. die Blaue Karte EU oder eine Niederlassungserlaubnis (setzt automatischen Datenabgleich mit verschiedenen Quellen, z. B. Gehaltsdaten, voraus); hierfür notwendiger Datenabgleich setzt regelmäßigen Transfer der Daten, z. B. aus der BA, bzw. entsprechende Anbindung voraus (ggf. herausfordernd) sowie Anbindung von Informationen innerhalb der neuen Bundesbehörde (vergleichsweise einfach umzusetzen). **Informationsbereitstellung gewährleistet:** Einheitliche, vollständige und gut auffindbare Bereitstellung von Informationen und Verwaltungsleistungen auf zentraler Plattform; es bestehen im Wesentlichen keine zusätzlichen Informationsangebote fort, da keine anderen Stellen in die Antragsbearbeitungsprozesse eingebunden sind. **Nutzendenführung und Datennachnutzung gegeben:** Nutzendenführung bei digitaler Antragstellung durch zentrale IT-Plattform vorgegeben und qualitativ hochwertig ausgestaltet (einfache Dateneingabe, KI-Unterstützung etc.); Nachnutzung der eingegebenen Daten durch zentrales Datenmanagement und zentrale Verantwortlichkeit neuer Bundesbehörde sehr gut durch einheitliche Steuerung und zentrale Fachverfahren.
Prozesstransparenz	10,00	4,00	40,00	**Transparenz über Verwaltungsprozesse und Zuständigkeiten gegeben:** Zuständigkeiten durch für den Prozess im Kern alleinzuständige Behörde leicht nachvollziehbar (keine Übergabepunkte innerhalb des Prozesses bzw. „Brüche“ zwischen den verschiedenen Prozessen). **Transparenz über Bearbeitungsstatus gegeben**: Antragsstatus über zentrale Plattform jederzeit einsehbar; konsequente Angabe der entsprechenden Informationen durch verantwortliche Behörde über zentrale Steuerung der Behörde recht gut sicherzustellen.
Adressatengerechte Kommunikation	7,50	4,00	30,00	**Verständlichkeit von Kommunikationsinhalten gewährleistet:** Informationsangebote auf zentraler Plattform können mehrsprachig und auch in einfacher Sprache bereitgestellt werden. **Möglichkeit von Mehrsprachigkeit in Interaktionen gewährleistet:** Aufbau von entsprechender Sprachkompetenz in zentralisiertem System möglich, Kommunikation daher voraussichtlich auch in anderen Sprachen als Deutsch möglich (ggf. nicht in den Stellen in der Fläche sondern nur schriftlich/telefonisch/per ViKo aus der Zentrale heraus); Akzeptanz von englischsprachigen Nachweisen kann, nach Treffen einer entsprechenden Regelung und dienstlicher Anweisung, über eine entsprechende Steuerung und kompetenzorientierte Zuweisung der Bearbeitung solcher Anträge sichergestellt werden.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Diversitätskompetenz	2,00	3,00	6,00	**Förderung und Wertschätzung von Vielfalt gut**: Durch zentrale Steuerung kann die entsprechende Kompetenz aufgebaut werden, auch bei den Mitarbeitenden in der Fläche. So können z. B. Weiterbildungen angeboten werden, um Diversitäts- und Anti-Diskriminierungskompetenz zu fördern. Die neue Bundesbehörde mit Flächenpräsenz profitiert von den Erfahrungen der (zu einem Teil übergehenden) ABH-Mitarbeitenden in der direkten Kommunikation mit Menschen unterschiedlicher Herkünfte und Hintergründe. **Erfahrung im Umgang mit Personen in unterschiedlichen Lebenslagen gut:** Die neue Behörde könnte einen Teil der entsprechenden Kompetenz und Expertise über die Übernahme von lokalen ABH-Beschäftigten übernehmen. Gleichzeitig würde für die eigentliche Bearbeitung der Anträge die Spezialisierungsmöglichkeit in der Zentrale Vorteile mit sich bringen (alle relevanten Fallkonstellationen abbildbar; auch eine Spezialisierung auf bestimmte Herkunftsländer und ein Aufbau von Kenntnissen zu entsprechenden Kulturaspekten, die es in der Kommunikation zu berücksichtigen gilt, wäre stärker möglich).
Serviceorientierung	3,50	3,00	10,50	**Serviceorientierung gut**: Kundenzentrierung und serviceorientierte Haltung der Verwaltung ggü. den Antragstellerinnen und Antragstellern kann in neuer Behörde durch zentrale Steuerung fokussiert und von Anfang an im Selbstverständnis der neuen Behörde verankert werden; Möglichkeit, ein zentrales Beschwerdemanagement einzurichten.
Gesamt (Einladend)	**29,00**	**/**	**110,50**	**/**
		Einfach		
Bearbeitungsgeschwindigkeit	15,00	4,00	60,00	**Bearbeitungsgeschwindigkeit gewährleistet:** Höhere Bearbeitungsgeschwindigkeit durch Effizienzgewinne im Vergleich zum Status quo und zu Optionen 1 und 2 (Unterstützung durch IT-Plattform und Prozessanpassungen; Spezialisierungsmöglichkeiten für das Personal in der Zentrale; weniger, effektiv vorbereitete Präsenztermine; geringere Risiken für Liegezeiten durch Integration von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung unter dem Dach einer Behörde (inkl. einheitlicher Steuerung); Nutzung von 1 bis 2 einheitlichen, integrierten Fachverfahren durch die neue Behörde; Sicherstellung der Nachnutzung von Informationen durch Arbeit im gleichen System, auch bei Folgetiteln, Umzügen etc.; Möglichkeiten einer effektiven fachlichen Führung beschleunigt die Klärung von Fragen, Unklarheiten etc.)
Interaktionseffizienz	10,00	4,00	40,00	**Interaktionseffizienz gewährleistet:** Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform und vollständige Zentralisierung (nur noch ein wesentlicher Akteur); Integration von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung unter einem Dach senkt das Risiko für Koordinations- und Kommunikationsherausforderungen und gibt die Möglichkeit für eine starke einheitliche Steuerung der beiden Bereiche, um etwaige Herausforderungen noch besser zu adressieren.
Infrastruktur	7,50	4,00	30,00	**Infrastruktur gewährleistet:** Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform; starke Konsolidierung der IT-Landschaft durch Zentralisierung bei einer Behörde; vermutlich Konsolidierung oder stärkere Integration der Fachverfahren für aufenthaltsrechtliche Prüfung und Arbeitsmarktzulassung innerhalb der IT-Architektur der neuen Bundesbehörde; homogene technische Ausstattung für die neue Bundesbehörde mit leistungsfähiger IT; Nutzungsmöglichkeiten von modernder IT (z. B. Cloud) und anderen innovativen Lösungen (z. B. KI) jenseits der Implementierungen innerhalb der zentralen Plattform möglich; technische Redundanzen und Notfall-IT leichter vorzuhalten; neues Aufsetzen der IT-Infrastruktur

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				in der neuen Behörde erlaubt flexible und passgenau Technologieauswahl.
Aufgabenpassung und Expertisesicherung	7,50	3,00	22,50	**Aufgabenpassung und Expertisesicherung gut:** Lokale Expertise im Inland durch Ortsnähe der „Außenstellen“ der neuen Bundesbehörde hoch, (für die Arbeitsmarktzulassung durch eine entsprechende Abbildung regionaler Fokusse in der Aufbauorganisation abzubilden); kompetenzorientierte Aufgabenteilung zwischen aufenthaltsrechtlichen und Arbeitsmarktfragen innerhalb der Aufbauorganisation der neuen Bundesbehörde abgebildet, aber nicht mehr in Kompetenzen der ursprünglichen Organisationen (BfAA, BA) eingebettet (eigenständiger Aufgabenschwerpunkt für Erwerbsmigration wird durch neue Behörde ausgebildet); Anbindung an den AG-S kann nicht mehr innerhalb der Organisationen abgebildet werden (BA); Anbindung an AVen erfolgt über enge Verzahnung der Auslandsstellen der neuen Behörde mit den AVen (räumliche und personelle Nähe); Spezialisierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten in den zentral prüfenden Stellen der neuen Bundesbehörde vorhanden.
Gesamt (Einfach)	**35,00**	**/**	**152,50**	**/**
Nachhaltig				
Verlässliches Verwaltungshandeln	7,50	3,00	22,50	**Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns gut:** Breiten- und Tiefenkenntnis des Aufenthaltsrechts muss zunächst aufgebaut werden, Kenntnisse für verlässliche und homogene Prüfpraxis bei Arbeitsmarktzulassung ebenfalls aufzubauen (beides durch einen entsprechenden Personalübergang von BfAA und BA jedoch gut möglich); Vorhandensein von Spezialisierungsmöglichkeiten und zentrale Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten; stark homogene Gesetzesanwendung in der Fläche, auch durch zentrale Steuerung innerhalb der zentralen Behörde; Umsetzung eines Qualitätsmanagements in der zentralen Behörde möglich, jedoch durch hohe Flächenpräsenz schwieriger zu implementieren; Implementierung und Steuerung von Maßnahmen gegen Verfahrensmissbrauch ebenfalls durch höhere Dezentralität der Arbeitsorte der Beschäftigten etwas herausfordernder in der Implementierung; stärkeres Alignment von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung durch einheitliche Steuerung unter einem Dach.
Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit	7,50	3,00	22,50	**Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit gut:** Grundsätzlich bundesweit einheitliche Steuerbarkeit, allerdings mit gewissen Herausforderungen bei der Steuerung in der Fläche; insgesamt hohe Anpassungsfähigkeit an Gesetzesanpassungen (z. B. durch zentrale Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie entsprechende einheitliche Dienstanweisungen); dedizierte fachliche Führungskräfte und organisationsinterne agile Austauschstrukturen für bestimmte Teilbereiche des Aufenthaltsrechts möglich; Anpassungen an Strukturen und Prozessen leichter umzusetzen (nur eine Behörde betroffen), aber ggf. durch Flächenpräsenz etwas aufwändiger in der Implementierung; einheitlichere Steuerung der Bereiche Aufenthaltsrecht und Arbeitsmarktzulassung unter dem Dach einer Behörde möglich; fachliche Steuerung der Behörde im Schwerpunkt auf Erwerbsmigration ausgerichtet.
Flexibler Personaleinsatz	6,00	2,00	12,00	**Flexibler Personaleinsatz mäßig:** Hohe Personalflexibilität in neuer Behörde durch bundesweite Bündelung, allerdings mit Einschränkungen bezüglich des Einsatzes der kleinen lokalen Teams; insgesamt gute Skalierfähigkeit, außer für dezentrale Tätigkeiten; durch den vergleichsweise großen Personalkörper können bei den zentral prüfenden Einheiten kurzfristige Anpassungen des Einsatzbereichs von Beschäftigten (z. B. zur Vertretung bei Abwesenheiten oder bei kurzfristigen Veränderungen von Antragszahlen) vorgenommen werden können (z. B. temporärer Einsatz in

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				einem anderen Referat oder Schaffung von „Flexi-Teams“); Personalkörper ist durch die bundesweite Bündelung eher robust gegen lokale Ereignisse (z. B. neue Unternehmensansiedelungen) und laufen damit nicht in die Gefahr einer massiven Personal-unterdeckung, wobei für die dezentralen Team hier gewisse Risiken bestehen bleiben.
Digitale Souveränität	2,00	4,00	8,00	**Digitale Souveränität gewährleistet:** Qualität der digitalen Systeme und IT-Lösungen durch einen zentralen Akteur stark homogen; hohe Steuerungsfähigkeit von IT-Dienstleistern (ein „großer“ Auftraggeber); flächendeckende Digitalkompetenzen über entsprechende zentrale Fort- und Weiterbildungsangebote zu erreichen.
Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit	2,00	3,00	6,00	**Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit gut:** Qualität der Datenhaltung- und Verarbeitung auch jenseits der zentralen IT-Plattform stark homogen (einheitlichere(s), datenschutzkonformes Fachverfahren), auch durch einheitliche zentrale Steuerung; flächendeckende, vollständige Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen kann besser unterstützt werden (z. B. durch zentrales Angebot von Schulungen etc.); Herausforderungen bei der flächendeckenden Sicherstellung von datenschutzkonformem Handeln auch in den vielen Außenstellen durch geringe Steuerungsfähigkeit; datenschutzkonformes Handeln bei Beteiligungen anderer Einheiten in der gleichen Organisation (z. B. für Arbeitsmarktzulassung) grundsätzlich leichter sicherzustellen.
Innovationsoffenheit und -fähigkeit	6,00	4,00	24,00	**Innovationsoffenheit und -fähigkeit gegeben:** Innovationsoffenheit und -fähigkeit bei einer neuen zentralen Behörden hoch, da „auf der grünen Wiese“ eine neue Organisation entwickelt wird, die stark formbar ist; außerdem bestehen bei einer zentralen Behörde entsprechende „Overhead-Kapazitäten“, um Innovationsthemen voranzutreiben; größere zentrale Behörden sind eher in der Lage, Innovationsprojekte (z. B. KI-Tools etc.) umzusetzen, daher auch Implementationsfähigkeit entsprechender Innovationen bei einer neuen Bundesbehörde höher.
Gesamt (Nachhaltig)	**31,00**	**/**	**95,00**	**/**
Gesamt (Fachlich)	**358,00**			
Ranking (Fachlich)	**2**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Kosten Aufbau				
Kosten Entwicklung der technischen Infrastruktur	5,00	2,00	10,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen mittlere Kosten für die technische Entwicklung**; eher niedrige Kosten für die Entwicklung der zentralen IT-Plattform, da nur die zentrale Behörde tief damit integriert sein muss (zusätzlich zu den in jedem Fall anzubindenden AVen); allerdings muss für die neue Behörde voraussichtlich ein Fachverfahren beschafft bzw. entwickelt werden (ggf. aufbauend auf bestehenden Lösungen), wodurch sich höhere Kosten ergeben. Jenseits der nicht notwendigen „tiefen“ Integration wird dabei durchaus davon ausgegangen, dass eine gewisse Anbindung auch von ABHn zumindest an einzelne Komponenten notwendig ist, damit beispielsweise auf relevante Daten für deren Folgeprozesse zugegriffen werden kann.
Kosten Bereitstellung und Betrieb der Liegenschaften	10,00	2,00	20,00	**Mittlere Kosten für Bereitstellung von Liegenschaften** im Zusammenhang mit der Umsetzung der Option; für die zentral prüfenden Organisationseinheiten kann möglicherweise ein großer Teil der bestehenden Liegenschaften von BfAA und BA sowie für die

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				dezentralen Einheiten Räumlichkeiten der ABHn nachgenutzt werden; allerdings sind stellenweise möglicherweise auch neue Standorte zu schaffen und entsprechende Liegenschaften bereitzustellen; Anpassung der ABH-Standorte für Bedarfe der Bundesbehörde ggf. aufwändig.
Kosten Personal	10,00	3,00	30,00	**Geringe Personalaufbaukosten** in dieser Option, da durch die dezentrale Struktur vermutlich ein großer Teil des Personals ohne kostenintensive Rekrutierung und Einarbeitung aus Bestandsorganisationen gewonnen werden kann (insb. BfAA, BA und ABHn); eher mittlerer Parallelbetrieb nötig, da zwar eine gewisse Zeit vergeht, bis die neue Bundesbehörde gegründet ist, diese dann aber aufgrund des hohen Anteils an eingeübtem Personal eher zeitnah „betriebsbereit“ wäre; ggf. substanzielle zusätzliche Personalkosten für eine Projektgruppe o.ä. zur Steuerung der Entwicklung der zentralen IT-Plattform.
Kosten sonstige Sachmittel	5,00	1,00	5,00	**Hohe Kosten für Sachmittel des Aufbaus**, insbesondere Beratung und externe Dienstleistungen im Zusammenhang mit der organisatorischen Zentralisierung bei gleichzeitiger dezentraler Präsenz (aufwändiger durch Neugründung) sowie der Implementierung der IT-Plattform.
Gesamt (Kosten Aufbau)	**30,00**	**/**	**65,00**	**/**
Kosten Regelbetrieb				
Kosten Betrieb (und Weiterentwicklung) der technischen Infrastruktur	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen geringere Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur** durch hohe Zentralität (dennoch absolut betrachtet substanzieller Investitionsbedarf); Anpassungen von Schnittstellen und weiteren Komponenten an weniger Systeme nötig, auch Bedarf für Anpassungen der Fachverfahren bei Anpassungen an der zentralen Plattform auf weniger Systeme begrenzt; Nutzung von Skaleneffekten möglich durch Zentralisierung von IT (stärkere Konsolidierung von Betrieb und Weiterentwicklung der IT-Systeme und Fachverfahren).
Kosten Betrieb der Liegenschaften	10,00	1,00	10,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen hohe Betriebskosten für die Liegenschaften** durch hohe Anzahl von dezentralen Standorten (wenngleich weniger als in Optionen 1 und 4); entsprechend hohe Kosten für Mieten/Abschreibungen (bei kaufmännischer Rechnung/Doppik), Instandhaltung, Renovierungen, regelmäßige Neuausstattungen etc.; geringe Nutzung von Skaleneffekten.
Kosten Personal	40,00	2,00	80,00	**Im Vergleich mittlere Kosten für Personal im Regelbetrieb**; hohe Anzahl von Standorten (allerdings Bündelung der Prüfung in Zentrale mit nur wenig Personal in der Fläche) und im Vergleich mittelgroßer Personalkörper über alle beteiligten Behörden hinweg; Nutzung von Skaleneffekten und Effizienzsteigerungen durch Zentralisierung der Folgetitel-Erteilung; allerdings auch höhere Personalkosten für Entsendung von Mitarbeitenden ins Ausland; aktuell für Erwerbsmigration zuständiges Personal der ABHn kann anteilig in die neue Bundesbehörde überführt werden, die übrigen Mitarbeitenden können andere Aufgaben übernehmen bzw. es können unbesetzte Planstellen abgebaut werden.
Kosten sonstige Sachmittel	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich eher geringe sonstige Sachmittelkosten** wegen Möglichkeiten der Nutzung von Skaleneffekten und Mengenrabatten bei Beschaffungen durch Bündelung auf Bundesebene (bei einer Behörde); bei Bedarf für Beratung/Dienstleistungen Synergieeffekte nutzbar (Auftrag muss nicht an verschiedenen Stellen mehrfach durchgeführt werden).
Gesamt (Kosten Regelbetrieb)	**70,00**	**/**	**150,00**	**/**

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Gesamt (Kosten)	**215,00**			
Ranking (Kosten)	**6**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Umsetzungskomplexität				
Akzeptanz der Beschäftigten	5,00	2,00	10,00	**Mutmaßlich eher mittlere Akzeptanz bei Beschäftigten**, da umfangreiche Zuständigkeits- und damit Aufgabenveränderungen mit der Zentralisierung verbunden sind; Mitarbeitende der kommunalen ABHn verlieren einen substanziellen (und vergleichsweise attraktiven) Teil ihrer Zuständigkeit, was die Akzeptanz dort schmälern könnte, gleichzeitig werden sie durch die Zentralisierung auch entlastet und können auf Wunsch vergleichsweise einfach in die Außenstellen der zentralen Behörde wechseln; Mitarbeitende von BfAA und BA verlieren ebenfalls ihre Aufgaben oder müssen alternativ in die neue Bundesbehörde wechseln (diese kann jedoch so ausgestaltet werden, dass beispielsweise keine Standortwechsel notwendig sind); Überlastungssituationen können durch Zentralisierungsvorteile und Bündelung weitgehend vermieden werden.
Akzeptanz der Länder	5,00	2,00	10,00	**Mittlere Akzeptanz bei Ländern**, da Zuständigkeiten aus Länderverantwortung auf Bundesebene zentralisiert werden; gleichzeitig findet eine Entlastung der ABH-Beschäftigten durch die Zentralisierung statt; die Akzeptanz einer neugegründeten Bundesbehörde dürfte heterogen ausfallen, allerdings führt die dezentrale Struktur (Ortsnähe, Möglichkeiten des Übergangs von ABH-Beschäftigten etc.) zu einer Akzeptanzsteigerung.
Akzeptanz des Bundes	5,00	3,00	15,00	**Hohe Akzeptanz des Bundes,** da durch technische und prozessuale Optimierungen sowie teilweise Zentralisierung Verbesserungen erreicht werden, die bei der Adressierung des Fachkräftemangels im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Stabilität helfen; das Potenzial durch Zentralisierung wird weitgehend genutzt; die Neugründung einer zentralen Bundesbehörde kann dabei auch kommunikativ genutzt werden, um zu zeigen, dass die Herausforderungen adressiert werden; gleichzeitig ist mit einer entsprechenden Zentralisierung ein größerer Aufwand und längerer Übergangszeitraum verbunden als bei der kompetenzorientierten Tandem-Lösung (Option 3).
Arbeitgeberattraktivität und Personalverfügbarkeit	10,00	4,00	40,00	**Sehr hohe Arbeitgeberattraktivität und Rekrutierungsfähigkeit**; Entlastung der Mitarbeitenden im Vergleich zum Status quo, Bundesbehörden als Arbeitgeber im Vergleich attraktiv und prestigeträchtig; Entwicklungs- und Spezialisierungsmöglichkeiten im Vergleich zu anderen Optionen recht hoch, Wechselmöglichkeiten zwischen Bereichen „Aufenthaltsrecht“ und „AMZ“ innerhalb der Organisation besser möglich; Bezahlung von Tarifbeschäftigten nach TVöD Bund/Kommune attraktiver im Vergleich zu TV-L.
Personalübergang und Einarbeitung	20,00	3,00	60,00	**Personalübergang gut**; Zuständigkeiten der ABHn werden zur neuen Bundebehörde zentralisiert; dadurch entsteht dort größerer Personalbedarf, der durch die Flächenstrukturen zumindest teilweise über Personalwechsel aus ABHn gedeckt werden kann (ABH-Personal in der Regel lokal gebunden; Wechsel über föderale Ebenen hinweg sicherzustellen); durch höhere Quote von Bestandspersonal Einarbeitungsaufwand geringer.
Rechtliche Komplexitäten und Risiken	25,00	1,00	25,00	**Eher hohe rechtliche Komplexität**, da Zuständigkeiten der Länder auf Bundesebene zentralisiert werden, was diverse rechtliche Anpassungsbedarfe mit sich bringt (im AufenthG, ggf. im BfAAG sowie in weiteren Gesetzen und Verordnungen); Möglichkeit der

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				Zentralisierung der Aufgaben auf Bundesebene sollte grundsätzlich durch Grundgesetz gedeckt sein (z. B. nach Art. 87 Abs. 3 GG), sofern eine entsprechende Rechtsform für die Behörde gewählt wird; hier kann allerdings die Flächenpräsenz ein rechtliches Risiko darstellen, da sie ggf. eigenen Bundesmittel- bzw. -unterbehörden entsprächen, die nur unter bestimmten Voraussetzungen (s. Art. 87 GG) geschaffen werden können oder eine Grundgesetzänderung erforderlich machen würden; ggf. höhere rechtliche Anforderungen durch Neugründung.
Organisatorische Auf- und Umbaukomplexität	20,00	0,00	0,00	**Sehr hohe Auf- und Umbaukomplexität**, da Zuständigkeiten zentralisiert werden und mit der Neugründung einer Bundesbehörde hohe Aufbauaufwände verbunden sind; dieser ist besonders hoch durch den notwendigen Aufbau der dezentralen Flächenstrukturen.
Technische Aufbaukomplexität	10,00	3,00	30,00	**Eher geringe technische Aufbaukomplexität**, da für neue Behörde „auf der grünen Wiese“ die technische Infrastruktur passend aufgesetzt werden kann, ohne Beschränkungen durch Bestands-IT; nur eine Behörde an zentrale Plattform anzubinden bzw. in diese zu integrieren; allerdings etwas höhere Komplexität durch Flächenstrukturen, die technisch an die Systeme angebunden werden müssen (wirft beispielsweise Fragen der genutzten Netze auf).
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**190,00**	**/**
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**190,00**	**/**
Ranking (Umsetzungskomplexität)	**7**			

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Nutzwertanalyse: Option 5c – Zentralisierung bei der BA

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Einladend				
Zugang	6,00	3,00	18,00	**Omni-Channel-Zugang mit Rückkanal mäßig bis gut:** Garantierter digitaler Zugang über IT-Plattform inkl. digitalem Rückkanal; Vor-Ort-Beratung und -Antragsstellung im Inland in Außenstellen der BA (Agenturen für Arbeit) möglich, ggf. ergänzt durch Beratungsangebote per Telefon/Videokonferenz; allerdings neues Aufgabenfeld für die Agenturen für Arbeit außerhalb des Kerngeschäfts. **Proaktive Ansprache gewährleistet:** Möglichkeiten einer teilautomatisierten, proaktiven Kontaktaufnahme mit den Erwerbsmigrantinnen und -migranten durch die BA über die Plattform, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, z. B. rechtzeitig vor Ablauf von befristeten Titeln oder bei Erfüllung der Voraussetzung für einen „besseren“ Titel, z. B. die Blaue Karte EU oder eine Niederlassungserlaubnis (setzt automatischen Datenabgleich mit verschiedenen Quellen, z. B. Gehaltsdaten, voraus); hierfür notwendiger Datenabgleich lässt sich innerhalb der BA mutmaßlich gut umsetzen. **Informationsbereitstellung gewährleistet:** Einheitliche, vollständige und gut auffindbare Bereitstellung von Informationen und Verwaltungsleistungen auf zentraler Plattform; es bestehen höchstens wenige zusätzliche Informationsangebote (insb. bei den AVen) fort. **Nutzendenführung und Datennachnutzung gegeben:** Nutzendenführung bei digitaler Antragstellung durch zentrale IT-Plattform vorgegeben und qualitativ hochwertig ausgestaltet (einfache Dateneingabe, KI-Unterstützung etc.); Nachnutzung der eingegebenen Daten durch zentrales Datenmanagement und zentrale Verantwortlichkeit bei der BA sehr gut durch einheitliche Steuerung und zentrale(s) Fachverfahren.
Prozesstransparenz	10,00	4,00	40,00	**Transparenz über Verwaltungsprozesse und Zuständigkeiten gegeben:** Zuständigkeiten durch für den Prozess im Kern alleinzuständige Behörde leicht nachvollziehbar (keine Übergabepunkte innerhalb des Prozesses bzw. „Brüche“ zwischen den verschiedenen Prozessen). **Transparenz über Bearbeitungsstatus gegeben**: Antragsstatus über zentrale Plattform jederzeit einsehbar; konsequente Angabe der entsprechenden Informationen durch verantwortliche Behörde über zentrale Steuerung der Behörde recht gut sicherzustellen.
Adressatengerechte Kommunikation	7,50	4,00	30,00	**Verständlichkeit von Kommunikationsinhalten gewährleistet:** Informationsangebote auf zentraler Plattform können mehrsprachig und auch in einfacher Sprache bereitgestellt werden; die wenigen ggf. fortbestehenden ergänzenden Informationskanäle (z. B. von AVen) bieten in der Regel ebenfalls Informationen in Landessprache an. **Möglichkeit von Mehrsprachigkeit in Interaktionen gewährleistet:** Aufbau von entsprechender Sprachkompetenz in zentralisiertem System möglich, Kommunikation daher voraussichtlich auch in anderen Sprachen als Deutsch möglich (ggf. nicht in den Stellen in der Fläche sondern nur schriftlich/telefonisch/per ViKo aus den zentral agierenden Stellen heraus); Akzeptanz von englischsprachigen Nachweisen kann, nach Treffen einer entsprechenden Regelung und dienstlicher Anweisung, über eine entsprechende Steuerung und kompetenzorientierte Zuweisung der Bearbeitung solcher Anträge sichergestellt werden.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Diversitätskompetenz	2,00	3,00	6,00	**Förderung und Wertschätzung von Vielfalt gut**: Durch zentrale Steuerung kann die entsprechende Kompetenz aufgebaut werden, auch bei den Mitarbeitenden in der Fläche. So können z. B. Weiterbildungen angeboten werden, um Diversitäts- und Anti-Diskriminierungskompetenz zu fördern. Die BA ist erfahren im Kundenkontakt und im Umgang mit Menschen unterschiedlicher Herkunft. **Erfahrung im Umgang mit Personen in unterschiedlichen Lebenslagen gut:** Die BA ist grundsätzlich erfahren im Umgang mit Personen in unterschiedlichen Lebenslagen, allerding liegt der Fokus klar auf dem Bereich „Erwerbstätigkeit". Insbesondere für andere Lebenslagen (z. B. im Bereich Familienzusammenführung) müsste die BA entsprechend ihre Kompetenzen weiter ausbauen. Für die Bearbeitung der Anträge gäbe es Spezialisierungsmöglichkeiten durch die zentrale Aufgabenwahrnehmung (alle relevanten Fallkonstellationen abbildbar; auch eine Spezialisierung auf bestimmte Herkunftsländer und ein Aufbau von Kenntnissen zu entsprechenden Kulturaspekten, die es in der Kommunikation zu berücksichtigen gilt, wäre stärker möglich).
Serviceorientierung	3,50	3,00	10,50	**Serviceorientierung gut**: Kundenzentrierung und serviceorientierte Haltung der Verwaltung ggü. den Antragstellerinnen und Antragstellern ist in der BA bereits stark im Selbstverständnis und der Praxis verankert und kann durch zentrale Steuerung noch weiter fokussiert werden (ggf. mit etwas mehr Herausforderungen in der Flächenpräsenz); Möglichkeit, ein zentrales Beschwerdemanagement einzurichten.
Gesamt (Einladend)	**29,00**	**/**	**104,50**	**/**
		Einfach		
Bearbeitungsgeschwindigkeit	15,00	4,00	60,00	**Bearbeitungsgeschwindigkeit gewährleistet** Höhere Bearbeitungsgeschwindigkeit durch Effizienzgewinne im Vergleich zum Status quo und zu Optionen 1 und 2 (Unterstützung durch IT-Plattform und Prozessanpassungen; Spezialisierungsmöglichkeiten für das Personal in den zentral prüfenden Stellen (ZAV); weitgehender Verzicht auf Präsenztermine; geringere Risiken für Liegezeiten durch Integration von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung unter dem Dach einer Behörde (inkl. einheitlicher Steuerung); Nutzung von 1 bis 2 einheitlichen, integrierten Fachverfahren durch die neue Behörde; Sicherstellung der Nachnutzung von Informationen durch Arbeit im gleichen System, auch bei Folgetiteln, Umzügen etc.; Möglichkeiten einer effektiven fachlichen Führung beschleunigt die Klärung von Fragen/Unklarheiten etc.).
Interaktionseffizienz	10,00	4,00	40,00	**Interaktionseffizienz gewährleistet:** Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform und vollständige Zentralisierung (nur noch ein wesentlicher Akteur); Integration von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung unter einem Dach senkt das Risiko für Koordinations- und Kommunikationsherausforderungen und gibt die Möglichkeit für eine starke einheitliche Steuerung der beiden Bereiche, um etwaige Herausforderungen noch besser zu adressieren.
Infrastruktur	7,50	3,00	22,50	**Infrastruktur gewährleistet:** Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform; starke Konsolidierung der IT-Landschaft durch Zentralisierung bei der BA; vermutlich Konsolidierung oder stärkere Integration der Fachverfahren für aufenthaltsrechtliche Prüfung und Arbeitsmarktzulassung innerhalb der IT-Architektur der BA möglich; homogene technische Ausstattung für die BA-Beschäftigten mit leistungsfähiger IT; Nutzungsmöglichkeiten von modernder IT (z. B. Cloud) und anderen innovativen Lösungen (z. B. KI) jenseits der Implementierungen innerhalb der zentralen

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				Plattform möglich; technische Redundanzen und Notfall-IT leichter vorzuhalten; Integration in die Bestands-IT der BA notwendig (führt ggf. zu Einschränkungen und mindestens kurz- und mittelfristig zu limitierten Kapazitäten/Möglichkeiten durch Pfadabhängigkeiten).
Aufgabenpassung und Expertisesicherung	7,50	1,00	7,50	**Aufgabenpassung und Expertisesicherung eher schlecht:** Lokale Expertise im Inland durch geringe Ortsnähe der zentral prüfenden Stellen der BA eher gering (durch regionale Stellen der ZAV und Rolle des AG-S teilweise mitigiert; vermutlich aber nicht zutreffend für die zentrale Prüfung der ausländerrechtlichen Fragen); kompetenzorientierte Aufgabenteilung zwischen aufenthaltsrechtlichen und Arbeitsmarktfragen innerhalb der Aufbauorganisation der BA zu etablieren und entsprechende Kompetenzen teils aufzubauen, für aufenthaltsrechtliche Fragen jedoch keine Einbettung in die Kompetenzen der ursprünglichen Organisation (BfAA) mehr vorhanden; wesensfremde Ansiedelung der aufenthaltsrechtlichen Prüfungen und Titelvergaben in der BA (dominanter Aufgabenschwerpunkt für Erwerbsmigration kann wegen der eher kleinen Rolle in der Gesamtstruktur der BA nicht ausgebildet werden); Anbindung an den AG-S bleibt in der Organisation vorhanden; enge Anbindung an AVen muss über fachliche und Ressortbereichsgrenzen hinweg etabliert werden; Spezialisierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten in den zentral prüfenden Stellen der BA vorhanden.
Gesamt (Einfach)	**35,00**	**/**	**130,00**	**/**
Nachhaltig				
Verlässliches Verwaltungshandeln	7,50	3,00	22,50	**Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns gegeben:** Breiten- und Tiefenkenntnis des Aufenthaltsrechts in der BA muss zunächst aufgebaut werden (teilweiser Personalübergang aus BfAA erscheint realistisch); Kenntnisse für verlässliche und homogene Prüfpraxis bei Arbeitsmarktzulassung bereits vorhanden; Vorhandensein von Spezialisierungsmöglichkeiten und zentrale Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten; stark homogene Gesetzesanwendung in der Fläche, auch durch zentrale Steuerung innerhalb der BA; Umsetzung eines Qualitätsmanagements in der BA möglich, jedoch zumindest bei Einbeziehung der Personen in den Agenturen für Arbeit (z. B. für Antragsentgegennahme) schwieriger zu implementieren; Implementierung und Steuerung von Maßnahmen gegen Verfahrensmissbrauch ebenfalls möglich, aber ggf. in der Fläche etwas herausfordernder; stärkeres Alignment von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung durch einheitliche Steuerung unter einem Dach.
Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit	7,50	3,00	22,50	**Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit gegeben:** Bundesweit einheitliche Steuerbarkeit; insgesamt hohe Anpassungsfähigkeit an Gesetzesanpassungen (z. B. durch zentrale Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie entsprechende einheitliche Dienstanweisungen); dedizierte fachliche Führungskräfte und organisationsinterne agile Austauschstrukturen für bestimmte Teilbereiche des Aufenthaltsrechts möglich; Anpassungen an Strukturen und Prozesse leichter umzusetzen (nur eine Behörde betroffen); einheitlichere Steuerung der Bereiche Aufenthaltsrecht und Arbeitsmarktzulassung in der BA möglich (insb. auch bessere Koordination bei Anpassungen); übergreifende fachliche Steuerung der BA eher auf Arbeitsmarktthemen ausgerichtet, kann also eine Herausforderung für den Bereich Aufenthaltsrecht darstellen.
Flexibler Personaleinsatz	6,00	3,00	18,00	**Flexibler Personaleinsatz gegeben:** Hohe Personalflexibilität bei der BA durch bundesweite Bündelung; recht hohe Skalierfähigkeit; durch den vergleichsweise großen Personalkörper können kurzfristige Anpassungen des Einsatzbereichs von Beschäftigten (z. B. zur Vertretung bei Abwesenheiten oder bei kurzfristigen

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				Veränderungen von Antragszahlen) vorgenommen werden (z. B. temporärer Einsatz in einem anderen Referat oder Schaffung von „Flexi-Teams“); Personalkörper ist durch die bundesweite Bündelung eher robust gegen lokale Ereignisse (z. B. neue Unternehmensansiedelungen), damit droht nicht die Gefahr einer massiven Personalunterdeckung.
Digitale Souveränität	2,00	3,00	6,00	**Digitale Souveränität gewährleistet:** Qualität der digitalen Systeme und IT-Lösungen durch einen zentralen Akteur stark homogen, allerdings geprägt durch Bestandssysteme, die ggf. Einschränkungen für die digitale Souveränität mitbringen; hohe Steuerungsfähigkeit von IT-Dienstleistern (ein „großer“ Auftraggeber); flächendeckende Digitalkompetenzen über entsprechende zentrale Fort- und Weiterbildungsangebote zu erreichen.
Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit	2,00	4,00	8,00	**Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit gewährleistet:** Qualität der Datenhaltung und -verarbeitung auch jenseits der zentralen IT-Plattform stark homogen (einheitlichere(s), datenschutzkonforme(s) Fachverfahren), auch durch einheitliche zentrale Steuerung; flächendeckende, vollständige Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen kann besser unterstützt werden (z. B. durch zentrales Angebot von Schulungen etc.); datenschutzkonformes Handeln auch bei Beteiligungen anderer Einheiten in der gleichen Organisation (z. B. für Arbeitsmarktzulassung) leichter sicherzustellen.
Innovationsoffenheit und -fähigkeit	6,00	3,00	18,00	**Innovationsoffenheit und -fähigkeit gegeben:** Innovationsoffenheit und -fähigkeit bei einer zentralen Behörden recht hoch, da entsprechende „Overhead-Kapazitäten“, um Innovationsthemen voranzutreiben; größere zentrale Behörden sind eher in der Lage Innovationsprojekte (z. B. KI-Tools etc.) umzusetzen; daher auch Implementationsfähigkeit entsprechender Innovationen bei einer zentralen Bundesbehörde höher; BA hat Innovations-Track-Record, ist jedoch schon stärker etabliert und eine sehr große Gesamtorganisation, die etwas weniger „formbar“ ist.
Gesamt (Nachhaltig)	**31,00**	**/**	**95,00**	**/**
Gesamt (Fachlich)	**329,50**			
Ranking (Fachlich)	**4**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Kosten Aufbau				
Kosten Entwicklung der technischen Infrastruktur	5,00	3,00	15,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen eher niedrige Kosten für die technische Entwicklung der zentralen IT-Plattform**, da nur die Systeme einer Behörde tief damit integriert sein müssen (zusätzlich zu den in jedem Fall anzubindenden AVen); ggf. zusätzlich (Weiter-)Entwicklungskosten für Fachverfahren zur Antragsbearbeitung über die AMZ hinaus (z. B. Integration von RK ZAK mit BA-Systemen). Jenseits der nicht notwendigen „tiefen“ Integration wird dabei durchaus davon ausgegangen, dass eine gewisse Anbindung auch von ABHn zumindest an einzelne Komponenten notwendig ist, damit beispielsweise auf relevante Daten für deren Folgeprozesse zugegriffen werden kann.
Kosten Bereitstellung und Betrieb der Liegenschaften	10,00	2,00	20,00	**Mittlere Kosten für Bereitstellung von Liegenschaften** im Zusammenhang mit der Umsetzung der Option; die Liegenschaften der BA können weitergenutzt werden (ggf. auch Anteile der Liegenschaften des BfAA); allerdings mutmaßlich größerer Bedarf für Erweiterungen durch zuständigkeitsbedingt großen Personalkörper bei BA als zentraler Behörde.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Kosten Personal	10,00	1,00	10,00	**Vergleichsweise hohe Personalaufbaukosten** im Zusammenhang mit der Zentralisierung bei der BA, insb. für die notwendige umfangreichere Personalrekrutierung durch den Aufgabenzuwachs sowie für den Parallelbetrieb während der Transformationsphase (längerer Parallelbetrieb durch den notwendigen Aufbau von Personal und Kompetenzen im Bereich Aufenthaltsrecht bei der BA); ggf. substanzielle zusätzliche Personalkosten für eine Projektgruppe o. Ä. zur Steuerung der Entwicklung der zentralen IT-Plattform.
Kosten sonstige Sachmittel	5,00	2,00	10,00	**Mittlere Kosten für Sachmittel des Aufbaus** (insbesondere Beratung und externe Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Zentralisierung und der Implementierung der IT-Plattform).
Gesamt (Kosten Aufbau)	**30,00**	**/**	**55,00**	**/**
Kosten Regelbetrieb				
Kosten Betrieb (und Weiterentwicklung) der technischen Infrastruktur	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen geringere Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur** durch hohe Zentralität (dennoch absolut betrachtet substanzieller Investitionsbedarf); Anpassungen von Schnittstellen und weiteren Komponenten an weniger Systeme nötig, auch Bedarf für Anpassungen der Fachverfahren bei Anpassungen an der zentralen Plattform auf weniger Systeme begrenzt; Nutzung von Skaleneffekten möglich durch Zentralisierung von IT (Stärkere Konsolidierung von Betrieb und Weiterentwicklung der IT-Systeme und Fachverfahren).
Kosten Betrieb der Liegenschaften	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen geringere Betriebskosten für die Liegenschaften** durch geringere Anzahl von Standorten (weniger als Option 2); entsprechend vergleichsweise geringe Kosten für Mieten/Abschreibungen (bei kaufmännischer Rechnung/Doppik), Instandhaltung, Renovierungen, regelmäßige Neuausstattungen etc.; hohe Nutzung von Skaleneffekten; Bewertung geht davon aus, dass mittel- bis langfristig Standortanteile von ABHn und zABHn, die nicht mehr für die Aufgabenwahrnehmung im Bereich Erwerbsmigration genutzt werden, anderen Nutzungen zugeführt werden (z. B. Aufgabenzuwächse in anderen Bereichen, Ansiedlung von (Teilen) anderer kommunaler Behörden in den freiwerdenden Flächen) oder langfristig abgebaut werden (z. B. wenn ohnehin Umzüge geplant sind, die dann in kleinere Liegenschaften stattfinden können oder ein sonst notwendiger Umzug in eine größere Liegenschaft durch die Aufgabenreduktion vermieden werden kann). Die Kosten von Liegenschaftsnutzungen für andere Zwecke als Aufgabenwahrnehmung im Bereich Erwerbsmigration werden zwecks Vergleichbarkeit für die hiesige Bewertung nicht berücksichtigt.
Kosten Personal	40,00	3,00	120,00	**Im Vergleich eher geringe Kosten für Personal im Regelbetrieb**; vergleichsweise geringe Anzahl von Standorten durch Zentralisierung und im Vergleich inbs. zu Optionen 1 und 4 kleinerer Personalkörper in der zentralen Behörde; starke Nutzung von Skaleneffekten und Effizienzsteigerungen durch Zentralisierung; durch die Aufgabenverschiebung freiwerdendes Personal bei den ABHn kann möglicherweise andere Aufgaben übernehmen (z. B. in anderen Aufgabengebieten der ABH oder anderen kommunalen Behörden) bzw. es können unbesetzte Planstellen abgebaut werden. Die Kosten für nicht mehr im Bereich Erwerbsmigrationsverfahren eingesetztes Personal werden im Sinne der Vergleichbarkeit nicht für die Bewertung berücksichtigt.
Kosten sonstige Sachmittel	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich eher geringe sonstige Sachmittelkosten** wegen Möglichkeiten der Nutzung von Skaleneffekten und Mengenrabatten bei Beschaffungen durch Bündelung auf Bundesebene (bei

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				einer Behörde); bei Bedarf für Beratung/Dienstleistungen Synergieeffekte nutzbar (Auftrag muss nicht an verschiedenen Stellen mehrfach durchgeführt werden).
Gesamt (Kosten Regelbetrieb)	**70,00**	**/**	**210,00**	**/**
Gesamt (Kosten)	**265,00**			
Ranking (Kosten)	**3**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Umsetzungskomplexität				
Akzeptanz der Beschäftigten	5,00	1,00	5,00	**Mutmaßlich eher geringe Akzeptanz bei Beschäftigten**, da umfangreiche Zuständigkeits- und damit Aufgabenveränderungen mit der Zentralisierung verbunden sind; Mitarbeitende der kommunalen ABHn verlieren einen substanziellen (und vergleichsweise attraktiven) Teil ihrer Zuständigkeit, was die Akzeptanz dort schmälern könnte, gleichzeitig werden sie durch die Zentralisierung auch entlastet; Mitarbeitende des BfAA verlieren ebenfalls ihre Aufgaben oder müssen alternativ in die BA wechseln (kann jedoch u. U. so ausgestaltet werden, dass keine Standortwechsel notwendig sind); Überlastungssituationen können durch Zentralisierungsvorteile und Bündelung weitgehend vermieden werden.
Akzeptanz der Länder	5,00	1,00	5,00	**Eher geringe Akzeptanz bei Ländern**, da Zuständigkeiten aus Länderverantwortung auf Bundesebene zentralisiert werden; gleichzeitig findet eine Entlastung der ABH-Beschäftigten durch die Zentralisierung statt; die Akzeptanz einer Zentralisierung bei einer Stelle mit entsprechenden „wesensfremden“ Bestandteilen (die Aufgaben der BA/des BfAA in der jeweils anderen Organisation) dürfte heterogen ausfallen.
Akzeptanz des Bundes	5,00	3,00	15,00	**Hohe Akzeptanz des Bundes,** da durch technische und prozessuale Optimierungen sowie teilweise Zentralisierung Verbesserungen erreicht werden, die bei der Adressierung des Fachkräftemangels im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Stabilität helfen; das Potenzial durch Zentralisierung wird weitgehend genutzt; die Zentralisierung kann dabei auch kommunikativ genutzt werden, um zu zeigen, dass die Herausforderungen adressiert werden; gleichzeitig ist mit einer entsprechenden Zentralisierung ein größerer Aufwand und längerer Übergangszeitraum verbunden als bei der kompetenzorientierten Tandem-Lösung (Option 3).
Arbeitgeberattraktivität und Personalverfügbarkeit	10,00	4,00	40,00	**Sehr hohe Arbeitgeberattraktivität und Rekrutierungsfähigkeit**; Entlastung der Mitarbeitenden im Vergleich zum Status quo, Bundesbehörden als Arbeitgeber im Vergleich attraktiv und prestigeträchtig; Entwicklungs- und Spezialisierungsmöglichkeiten im Vergleich zu anderen Optionen recht hoch, Wechselmöglichkeiten zwischen Bereichen „Aufenthaltsrecht“ und „AMZ“ innerhalb der Organisation besser möglich; Bezahlung von Tarifbeschäftigten nach TVöD Bund/Kommune attraktiver im Vergleich zu TV-L.
Personalübergang und Einarbeitung	20,00	1,00	20,00	**Personalübergang recht herausfordernd**; Zuständigkeiten der ABHn werden zur BA zentralisiert; dadurch entsteht dort größerer Personalbedarf, der aber nur in sehr geringem Ausmaß über Personalwechsel aus ABHn gedeckt werden kann (ABH-Personal in der Regel lokal gebunden; Wechsel über föderale Ebenen hinweg); Einarbeitung vermutlich aufwändiger, da neuer Aufgabenschwerpunkt ohne Vorerfahrung für BA entsteht und ggf. kein vollständiger Übergang von BfAA-Personal sichergestellt werden kann (auch wenn ein möglichst großer Personalübergang z. B.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				durch entsprechende Standort-Entscheidungen von neuen Standorten der ZAV erleichtert werden kann).
Rechtliche Komplexitäten und Risiken	25,00	1,00	25,00	**Hohe rechtliche Komplexität,** da Zuständigkeiten der Länder auf Bundesebene zentralisiert werden, was diverse rechtliche Anpassungsbedarfe mit sich bringt (im AufenthG, ggf. im BfAAG sowie in weiteren Gesetzen und Verordnungen); Möglichkeit der Zentralisierung der Aufgaben auf Bundesebene sollte grundsätzlich durch Grundgesetz gedeckt sein (z. B. nach Art. 87 Abs. 3 GG), sofern eine entsprechende Rechtsform für die Behörde gewählt wird; Verfasstheit der BA bringt weitere rechtliche Herausforderungen mit sich (Selbstverwaltung, überwiegende Finanzierung durch Beitragsmittel, anderer Auftrag der Organisation).
Organisatorische Auf- und Umbaukomplexität	20,00	2,00	40,00	**Mittlere Auf- und Umbaukomplexität**, da Zuständigkeiten zentralisiert werden, aber eine Bestandsorganisation nachgenutzt wird; durch die Zentralisierung von Aufenthaltsrechtlichen Prüfungen und AMZ in einer Behörde muss der bisher nicht vorhandene Bereich neu aufgebaut werden.
Technische Aufbaukomplexität	10,00	2,00	20,00	**Mittlere technische Aufbaukomplexität**, da im Wesentlichen nur ein Behördensystem an die zentrale Plattform vertieft angebunden werden muss bzw. dieses ggf. in der Plattform aufgeht; es existieren bereits IT-Systeme und Fachverfahren für die Prozesse, da auf Bestandsorganisationen aufgesetzt wird; eine Herausforderung ist dabei die Notwendigkeit der Integration der technischen Lösungen in die Bestands-IT, die ggf. gewisse Einschränkungen und Pfadabhängigkeiten mit sich bringt; darüber hinaus muss auch die aufenthaltsrechtliche Prüfung entweder in die bestehenden Fachverfahren der BA integriert werden oder bestehende/neue Fachverfahren in die entsprechende IT-Landschaft integriert werden (insb. in Abgrenzung zu Option 3, bei der BfAA und BA jeweils ihre Fachverfahren weiternutzen können)
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**170,00**	**/**
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**170,00**	**/**
Ranking (Umsetzungskomplexität)	**8**			

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Nutzwertanalyse: Option 5d – Zentralisierung beim BfAA

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Einladend				
Zugang	6,00	2,00	12,00	**Omni-Channel-Zugang mit Rückkanal eher schlecht bis mäßig:** Garantierter digitaler Zugang über IT-Plattform inkl. digitalem Rückkanal; Vor-Ort-Beratung und -Antragsstellung im Inland mit gewissen Herausforderungen verbunden (BfAA nur an drei Standorten für die gesamte Bundesrepublik, daher persönliche Antragstellung beim BfAA voraussichtlich nicht möglich, Hilfskonstrukte wie Amtshilfe durch ABHn, z. B. für Härtefälle, nötig); ggf. telefonische/digitale Beratungsmöglichkeiten (z. B. per Videokonferenz). **Proaktive Ansprache gewährleistet:** Möglichkeiten einer teilautomatisierten, proaktiven Kontaktaufnahme mit den Erwerbsmigrantinnen und -migranten durch das BfAA über die Plattform, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, z. B. rechtzeitig vor Ablauf von befristeten Titeln oder bei Erfüllung der Voraussetzung für einen „besseren“ Titel, z. B. die Blaue Karte EU oder eine Niederlassungserlaubnis (setzt automatischen Datenabgleich mit verschiedenen Quellen, z. B. Gehaltsdaten, voraus); hierfür notwendiger Datenabgleich setzt regelmäßigen Transfer der Daten, z. B. aus der BA, bzw. entsprechende Anbindung voraus (ggf. herausfordernd) sowie Anbindung von Informationen innerhalb der neuen Bundesbehörde (vergleichsweise einfach umzusetzen). **Informationsbereitstellung gewährleistet:** Einheitliche, vollständige und gut auffindbare Bereitstellung von Informationen und Verwaltungsleistungen auf zentraler Plattform; es bestehen höchstens wenige zusätzliche Informationsangebote (insb. bei den AVen) fort. **Nutzendenführung und Datennachnutzung gewährleistet:** Nutzendenführung bei digitaler Antragstellung durch zentrale IT-Plattform vorgegeben und qualitativ hochwertig ausgestaltet (einfache Dateneingabe, KI-Unterstützung etc.); Nachnutzung der eingegebenen Daten durch zentrales Datenmanagement und zentrale Verantwortlichkeit des BfAA sehr gut durch einheitliche Steuerung und zentrale(s) Fachverfahren.
Prozesstransparenz	10,00	4,00	40,00	**Transparenz über Verwaltungsprozesse und Zuständigkeiten gegeben:** Zuständigkeiten durch für den Prozess im Kern alleinzuständige Behörde leicht nachvollziehbar (keine Übergabepunkte innerhalb des Prozesses bzw. „Brüche“ zwischen den verschiedenen Prozessen) **Transparenz über Bearbeitungsstatus gegeben**: Antragsstatus über zentrale Plattform jederzeit einsehbar; konsequente Angabe der entsprechenden Informationen durch verantwortliche Behörde über zentrale Steuerung der Behörde recht gut sicherzustellen.
Adressatengerechte Kommunikation	7,50	3,00	22,50	**Verständlichkeit von Kommunikationsinhalten gewährleistet:** Informationsangebote auf zentraler Plattform können mehrsprachig und auch in einfacher Sprache bereitgestellt werden; die wenigen ggf. fortbestehenden ergänzenden Informationskanäle (z. B. von AVen) bieten in der Regel ebenfalls Informationen in Landessprache an. **Möglichkeit von Mehrsprachigkeit in Interaktionen gewährleistet:** Aufbau von entsprechender Sprachkompetenz in zentralisiertem System möglich, Kommunikation (schriftlich/telefonisch/ViKo) daher voraussichtlich auch in anderen Sprachen als Deutsch möglich; Akzeptanz von englischsprachigen Nachweisen kann, nach Treffen einer entsprechenden Regelung und dienstli-

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				cher Anweisung, über eine entsprechende Steuerung und kompetenzorientierte Zuweisung der Bearbeitung solcher Anträge sichergestellt werden. BfAA jedoch aktuell noch nicht erfahren in direktem Kundenkontakt.
Diversitätskompetenz	2,00	3,00	6,00	**Förderung und Wertschätzung von Vielfalt**: Durch zentrale Steuerung beim BfAA kann die entsprechende Kompetenz fokussiert und stärker auf-/ausgebaut werden. So können grundsätzlich Weiterbildungen angeboten werden, um Diversitäts- und Anti-Diskriminierungskompetenz zu fördern. Allerdings hat das BfAA derzeit keine Erfahrung im direkten Kundenkontakt und damit auch keine Erfahrungswerte in der direkten Kommunikation. **Erfahrung im Umgang mit Personen in unterschiedlichen Lebenslagen:** Das BfAA hat bisher keinen direkten Kundenkontakt, ist jedoch erfahren in der Behandlung unterschiedlicher Fallkonstellationen und Lebenslagen. Auch ein weiterer Ausbau der Spezialisierung auf bestimmte Herkunftsländer und ein Aufbau von Kenntnissen zu entsprechenden Kulturaspekten, die es in der Kommunikation zu berücksichtigen gilt, wäre perspektivisch möglich und fügt sich in die Organisation der Teams nach geografischen Regionen ein.
Serviceorientierung	3,50	2,00	7,00	**Serviceorientierung mäßig**: Kundenzentrierung und eine serviceorientierte Haltung der Verwaltung ggü. den Antragstellerinnen und Antragstellern kann durch zentrale Steuerung fokussiert werden, ist für das BfAA aufgrund des bisher nicht vorhandenen Kundenkontakts vermutlich ein mittel- bis langfristiger Entwicklungsbereich, der mit einem Wandel des Selbstverständnisses einher geht; Möglichkeit, ein zentrales Beschwerdemanagement einzurichten.
Gesamt (Einladend)	**29,00**	**/**	**87,50**	**/**
		Einfach		
Bearbeitungsgeschwindigkeit	15,00	4,00	60,00	**Bearbeitungsgeschwindigkeit gewährleistet:** Höhere Bearbeitungsgeschwindigkeit durch Effizienzgewinne im Vergleich zum Status quo und zu Optionen 1 und 2 (Unterstützung durch IT-Plattform und Prozessanpassungen; Spezialisierungsmöglichkeiten für das Personal im BfAA; weitgehender Verzicht auf Präsenztermine; geringere Risiken für Liegezeiten durch Integration von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung unter dem Dach einer Behörde (inkl. einheitlicher Steuerung); Nutzung von 1 bis 2 einheitlichen, integrierten Fachverfahren durch die neue Behörde; Sicherstellung der Nachnutzung von Informationen durch Arbeit im gleichen System, auch bei Folgetiteln, Umzügen etc.; Möglichkeiten einer effektiven fachlichen Führung beschleunigt die Klärung von Fragen/Unklarheiten etc.).
Interaktionseffizienz	10,00	4,00	40,00	**Interaktionseffizienz gewährleistet:** Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform und vollständige Zentralisierung (nur noch ein wesentlicher Akteur); Integration von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung unter einem Dach senkt das Risiko für Koordinations- und Kommunikationsherausforderungen und gibt die Möglichkeit für eine starke einheitliche Steuerung der beiden Bereiche, um etwaige Herausforderungen noch besser zu adressieren.
Infrastruktur	7,50	3,00	22,50	**Infrastruktur gewährleistet:** Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform; starke Konsolidierung der IT-Landschaft durch Zentralisierung beim BfAA; vermutlich Konsolidierung oder stärkere Integration der Fachverfahren für aufenthaltsrechtliche Prüfung und Arbeitsmarktzulassung innerhalb der IT-Architektur des BfAA; homogene technische Ausstattung für die BfAA-Beschäftigten mit leistungsfähiger IT; Nutzungsmöglichkeiten von modernder IT (z. B. Cloud) und anderen innovativen Lösungen (z. B. KI)

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				jenseits der Implementierungen innerhalb der zentralen Plattform möglich; technische Redundanzen und Notfall-IT leichter vorzuhalten; Integration in die Bestands-IT des BfAA notwendig (führt ggf. zu Einschränkungen und mindestens kurz- und mittelfristig zu limitierten Kapazitäten/Möglichkeiten durch Pfadabhängigkeiten).
Aufgabenpassung und Expertisesicherung	7,50	1,00	7,50	**Aufgabenpassung und Expertisesicherung eher schlecht:** Lokale Expertise im Inland durch geringe Ortsnähe des BfAA gering (durch regionale Fokussierung innerhalb der Aufbauorganisation ggf. in Teilen zu mitigieren); kompetenzorientierte Aufgabenteilung zwischen aufenthaltsrechtlichen und Arbeitsmarktfragen innerhalb der Aufbauorganisation des BfAA abzubilden, für Arbeitsmarktfragen jedoch keine Einbettung in die Kompetenzen der ursprünglichen Organisation (BA) mehr vorhanden; wesensfremde Ansiedelung der Arbeitsmarktzulassung im BfAA (bettet sich nicht vollständig in den eigentlichen Aufgabenschwerpunkt ein); Anbindung an die AVen bleibt in den Strukturen des BfAA vorhanden; Anbindung an den AG-S der BA muss über fachliche und Ressortbereichsgrenzen hinweg etabliert werden; Spezialisierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten im BfAA vorhanden.
Gesamt (Einfach)	**35,00**	**/**	**130,00**	**/**
Nachhaltig				
Verlässliches Verwaltungshandeln	7,50	3,00	22,50	**Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns gut:** Breiten- und Tiefenkenntnis des Aufenthaltsrechts im BfAA vorhanden; Kenntnisse für verlässliche und homogene Prüfpraxis bei Arbeitsmarktzulassung müssen zunächst aufgebaut werden (Personalübergang aus ZAV ggf. herausfordernd); Vorhandensein von Spezialisierungsmöglichkeiten und zentrale Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten; Kenntnisse für verlässliche und homogene Prüfpraxis bei Arbeitsmarktzulassung muss erst aufgebaut werden; stark homogene Gesetzesanwendung in der Fläche, auch durch zentrale Steuerung innerhalb des BfAA; Umsetzung eines Qualitätsmanagements im BfAA möglich; Implementierung und Steuerung von Maßnahmen gegen Verfahrensmissbrauch ebenfalls möglich; stärkeres Alignment von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung durch einheitliche Steuerung unter einem Dach.
Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit	7,50	3,00	22,50	**Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit gut:** Bundesweit einheitliche Steuerbarkeit; insgesamt hohe Anpassungsfähigkeit an Gesetzesanpassungen (z. B. durch zentrale Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie entsprechende einheitliche Dienstanweisungen); dedizierte fachliche Führungskräfte und organisationsinterne agile Austauschstrukturen für bestimmte Teilbereiche des Aufenthaltsrechts möglich; Anpassungen an Strukturen und Prozessen leichter umzusetzen (nur eine Behörde betroffen); einheitlichere Steuerung der Bereiche Aufenthaltsrecht und Arbeitsmarktzulassung im BfAA möglich (insb. auch bessere Koordination bei Anpassungen); übergreifende fachliche Steuerung des BfAA eher auf Auswärtige Angelegenheiten bzw. Aufenthaltsrecht ausgerichtet, kann also eine Herausforderung für den Bereich Arbeitsmarktzulassung darstellen.
Flexibler Personaleinsatz	6,00	3,00	18,00	**Flexibler Personaleinsatz gut:** Hohe Personalflexibilität im BfAA durch bundesweite Bündelung; recht hohe Skalierfähigkeit; durch den vergleichsweise großen Personalkörper können kurzfristige Anpassungen des Einsatzbereichs von Beschäftigten (z. B. zur Vertretung bei Abwesenheiten oder bei kurzfristigen Veränderungen von Antragszahlen) vorgenommen werden (z. B. temporärer Einsatz in einem anderen Referat oder Schaffung von „Flexi-Teams“); Personalkörper ist durch die bundesweite Bündelung eher robust gegen lokale Ereignisse (z. B. neue Unternehmensansiedelungen)

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				und laufen damit nicht in die Gefahr einer massiven Personalunterdeckung.
Digitale Souveränität	2,00	3,00	6,00	**Digitale Souveränität gut:** Qualität der digitalen Systeme und IT-Lösungen durch einen zentralen Akteur stark homogen, allerdings geprägt durch Bestandssysteme, die ggf. Einschränkungen für die digitale Souveränität mitbringen; hohe Steuerungsfähigkeit von IT-Dienstleistern (ein „großer" Auftraggeber); flächendeckende Digitalkompetenzen über entsprechende zentrale Fort- und Weiterbildungsangebote zu erreichen.
Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit	2,00	4,00	8,00	**Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit gewährleistet:** Qualität der Datenhaltung und -verarbeitung auch jenseits der zentralen IT-Plattform stark homogen (einheitlichere, datenschutzkonforme Fachverfahren), auch durch einheitliche zentrale Steuerung; flächendeckende, vollständige Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen kann besser unterstützt werden (z. B. durch zentrales Angebot von Schulungen etc.); datenschutzkonformes Handeln auch bei Beteiligungen anderer Einheiten in der gleichen Organisation (z. B. für Arbeitsmarktzulassung) leichter sicherzustellen.
Innovationsoffenheit und -fähigkeit	6,00	4,00	24,00	**Innovationsoffenheit und -fähigkeit gegeben:** Innovationsoffenheit und -fähigkeit bei einer zentralen Behörden recht hoch, da entsprechende „Overhead-Kapazitäten", um Innovationsthemen voranzutreiben; größere zentrale Behörden sind eher in der Lage, Innovationsprojekte (z. B. KI-Tools etc.) umzusetzen; daher auch Implementationsfähigkeit entsprechender Innovationen bei einer zentralen Bundesbehörde höher; BfAA ist eine sehr junge Behörde, die noch stark „formbar" ist und daher besonders empfänglich für Innovationen.
Gesamt (Nachhaltig)	**31,00**	**/**	**101,00**	**/**
Gesamt (Fachlich)	**318,50**			
Ranking (Fachlich)	**6**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Kosten Aufbau				
Kosten Entwicklung der technischen Infrastruktur	5,00	3,00	15,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen eher niedrige Kosten für die technische Entwicklung der zentralen IT-Plattform**, da nur die Systeme einer Behörde tief damit integriert sein müssen (zusätzlich zu den in jedem Fall anzubindenden AVen); ggf. zusätzlich (Weiter-)Entwicklungskosten für Fachverfahren zur Antragsbearbeitung zur Abbildung der AMZ (z. B. Integration von eAMZ mit BfAA-Systemen). Jenseits der nicht notwendigen „tiefen" Integration wird dabei durchaus davon ausgegangen, dass eine gewisse Anbindung auch von ABHn zumindest an einzelne Komponenten notwendig ist, damit beispielsweise auf relevante Daten für deren Folgeprozesse zugegriffen werden kann.
Kosten Bereitstellung und Betrieb der Liegenschaften	10,00	2,00	20,00	**Mittlere Kosten für Bereitstellung von Liegenschaften** im Zusammenhang mit der Umsetzung der Option; die Liegenschaften des BfAA können weitergenutzt werden, müssen allerdings mutmaßlich umfangreich erweitert werden (zuständigkeitsbedingt großer Personalkörper), insb. wenn Standorte der ZAV nicht übernommen werden können oder sollen.
Kosten Personal	10,00	1,00	10,00	**Vergleichsweise hohe Personalaufbaukosten** im Zusammenhang mit der Zentralisierung beim BfAA, insb. für die notwenige umfangreichere Personalrekrutierung durch den Aufgabenzuwachs sowie für den Parallelbetrieb während der Transformationsphase

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				(längerer Parallelbetrieb durch den notwendigen Aufbau von Personal und Kompetenzen im Bereich Arbeitsmarktzulassung beim BfAA); ggf. substanzielle zusätzliche Personalkosten für eine Projektgruppe o. Ä. zur Steuerung der Entwicklung der zentralen IT-Plattform.
Kosten sonstige Sachmittel	5,00	2,00	10,00	**Mittlere Kosten für Sachmittel des Aufbaus** (insbesondere Beratung und externe Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Zentralisierung und der Implementierung der IT-Plattform).
Gesamt (Kosten Aufbau)	**30,00**	**/**	**55,00**	**/**
Kosten Regelbetrieb				
Kosten Betrieb (und Weiterentwicklung) der technischen Infrastruktur	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen geringere Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur** durch hohe Zentralität (dennoch absolut betrachtet substanzieller Investitionsbedarf); Anpassungen von Schnittstellen und weiteren Komponenten an weniger Systeme nötig, auch Bedarf für Anpassungen der Fachverfahren bei Anpassungen an der zentralen Plattform auf weniger Systeme begrenzt; Nutzung von Skaleneffekten möglich durch Zentralisierung von IT (stärkere Konsolidierung von Betrieb und Weiterentwicklung der IT-Systeme und Fachverfahren).
Kosten Betrieb der Liegenschaften	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen eher geringe Betriebskosten für die Liegenschaften** durch geringere Anzahl von Standorten (weniger als Option 2); entsprechend vergleichsweise geringe Kosten für Mieten/Abschreibungen (bei kaufmännischer Rechnung/Doppik), Instandhaltung, Renovierungen, regelmäßige Neuausstattungen etc.; hohe Nutzung von Skaleneffekten; Bewertung geht davon aus, dass mittel- bis langfristig Standortanteile von ABHn und zABHn, die nicht mehr für die Aufgabenwahrnehmung im Bereich Erwerbsmigration genutzt werden, anderen Nutzungen zugeführt werden (z. B. Aufgabenzuwächse in anderen Bereichen, Ansiedlung von (Teilen) anderer kommunaler Behörden in den freiwerdenden Flächen) oder langfristig abgebaut werden (z. B. wenn ohnehin Umzüge geplant sind, die dann in kleinere Liegenschaften stattfinden können oder ein sonst notwendiger Umzug in eine größere Liegenschaft durch die Aufgabenreduktion vermieden werden kann). Die Kosten von Liegenschaftsnutzungen für andere Zwecke als Aufgabenwahrnehmung im Bereich Erwerbsmigration werden zwecks Vergleichbarkeit für die hiesige Bewertung nicht berücksichtigt.
Kosten Personal	40,00	3,00	120,00	**Im Vergleich eher geringe Kosten für Personal im Regelbetrieb**; vergleichsweise geringe Anzahl von Standorten durch Zentralisierung und im Vergleich kleinerer Personalkörper in der zentralen Behörde; starke Nutzung von Skaleneffekten und Effizienzsteigerungen durch Zentralisierung; durch die Aufgabenverschiebung freiwerdendes Personal bei den ABHn kann möglicherweise andere Aufgaben übernehmen (z. B. in anderen Aufgabengebieten der ABH oder anderen kommunalen Behörden) bzw. es können unbesetzte Planstellen abgebaut werden. Die Kosten für nicht mehr im Bereich Erwerbsmigrationsverfahren eingesetztes Personal werden im Sinne der Vergleichbarkeit nicht für die Bewertung berücksichtigt.
Kosten sonstige Sachmittel	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich eher geringe sonstige Sachmittelkosten** wegen Möglichkeiten der Nutzung von Skaleneffekten und Mengenrabatten bei Beschaffungen durch Bündelung auf Bundesebene (bei einer Behörde); bei Bedarf für Beratung/Dienstleistungen Synergieeffekte nutzbar (Auftrag muss nicht an verschiedenen Stellen mehrfach durchgeführt werden).
Gesamt (Kosten Regelbetrieb)	**70,00**	**/**	**210,00**	**/**

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Gesamt (Kosten)	**265,00**			
Ranking (Kosten)	**3**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Umsetzungskomplexität				
Akzeptanz der Beschäftigten	5,00	1,00	5,00	**Mutmaßlich eher geringe Akzeptanz bei Beschäftigten**, da umfangreiche Zuständigkeits- und damit Aufgabenveränderungen mit der Zentralisierung verbunden sind; Mitarbeitende der kommunalen ABHn verlieren einen substanziellen (und vergleichsweise attraktiven) Teil ihrer Zuständigkeit, was die Akzeptanz dort schmälern könnte, gleichzeitig werden sie durch die Zentralisierung auch entlastet; Mitarbeitende der BA verlieren ebenfalls ihre Aufgaben oder müssen alternativ ins BfAA wechseln (kann jedoch u. U. so ausgestaltet werden, dass keine Standortwechsel notwendig sind); Überlastungssituationen können durch Zentralisierungsvorteile und Bündelung weitgehend vermieden werden.
Akzeptanz der Länder	5,00	1,00	5,00	**Eher geringe Akzeptanz bei Ländern**, da Zuständigkeiten aus Länderverantwortung auf Bundesebene zentralisiert werden; gleichzeitig findet eine Entlastung der ABH-Beschäftigten durch die Zentralisierung statt; die Akzeptanz einer Zentralisierung bei einer Stelle mit entsprechenden „wesensfremden“ Bestandteilen (die Aufgaben der BA/des BfAA in der jeweils anderen Organisation) dürfte heterogen ausfallen.
Akzeptanz des Bundes	5,00	3,00	15,00	**Hohe Akzeptanz des Bundes,** da durch technische und prozessuale Optimierungen sowie teilweise Zentralisierung Verbesserungen erreicht werden, die bei der Adressierung des Fachkräftemangels im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Stabilität helfen; das Potenzial durch Zentralisierung wird weitgehend genutzt; die Zentralisierung kann dabei auch kommunikativ genutzt werden, um zu zeigen, dass die Herausforderungen adressiert werden; gleichzeitig ist mit einer entsprechenden Zentralisierung ein größerer Aufwand und längerer Übergangszeitraum verbunden als bei der kompetenzorientierten Tandem-Lösung (Option 3).
Arbeitgeberattraktivität und Personalverfügbarkeit	10,00	4,00	40,00	**Sehr hohe Arbeitgeberattraktivität und Rekrutierungsfähigkeit**; Entlastung der Mitarbeitenden im Vergleich zum Status quo, Bundesbehörden als Arbeitgeber im Vergleich attraktiv und prestigeträchtig; Entwicklungs- und Spezialisierungsmöglichkeiten im Vergleich zu anderen Optionen recht hoch, Wechselmöglichkeiten zwischen Bereichen „Aufenthaltsrecht“ und „AMZ“ innerhalb der Organisation besser möglich; Bezahlung von Tarifbeschäftigten nach TVöD Bund/Kommune attraktiver im Vergleich zu TV-L.
Personalübergang und Einarbeitung	20,00	1,00	20,00	**Personalübergang recht herausfordernd**; Zuständigkeiten der ABHn werden zum BfAA zentralisiert, dadurch entsteht dort größerer Personalbedarf, der aber nur in sehr geringem Ausmaß über Personalwechsel aus ABHn gedeckt werden kann (ABH-Personal in der Regel lokal gebunden; Wechsel über föderale Ebenen hinweg); Einarbeitung vermutlich aufwändiger, da AMZ als neuer Aufgabenschwerpunkt ohne Vorerfahrung für BfAA entsteht und ggf. kein vollständiger Übergang von BA-Personal sichergestellt werden kann (auch wenn ein möglichst großer Personalübergang z. B. durch entsprechende Standort-Entscheidungen von neuen Standorten des BfAA erleichtert werden kann).
Rechtliche Komplexitäten und Risiken	25,00	2,00	50,00	**Mittlere rechtliche Komplexität**, da Zuständigkeiten der Länder auf Bundesebene zentralisiert werden, was diverse rechtliche Anpassungsbedarfe mit sich bringt (im AufenthG, ggf. im BfAAG sowie in weiteren Gesetzen und Verordnungen); Möglichkeit der

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				Zentralisierung der Aufgaben auf Bundesebene sollte grundsätzlich durch Grundgesetz gedeckt sein (z. B. nach Art. 87 Abs. 3 GG), sofern eine entsprechende Rechtsform für die Behörde gewählt wird.
Organisatorische Auf- und Umbaukomplexität	20,00	2,00	40,00	**Mittlere Auf- und Umbaukomplexität**, da Zuständigkeiten zentralisiert werden, aber eine Bestandsorganisation nachgenutzt wird; durch die Zentralisierung von Aufenthaltsrechtlichen Prüfungen und AMZ in einer Behörde muss der bisher nicht vorhandene Bereich neu aufgebaut werden.
Technische Aufbaukomplexität	10,00	2,00	20,00	**Mittlere technische Aufbaukomplexität**, da nur ein Behördensystem an die zentrale Plattform vertieft angebunden werden muss bzw. dieses ggf. in der Plattform aufgeht; es existieren bereits IT-Systeme und Fachverfahren für die Prozesse, da auf Bestandsorganisationen aufgesetzt wird; eine Herausforderung ist dabei die Notwendigkeit der Integration der technischen Lösungen in die Bestands-IT, die ggf. gewisse Einschränkungen und Pfadabhängigkeiten mit sich bringt; darüber hinaus muss auch die Arbeitsmarktzulassung entweder in die bestehenden Fachverfahren des BfAA integriert werden oder bestehende/neue Fachverfahren in die entsprechende IT-Landschaft integriert werden (insb.in Abgrenzung zu Option 3, bei denen BfAA und BA jeweils ihre Fachverfahren weiternutzen können).
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**195,00**	**/**
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	**100,00**	**/**	**195,00**	**/**
Ranking (Umsetzungskomplexität)	**6**			

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Nutzwertanalyse: Option 5e – Zentralisierung beim BAMF

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Einladend				
Zugang	6,00	3,00	18,00	**Omni-Channel-Zugang mit Rückkanal mäßig bis gut:** Garantierter digitaler Zugang über IT-Plattform inkl. digitalem Rückkanal; Vor-Ort-Beratung und -Antragsstellung im Inland in den ca. 40 bis 50 Außenstellen des BAMF möglich (jedoch mit teils längeren Anreisezeiten im Vergleich insb. zu Optionen 1 und 5b verbunden); ggf. telefonische oder digitale Beratungsmöglichkeiten (z. B. per Videokonferenz). **Proaktive Ansprache gewährleistet:** Möglichkeiten einer teilautomatisierten, proaktiven Kontaktaufnahme mit den Erwerbsmigrantinnen und -migranten durch das BAMF über die Plattform, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, z. B. rechtzeitig vor Ablauf von befristeten Titeln oder bei Erfüllung der Voraussetzung für einen „besseren“ Titel, z. B. die Blaue Karte EU oder eine Niederlassungserlaubnis (setzt automatischen Datenabgleich mit verschiedenen Quellen, z. B. Gehaltsdaten, voraus); hierfür notwendiger Datenabgleich setzt regelmäßigen Transfer der Daten, z. B. aus der BA, bzw. entsprechende Anbindung voraus (ggf. herausfordernd) sowie Anbindung von Informationen innerhalb der neuen Bundesbehörde (vergleichsweise einfach umzusetzen). **Informationsbereitstellung gewährleistet:** Einheitliche, vollständige und gut auffindbare Bereitstellung von Informationen und Verwaltungsleistungen auf zentraler Plattform; es bestehen höchstens wenige zusätzliche Informationsangebote (insb. bei den AVen) fort. **Nutzendenführung und Datennachnutzung gewährleistet:** Nutzendenführung bei digitaler Antragstellung durch zentrale IT-Plattform vorgegeben und qualitativ hochwertig ausgestaltet (einfache Dateneingabe, KI-Unterstützung etc.); Nachnutzung der eingegebenen Daten durch zentrales Datenmanagement und zentrale Verantwortlichkeit des BAMF sehr gut durch einheitliche Steuerung und zentrale(s) Fachverfahren.
Prozesstransparenz	10,00	4,00	40,00	**Transparenz über Verwaltungsprozesse und Zuständigkeiten gegeben:** Zuständigkeiten durch für den Prozess im Kern alleinzuständige Behörde leicht nachvollziehbar (keine Übergabepunkte innerhalb des Prozesses bzw. „Brüche“ zwischen den verschiedenen Prozessen) **Transparenz über Bearbeitungsstatus gegeben**: Antragsstatus über zentrale Plattform jederzeit einsehbar; konsequente Angabe der entsprechenden Informationen durch verantwortliche Behörde über zentrale Steuerung der Behörde recht gut sicherzustellen.
Adressatengerechte Kommunikation	7,50	4,00	30,00	**Verständlichkeit von Kommunikationsinhalten gewährleistet:** Informationsangebote auf zentraler Plattform können mehrsprachig und auch in einfacher Sprache bereitgestellt werden; die wenigen ggf. fortbestehenden ergänzenden Informationskanäle (z. B. von AVen) bieten in der Regel ebenfalls Informationen in Landessprache an. **Möglichkeit von Mehrsprachigkeit in Interaktionen gewährleistet:** Aufbau von entsprechender Sprachkompetenz in zentralisiertem System möglich, Kommunikation daher voraussichtlich auch in anderen Sprachen als Deutsch möglich (aus der Zentrale heraus schriftlich/telefonisch/per ViKo und in den Außenstellen u. U. unter Heranziehung von bisher ausschließlich im Rahmen von Asylverfahren genutzten Dolmetschern); Akzeptanz von englischsprachigen Nachweisen kann, nach Treffen einer entsprechenden

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				Regelung und dienstlicher Anweisung, über eine entsprechende Steuerung und kompetenzorientierte Zuweisung der Bearbeitung solcher Anträge sichergestellt werden. Darüber hinaus hat das BAMF langjährige Erfahrung im Umgang mit Sprach- und Übersetzungsanforderungen (insb. im Bereich Asyl).
Diversitätskompetenz	2,00	2,00	4,00	**Förderung und Wertschätzung von Vielfalt**: Durch zentrale Steuerung beim BAMF kann die entsprechende Kompetenz fokussiert und stärker auf-/ausgebaut werden. So können grundsätzlich Weiterbildungen angeboten werden, um Diversitäts- und Anti-Diskriminierungskompetenz zu fördern. Das BAMF hat bereits Erfahrung im direkten Kundenkontakt und Erfahrungswerte in der direkten Kommunikation mit Menschen unterschiedlicher Herkünfte und Hintergründe. Allerdings ist dieser aktuell weitgehend auf Personen in Asylverfahren beschränkt. **Erfahrung im Umgang mit Personen in unterschiedlichen Lebenslagen:** Das BAMF müsste die Expertise im Umgang mit Erwerbsmigrantinnen und-migranten sowie ggf. deren Familienangehörigen und Bildungsmigrantinnen und -migranten noch aufbauen, würde aber vermutlich alle relevanten Fallkonstellationen abbilden können. Auch eine Spezialisierung auf bestimmte Herkunftsländer und ein Aufbau von Kenntnissen zu entsprechenden Kulturaspekten, die es in der Kommunikation zu berücksichtigen gilt, wäre möglich und baut mutmaßlich auf bereits vorhandene Kenntnisse auf.
Serviceorientierung	3,50	1,00	3,50	**Serviceorientierung eher schlecht**: Kundenzentrierung und eine serviceorientierte Haltung der Verwaltung ggü. den Antragstellerinnen und Antragstellern kann durch zentrale Steuerung zwar stärker fokussiert werden, wäre aber für das BAMF im Vergleich zu seiner aktuellen Rolle im Bereich Migration (insb. fokussiert auf den Bereich Asyl und eine Art „Wächter-Rolle“) mit einem starken Wandel des Selbstverständnisses verbunden; Möglichkeit, ein zentrales Beschwerdemanagement einzurichten.
Gesamt (Einladend)	**29,00**	**/**	**95,50**	**/**
		Einfach		
Bearbeitungsgeschwindigkeit	15,00	4,00	60,00	**Bearbeitungsgeschwindigkeit gewährleistet:** Höhere Bearbeitungsgeschwindigkeit durch Effizienzgewinne im Vergleich zum Status quo und zu Optionen 1 und 2 (Unterstützung durch IT-Plattform und Prozessanpassungen; Spezialisierungsmöglichkeiten für das prüfende Personal in der Zentrale; weniger, gut vorbereitete Präsenztermine; geringere Risiken für Liegezeiten durch Integration von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung unter dem Dach einer Behörde (inkl. einheitlicher Steuerung); Nutzung von 1 bis 2 einheitlichen, integrierten Fachverfahren durch die neue Behörde; Sicherstellung der Nachnutzung von Informationen durch Arbeit im gleichen System, auch bei Folgetiteln, Umzügen etc.; Möglichkeiten einer effektiven fachlichen Führung beschleunigt die Klärung von Fragen/Unklarheiten etc.).
Interaktionseffizienz	10,00	4,00	40,00	**Interaktionseffizienz gewährleistet:** Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform und vollständige Zentralisierung (nur noch ein wesentlicher Akteur); Integration von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung unter einem Dach senkt das Risiko für Koordinations- und Kommunikationsherausforderungen und gibt die Möglichkeit für eine starke einheitliche Steuerung der beiden Bereiche, um etwaige Herausforderungen noch besser zu adressieren.
Infrastruktur	7,50	3,00	22,50	**Infrastruktur gewährleistet:** Verbesserungen durch zentrale IT-Plattform; starke Konsolidierung der IT-Landschaft durch Zentralisierung beim BAMF; vermutlich Konsolidierung/Neuaufsetzen o-

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				der stärkere Integration der Fachverfahren für aufenthaltsrechtliche Prüfung und Arbeitsmarktzulassung innerhalb der IT-Architektur des BAMF; homogene technische Ausstattung für die BAMF-Beschäftigten mit leistungsfähiger IT; Nutzungsmöglichkeiten von modernder IT (z. B. Cloud) und anderen innovativen Lösungen (z. B. KI) jenseits der Implementierungen innerhalb der zentralen Plattform möglich; technische Redundanzen und Notfall-IT leichter vorzuhalten; Integration in die Bestands-IT des BAMF notwendig (führt ggf. zu Einschränkungen und mindestens kurz- und mittelfristig zu limitierten Kapazitäten/Möglichkeiten durch Pfadabhängigkeiten).
Aufgabenpassung und Expertisesicherung	7,50	1,00	7,50	**Aufgabenpassung und Expertisesicherung eher schlecht:** Lokale Expertise im Inland durch mäßige Ortsnähe der Außenstellen des BAMF mittelhoch; kompetenzorientierte Aufgabenteilung zwischen aufenthaltsrechtlichen und Arbeitsmarktfragen innerhalb der Aufbauorganisation des BAMF abzubilden, jedoch für beide Bereiche keine Einbettung in die Kompetenzen der ursprünglichen Organisationen (BfAA, BA) mehr vorhanden; wesensfremde Ansiedelung der Arbeitsmarktzulassung im BAMF (bettet sich nicht vollständig in den eigentlichen Aufgabenschwerpunkt ein), auch teilweise wesensfremde Ansiedelung des Bereichs der Erwerbsmigration (Fokus aktuell vorwiegend auf die Bereiche Flucht und Asyl); Anbindung an die AVen und an den AG-S der BA muss über fachliche und Ressortbereichsgrenzen hinweg etabliert werden; Spezialisierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten im BAMF vorhanden.
Gesamt (Einfach)	**35,00**	**/**	**130,00**	**/**
Nachhaltig				
Verlässliches Verwaltungshandeln	7,50	3,00	22,50	**Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns gut:** Breiten- und Tiefenkenntnis des Aufenthaltsrechts im BAMF muss auf den Bereich Erwerbsmigration ausgeweitet werden; Kenntnisse für verlässliche und homogene Prüfpraxis bei Arbeitsmarktzulassung ist aufzubauen; Vorhandensein von Spezialisierungsmöglichkeiten und zentrale Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten; stark homogene Gesetzesanwendung in der Fläche, auch durch zentrale Steuerung innerhalb des BAMF und etabliertes Netz an Außenstellen; Umsetzung eines Qualitätsmanagements im BAMF möglich, jedoch zumindest bei Einbeziehung der Personen in den Außenstellen (z. B. für Antragsentgegennahme) ggf. herausfordernder durch Einschränkungen der Steuerbarkeit; Implementierung und Steuerung von Maßnahmen gegen Verfahrensmissbrauch ebenfalls möglich, aber ggf. in der Fläche etwas herausfordernder; stärkeres Alignment von aufenthaltsrechtlicher Prüfung und Arbeitsmarktzulassung durch einheitliche Steuerung unter einem Dach.
Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit	7,50	3,00	22,50	**Fachliche Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit gut:** Bundesweit einheitliche Steuerbarkeit; insgesamt hohe Anpassungsfähigkeit an Gesetzesanpassungen (z. B. durch zentrale Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie entsprechende einheitliche Dienstanweisungen); dedizierte fachliche Führungskräfte und organisationsinterne agile Austauschstrukturen für bestimmte Teilbereiche des Aufenthaltsrechts möglich; Anpassungen an Strukturen und Prozessen leichter umzusetzen (nur eine Behörde betroffen); einheitlichere Steuerung der Bereiche Aufenthaltsrecht und Arbeitsmarktzulassung im BAMF möglich (insb. auch bessere Koordination bei Anpassungen); übergreifende fachliche Steuerung des BAMF eher auf die Themen „Flucht/Asyl“ ausgerichtet, kann also eine Herausforderung für das Themenfeld „Erwerbsmigration“ darstellen.
Flexibler Personaleinsatz	6,00	3,00	18,00	**Flexibler Personaleinsatz gut:** Hohe Personalflexibilität im BAMF durch bundesweite Bündelung; recht hohe Skalierfähigkeit; durch

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				den vergleichsweise großen Personalkörper können kurzfristige Anpassungen des Einsatzbereichs von Beschäftigten (z. B. zur Vertretung bei Abwesenheiten oder bei kurzfristigen Veränderungen von Antragszahlen) vorgenommen werden (z. B. temporärer Einsatz in einem anderen Referat oder Schaffung von „Flexi-Teams"); Personalkörper ist durch die bundesweite Bündelung eher robust gegen lokale Ereignisse (z. B. neue Unternehmensansiedelungen), damit droht nicht in die Gefahr einer massiven Personalunterdeckung.
Digitale Souveränität	2,00	3,00	6,00	**Digitale Souveränität gut:** Qualität der digitalen Systeme und IT-Lösungen durch einen zentralen Akteur stark homogen, allerdings geprägt durch Bestandssysteme, die ggf. Einschränkungen für die digitale Souveränität mitbringen; hohe Steuerungsfähigkeit von IT-Dienstleistern (ein „großer" Auftraggeber); flächendeckende Digitalkompetenzen über entsprechende zentrale Fort- und Weiterbildungsangebote zu erreichen.
Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit	2,00	4,00	8,00	**Datenschutzrechtliche Anforderungen und Informationssicherheit gewährleistet:** Qualität der Datenhaltung- und Verarbeitung auch jenseits der zentralen IT-Plattform stark homogen (einheitlichere, datenschutzkonforme Fachverfahren), auch durch einheitliche zentrale Steuerung; flächendeckende, vollständige Umsetzung datenschutzrechtlicher Anforderungen kann besser unterstützt werden (z. B. durch zentrales Angebot von Schulungen etc.); datenschutzkonformes Handeln auch bei Beteiligungen anderer Einheiten in der gleichen Organisation (z. B. für Arbeitsmarktzulassung) leichter sicherzustellen.
Innovationsoffenheit und -fähigkeit	6,00	3,00	18,00	**Innovationsoffenheit und -fähigkeit gut:** Innovationsoffenheit und -fähigkeit bei einer zentralen Behörde recht hoch, da entsprechende „Overhead-Kapazitäten", um Innovationsthemen voranzutreiben; größere zentrale Behörden sind eher in der Lage, Innovationsprojekte (z. B. KI-Tools etc.) umzusetzen; daher auch Implementationsfähigkeit entsprechender Innovationen bei einer zentralen Bundesbehörde höher; das BAMF ist jedoch als Behörde schon stark etabliert und eine sehr große Gesamtorganisation, die etwas weniger „formbar" ist.
Gesamt (Nachhaltig)	**31,00**	**/**	**95,00**	**/**
Gesamt (Fachlich)	**320,50**			
Ranking (Fachlich)	**5**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Kosten Aufbau				
Kosten Entwicklung der technischen Infrastruktur	5,00	2,00	10,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen mittlere Kosten für die technische Entwicklung**; eher niedrige Kosten für die Entwicklung der zentralen IT-Plattform, da nur die zentrale Behörde tief damit integriert sein muss (zusätzlich zu den in jedem Fall anzubindenden AVen); allerdings muss für das (bisher nicht an den Prozessen beteiligte) BAMF voraussichtlich ein Fachverfahren beschafft bzw. entwickelt werden (ggf. aufbauend auf bestehenden Lösungen), wodurch sich höhere Kosten ergeben. Jenseits der nicht notwendigen „tiefen" Integration wird dabei durchaus davon ausgegangen, dass eine gewisse Anbindung auch von ABHn zumindest an einzelne Komponenten notwendig ist, damit beispielsweise auf relevante Daten für deren Folgeprozesse zugegriffen werden kann.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Kosten Bereitstellung und Betrieb der Liegenschaften	10,00	2,00	20,00	**Mittlere Kosten für Bereitstellung von Liegenschaften** im Zusammenhang mit der Umsetzung der Option; ggf. können Liegenschaften des BfAA und der BA weitergenutzt werden, müssen allerdings mutmaßlich umfangreich erweitert werden (zuständigkeitsbedingt großer Personalkörper); sofern Personal bei der Zentrale in Nürnberg angesiedelt werden soll, entstehen noch größere Kosten für entsprechende Erweiterungen.
Kosten Personal	10,00	0,00	0,00	**Sehr hohe Personalaufbaukosten** im Zusammenhang mit der Zentralisierung beim BAMF, insb. für die notwenige umfangreichere Personalrekrutierung (insb. bei Ansiedlung der zentralen Einheiten in Nürnberg kann vermutlich nur ein kleiner Teil des Bestandspersonals überführt werden; durch den Aufgabenzuwachs sowie für den Parallelbetrieb während der Transformationsphase (langer Parallelbetrieb, da Kompetenzen im Bereich der Verwaltungsverfahren für Erwerbsmigration komplett neu aufgebaut werden müssen); ggf. substanzielle zusätzliche Personalkosten für eine Projektgruppe o. Ä. zur Steuerung der Entwicklung der zentralen IT-Plattform.
Kosten sonstige Sachmittel	5,00	1,00	5,00	**Eher hohe Kosten für Sachmittel des Aufbaus** (insbesondere Beratung und externe Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Zentralisierung, die beim BAMF einen komplett neuen Kompetenzbereich etablieren würde und daher mutmaßlich mit umfangreicheren Maßnahmen begleitet werden müsste; zusätzlich Beratung und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Implementierung der IT-Plattform).
Gesamt (Kosten Aufbau)	**30,00**	**/**	**35,00**	**/**
Kosten Regelbetrieb				
Kosten Betrieb (und Weiterentwicklung) der technischen Infrastruktur	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen geringere Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur** durch hohe Zentralität (dennoch absolut betrachtet substanzieller Investitionsbedarf); Anpassungen von Schnittstellen und weiteren Komponenten an weniger Systeme nötig, auch Bedarf für Anpassungen der Fachverfahren bei Anpassungen an der zentralen Plattform auf weniger Systeme begrenzt; Nutzung von Skaleneffekten möglich durch Zentralisierung von IT (stärkere Konsolidierung von Betrieb und Weiterentwicklung der IT-Systeme und Fachverfahren).
Kosten Betrieb der Liegenschaften	10,00	2,00	20,00	**Im Vergleich mit den anderen Optionen mittlere Betriebskosten für die Liegenschaften** durch mittlere Anzahl von dezentralen Standorten (wenngleich weniger als Option 5b); entsprechend mittlere Kosten für Mieten/Abschreibungen (bei kaufmännischer Rechnung/Doppik), Instandhaltung, Renovierungen, regelmäßige Neuausstattungen etc.; mittlere Nutzung von Skaleneffekten; Bewertung geht davon aus, dass mittel- bis langfristig Standortanteile von ABHn und zABHn, die nicht mehr für die Aufgabenwahrnehmung im Bereich Erwerbsmigration genutzt werden, anderen Nutzungen zugeführt werden (z. B. Aufgabenzuwächse in anderen Bereichen, Ansiedlung von (Teilen) anderer kommunaler Behörden in den freiwerdenden Flächen) oder langfristig abgebaut werden (z. B. wenn ohnehin Umzüge geplant sind, die dann in kleinere Liegenschaften stattfinden können oder ein sonst notwendiger Umzug in eine größere Liegenschaft durch die Aufgabenreduktion vermieden werden kann). Die Kosten von Liegenschaftsnutzungen für andere Zwecke als Aufgabenwahrnehmung im Bereich Erwerbsmigration werden zwecks Vergleichbarkeit für die hiesige Bewertung nicht berücksichtigt.
Kosten Personal	40,00	3,00	120,00	**Im Vergleich eher geringe Kosten für Personal im Regelbetrieb**; vergleichsweise geringe Anzahl von Standorten durch Zentralisierung und im Vergleich kleinerer Personalkörper in der zentralen

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
				Behörde; starke Nutzung von Skaleneffekten und Effizienzsteigerungen durch Zentralisierung; durch die Aufgabenverschiebung freiwerdendes Personal bei den ABHn kann möglicherweise andere Aufgaben übernehmen (z. B. in anderen Aufgabengebieten der ABH oder anderen kommunalen Behörden) bzw. es können unbesetzte Planstellen abgebaut werden. Die Kosten für nicht mehr im Bereich Erwerbsmigrationsverfahren eingesetztes Personal werden im Sinne der Vergleichbarkeit nicht für die Bewertung berücksichtigt.
Kosten sonstige Sachmittel	10,00	3,00	30,00	**Im Vergleich eher geringe sonstige Sachmittelkosten** wegen Möglichkeiten der Nutzung von Skaleneffekten und Mengenrabatten bei Beschaffungen durch Bündelung auf Bundesebene (bei einer Behörde); bei Bedarf für Beratung/Dienstleistungen Synergieeffekte nutzbar (Auftrag muss nicht an verschiedenen Stellen mehrfach durchgeführt werden).
Gesamt (Kosten Regelbetrieb)	**70,00**	**/**	**200,00**	**/**
Gesamt (Kosten)	**235,00**			
Ranking (Kosten)	**5**			

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Umsetzungskomplexität				
Akzeptanz der Beschäftigten	5,00	0,00	0,00	**Mutmaßlich sehr geringe Akzeptanz bei Beschäftigten**, da umfangreiche Zuständigkeits- und damit Aufgabenveränderungen mit der Zentralisierung verbunden sind und zwar zu einer Organisation, die aktuell gar nicht in die entsprechenden Prozesse involviert ist; Mitarbeitende der kommunalen ABHn verlieren einen substanziellen (und vergleichsweise attraktiven) Teil ihrer Zuständigkeit, was die Akzeptanz dort schmälern könnte, gleichzeitig werden sie durch die Zentralisierung auch entlastet; Mitarbeitende des BfAA und der BA verlieren ebenfalls ihre Aufgaben oder müssen alternativ ins BAMF wechseln (Ausgestaltung ohne notwendige Standortwechsel herausfordernd durch starke organisatorische Verankerung der Zentrale in Nürnberg); Überlastungssituationen können durch Zentralisierungsvorteile und Bündelung weitgehend vermieden werden.
Akzeptanz der Länder	5,00	1,00	5,00	**Eher geringe Akzeptanz bei Ländern**, da Zuständigkeiten aus Länderverantwortung auf Bundesebene zentralisiert werden; gleichzeitig findet eine Entlastung der ABH-Beschäftigten durch die Zentralisierung statt; die Akzeptanz einer Zentralisierung bei einer Stelle mit entsprechenden „wesensfremden“ Bestandteilen (die Aufgaben der BA/des BfAA in einer bisher nicht am Prozess beteiligten Organisation) dürfte heterogen ausfallen.
Akzeptanz des Bundes	5,00	1,00	5,00	**Eher geringe Akzeptanz des Bundes**; es können zwar Vorteile durch eine Zentralisierung genutzt werden, allerdings würde eine Zentralisierung beim BAMF stark der zunehmenden und politisch forcierten Trennung von Erwerbsmigration und dem Bereich Flucht und Asyl entgegenlaufen.
Arbeitgeberattraktivität und Personalverfügbarkeit	10,00	4,00	40,00	**Sehr hohe Arbeitgeberattraktivität und Rekrutierungsfähigkeit**; Entlastung der Mitarbeitenden im Vergleich zum Status quo, Bundesbehörden als Arbeitgeber im Vergleich attraktiv und prestigeträchtig; Entwicklungs- und Spezialisierungsmöglichkeiten im Vergleich zu anderen Optionen recht hoch, Wechselmöglichkeiten zwischen Bereichen „Aufenthaltsrecht“ und „AMZ“ innerhalb der Organisation besser möglich; Bezahlung von Tarifbeschäftigten nach TVöD Bund/Kommune attraktiver im Vergleich zu TV-L.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bewertungskriterien	Gewichtung	Bewertung	Wert (gewichtet)	Begründung der Bewertung
Personalübergang und Einarbeitung	20,00	0,00	0,00	**Personalübergang recht herausfordernd**; Zuständigkeiten der ABHn werden zum BAMF zentralisiert; dadurch entsteht dort größerer Personalbedarf, der aber nur in sehr geringem Ausmaß über Personalwechsel aus ABHn gedeckt werden kann (ABH-Personal in der Regel lokal gebunden; Wechsel über föderale Ebenen hinweg); Personalübergang aus BfAA und BA notwendig, aber voraussichtlich schwer zu realisieren (auch wegen Aufbaulogik des BAMF und der Rolle der Zentrale in Nürnberg); Einarbeitung von Personal sehr aufwändig, da das BAMF bisher weder Erfahrung mit dem Bereich Erwerbsmigration im Aufenthaltsrecht noch mit der Arbeitsmarktzulassung hat.
Rechtliche Komplexitäten und Risiken	25,00	1,00	25,00	**Eher hohe rechtliche Komplexität**, da Zuständigkeiten der Länder auf Bundesebene zentralisiert werden, was diverse rechtliche Anpassungsbedarfe mit sich bringt (im AufenthG, ggf. im BfAAG sowie in weiteren Gesetzen und Verordnungen); Möglichkeit der Zentralisierung der Aufgaben auf Bundesebene sollte grundsätzlich durch Grundgesetz gedeckt sein (z. B. nach Art. 87 Abs. 3 GG), sofern eine entsprechende Rechtsform für die Behörde gewählt wird; hier kann allerdings die Struktur des BAMF mit Flächenpräsenz ein rechtliches Risiko darstellen, da diese ggf. eigenen Bundesmittel- bzw. -unterbehörden entsprechen, die nur unter bestimmten Voraussetzungen (s. Art. 87 GG) geschaffen werden können oder eine Grundgesetzänderung erforderlich machen würden.
Organisatorische Auf- und Umbaukomplexität	20,00	1,00	20,00	**Eher hohe Auf- und Umbaukomplexität**, da Zuständigkeiten zentralisiert werden; es wird zwar eine Bestandsorganisation nachgenutzt, allerdings ist diese bisher nicht in die Prozesse involviert, weswegen die Strukturen gänzlich neu aufgebaut werden müssen.
Technische Aufbaukomplexität	10,00	1,00	10,00	**Eher hohe technische Aufbaukomplexität**, da neben dem Aufbau der zentralen IT-Plattform auch die technische Infrastruktur des BAMF dahingehend ertüchtigt werden muss, die entsprechenden Aufgaben zu übernehmen (aktuell nicht an Prozessen beteiligt); dann allerdings starke technische Zentralisierung und Konsolidierung. Dabei müssen auch für die Aufgaben passende (bestehende) Fachverfahren in die IT des BAMF integriert oder neue entwickelt werden, da das BAMF aktuell über keine hierfür vorgesehenen Fachverfahren verfügt (aktuell nicht an Prozessen beteiligt).
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	100,00	/	**105,00**	/
Gesamt (Umsetzungskomplexität)	100,00	/	**105,00**	/
Ranking (Umsetzungskomplexität)	**9**			

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

9.9 Sensitivitätsanalysen – Einfluss auf die Rangplatzierung der verschiedenen Optionen

	Option 1 Digitale Einwanderungsagentur	Option 2 Landeszentralstellen für Erwerbsmigration	Option 3 Tandem BfAA/BA	Option 4 Bundesbehörde für Einwanderung und Arbeitsmarktzulassung	Option 5a Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration	Option 5b Neue Bundesbehörde für Erwerbsmigration mit Flächenpräsenz	Option 5c Zentralisierung bei der BA	Option 5d Zentralisierung beim BfAA	Option 5e Zentralisierung beim BAMF
Geprüfte Adaptionen in der fachlichen Analyse	**Rankingplatzierung in der fachlichen Analyse**								
Unveränderte Nutzwertanalyse (Standard)	**9**	**7**	**3**	**8**	**1**	**2**	**4**	**6**	**5**
Adaption 1: Veränderte Gewichtung (33,33 % Verwaltung und 66,66 % Antragstellende)	9	7	3	8	1	2	4	6	5
Adaption 2: Veränderte Gewichtung (66,66 % Verwaltung und 33,33 % Antragstellende)	9	7	3	8	1	2	4	5	6
Adaption 3: Veränderte Gewichtung (Stärkere Gewichtung der Kategorie „Einladend“ und schwächere Gewichtung der Kategorien „Einfach“ und „Nachhaltig“)	8	7	4	9	2	1	3	6	5
Adaption 4: Veränderte Gewichtung (Stärkere Gewichtung der Kategorie	9	7	2	8	1	3	5	4	6

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

„Nachhaltig“ und schwächere Gewichtung der Kategorien „Einfach“ und „Einladend“)									
Adaption 5: Veränderte Gewichtung (Stärkere Gewichtung der Kategorie „Einfach“ und schwächere Gewichtung der Kategorien „Einladend“ und „Nachhaltig“)	9	7	3	8	2	1	4	6	5
Adaption 6: Veränderte Gewichtung (Gleichgewichtung der Kategorien „Einfach“, „Einladend“ und „Nachhaltig“)	8	7	3	9	1	2	4	5	6
Geprüfte Adaptionen in der Kostenanalyse	**Rankingplatzierung in der Kostenanalyse**								
Unveränderte Nutzwertanalyse (Standard)	**8**	**7**	**1**	**9**	**2**	**6**	**3**	**3**	**5**
Adaption 7: Veränderte Gewichtung (50 % Aufbaukosten und 50 % Regelbetriebskosten – Version 1)	6	7	1	9	2	5	3	3	7
Adaption 8: Veränderte Gewichtung (50% Aufbaukosten und 50 % Regelbetriebskosten – Version 2)	6	7	1	9	2	5	3	3	8
Adaption 9: Veränderte Gewichtung (10 % Aufbaukosten und 90 % Regelbetriebskosten)	8	7	1	9	2	6	3	3	5

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Geprüfte Adaptionen in der Analyse der Umsetzungskomplexität	Rankingplatzierung in der Analyse der Umsetzungskomplexität								
Unveränderte Nutzwertanalyse (Standard)	**1**	**4**	**2**	**3**	**5**	**7**	**8**	**6**	**9**
Adaption 10: Veränderte Gewichtung (Gleichgewichtung aller Umsetzungskomplexitäten)	1	3	2	4	5	5	8	7	9
Adaption 11: Veränderte Gewichtung (Vormals gering bzw. hoch gewichtete Umsetzungskomplexitäten nun hoch bzw. gering gewichtet)	1	3	2	4	6	5	8	7	9
Legende (Abweichung der Rangplatzierung im Vergleich zur unveränderten Nutzwertanalyse (Standard))	**+3**	**+2**	**+1**	**0**			**-1**	**-2**	**-3**

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

9.10 Glossar

Begriff	Erläuterung
Anerkennungspartner-schaft	Bei einer Anerkennungspartnerschaft verpflichten sich Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberin und die ausländische Fachkraft, die Anerkennung der beruflichen Qualifikation einer Fachkraft nach Einreise und Arbeitsaufnahme in Deutschland zu betreiben und ggf. erforderliche Qualifikationsmaßnahmen durchzuführen.
Anerkennungsstellen	Behörden oder Institutionen, die für die Prüfung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen zuständig sind. Sie bewerten, ob ausländische Qualifikationen den deutschen Standards entsprechen.
Anerkennungsverfahren	Das Anerkennungsverfahren für ausländische Berufsqualifikationen in Deutschland prüft, ob eine ausländische Berufsausbildung oder -qualifikation den deutschen Standards entspricht. Bei reglementierten Berufen (z. B. Sicherheit, Gesundheit) ist eine Anerkennung zwingend notwendig. Für nicht reglementierte Berufe ist die Anerkennung nicht obligatorisch, kann jedoch Vorteile bieten.
Arbeitserlaubnis	Genehmigung, die Ausländerinnen und Ausländern das Recht gibt, in einem bestimmten Land dauerhaft oder zeitlich begrenzt zu arbeiten.
Arbeitsmarktzulassung	Behördliches Verfahren, das durchgeführt wird, wenn Arbeitskräfte aus Drittstaaten intendieren in Deutschland zu arbeiten. Hierfür wird geprüft, ob die Arbeitsbedingungen denen vergleichbarer inländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsprechen und ggf., ob keine bevorrechtigte Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer, wie Deutsche oder EU-Bürger, zur Verfügung stehen. So kann die künftige Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) bereits vorab eine Prüfung beantragen, ob die Voraussetzungen für eine Beschäftigung in Deutschland erfüllt werden. Sollten alle Voraussetzungen erfüllt werden, erteilt die BA dann eine sogenannte Vorabzustimmung.
Aufenthaltsgesetz	Zentrales Gesetz im deutschen Ausländerrecht, das die Bedingungen für die Einreise, den Aufenthalt und die Beschäftigung von Ausländern aus Drittstaaten in Deutschland regelt. Es definiert, unter welchen Voraussetzungen ausländische Staatsangehörige in Deutschland leben und arbeiten dürfen und regelt den Schutz von Personen, die als Geflüchtete anerkannt werden. Das Aufenthaltsgesetz enthält Bestimmungen zu verschiedenen Aufenthaltstiteln sowie Regelungen zur Familienzusammenführung, zur Integration und zur Ausweisung von Ausländern.
Aufenthaltstitel	Behördliche Genehmigung, die es einer oder einem ausländischen Staatsangehörigen aus Drittstaaten erlaubt, sich für einen bestimmten Zeitraum oder dauerhaft in Deutschland aufzuhalten. Jeder Aufenthaltstitel ist an bestimmte Bedingungen geknüpft, die den Zweck des Aufenthalts, wie Arbeit, Studium, Familienzusammenführung oder humanitären Schutz, festlegen. Der Aufenthaltstitel bestimmt auch die Dauer des Aufenthalts.
Ausländerzentralregister	Zentrale Datenbank in Deutschland, die vom Bundesverwaltungsamt betrieben wird und Informationen über Ausländerinnen und Ausländer speichert, die sich längerfristig (mindestens 3 Monate) im Inland aufhalten oder aufgehalten haben. Es dient als Informationsdrehscheibe für Behörden, die im Ausländer- und Asylrecht tätig sind, und unterstützt eine Vielzahl von Prozessen, wie z. B. Asylverfahren und Grenzkontrollen. Das AZR umfasst rund 26 Millionen personenbezogene Datensätze und gewährleistet durch strenge Datenschutzmaßnahmen und Protokollierung einen sicheren Umgang mit den gespeicherten Daten.
Automatisierung	Einsatz von Technologien, Maschinen oder Software, um Aufgaben oder Prozesse ohne oder mit minimalem menschlichen Eingriff auszuführen. Ziel der Automatisierung ist es, Effizienz zu steigern, Fehler zu reduzieren und Kosten zu senken, indem wiederkehrende, zeitaufwändige oder komplexe Abläufe automatisiert werden.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Begriff	Erläuterung
Beschleunigtes Fachkräfteverfahren (bFKV)	Verfahren, das darauf abzielt, die Einwanderung von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten zu beschleunigen, indem die ABH aufgrund einer Vereinbarung mit dem Arbeitgeber (der eine Gebühr entrichtet) wesentliche Prüfschritte anstößt, koordiniert und Titelerteilungsvoraussetzungen prüft und im Ergebnis eine Vorabzustimmung zur Visumerteilung ausspricht; das wiederum beschleunigt das Visumerteilungsverfahren.
Blaue Karte EU	Aufenthaltstitel für Hochschulabsolventinnen und -absolventen und für Drittstaatsangehörige mit besonderer beruflicher Erfahrung, die bestimmte Gehaltsschwellen überschreiten, durch welche deren Einwanderung in die Europäische Union (EU) erleichtert werden soll.
Chancenkarte	Die Chancenkarte ermöglicht es Drittstaatsangehörigen, nach Deutschland einzureisen, um dort einen Arbeitsplatz zu suchen. Sie erfordert keine feste Arbeitsstelle vor der Einreise. Personen, die bereits Fachkraft im Sinne des Aufenthaltsgesetzes sind, müssen keine weiteren Voraussetzungen erfüllen. Für alle anderen basiert sie auf einem Punktesystem, bei dem mindestens sechs Punkte erreicht werden müssen. Grundvoraussetzungen sind eine zweijährige Berufsausbildung oder ein Hochschulabschluss (beides muss nur im Erwerbsstaat staatlich anerkannt sein), einfache Deutsch- oder Englischkenntnisse und der Nachweis eines gesicherten Lebensunterhalts. Die Chancenkarte erlaubt eine einjährige Aufenthaltsdauer, die um zwei Jahre verlängert werden kann, und berechtigt zu einer Probearbeit oder Nebenbeschäftigung.
Digitalisierung	Bezeichnet den Prozess, analoge Informationen, Prozesse und Arbeitsweisen in digitale Formate zu überführen. Dabei werden traditionelle manuelle oder papierbasierte Verfahren durch digitale Technologien ersetzt oder ergänzt, um Effizienz, Geschwindigkeit und Vernetzung zu verbessern.
Dokumentenanalyse	Sammlung und Auswertung von Informationen und Daten, welche in Schriftform vorliegen und anhand derer ein vorgegebener organisatorischer Sollzustand erhoben wird. Abhängig vom Untersuchungsziel werden die benötigten Informationen zusammengetragen. In der Regel erfolgt die Analyse ohne Einbindung der Beschäftigten des Untersuchungsbereichs.
Drittstaat	Land, das nicht zur Europäischen Union (EU) oder dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gehört. (Hinweis: Die Schweiz ist den EWR-Staaten gleichgestellt.)
Elektronischer Aufenthaltstitel	Ausweiskarte mit Chip, welcher persönliche Daten (Name, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Adresse), biometrische Merkmale (Lichtbild und Fingerabdrücke) sowie Nebenbestimmungen (Auflagen) enthält. Er wird in Deutschland nach erfolgreicher Erteilung eines Aufenthaltstitels an Bürgerinnen und Bürger aus Drittstaaten ausgegeben und dient als Nachweis für einen Aufenthaltstitel.
Ermessensausübung	Bei Ermessensentscheidungen räumt das Gesetz der Behörde die Wahl zwischen verschiedenen Entscheidungen ein wie beispielsweise Erteilung/Ablehnung oder Auswahl zwischen Erteilungsoption A, B und C ein.
Erwerbsmigration	Der Prozess, durch den Menschen aus wirtschaftlichen Gründen in ein anderes Land einwandern, um dort Arbeit aufzunehmen.
Erwerbspersonenpotenzial	Gesamtheit aller Erwerbspersonen einschließlich einer geschätzten stillen Reserve, die auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen können.
Fachkraft	Hochschulabsolventinnen und -absolventen sowie Personen mit einer qualifizierten Berufsausbildung, die in Deutschland anerkannt ist oder in Deutschland erworben wurde (vgl. deutsche Berufsausbildung mit einer Dauer von mind. 2 Jahren).
Fachkräfteeinwanderungsgesetz (2.0)	Gesetz vom 18.08.2023, das die Einwanderung von Fachkräften regelt und die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern festlegt.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Begriff	Erläuterung
Fachkräftestrategie	Maßnahmenpaket der Bundesregierung, das darauf abzielt, den Fachkräftebedarf in Deutschland zu adressieren und langfristig sicherzustellen, dass ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte für die Wirtschaft zur Verfügung stehen. Umfasst Initiativen zur Förderung von Aus- und Weiterbildung, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie zur Einwanderung von Fachkräften aus dem Ausland.
Gap-Analyse	Eine Gap-Analyse vergleicht den Ist-Zustand mit dem Zielbild, um die Abweichungen (Gaps) zu identifizieren. Diese Abweichungen geben Aufschluss darüber, welche Bereiche verbessert oder verändert werden müssen, um das Zielbild zu erreichen.
Interaktionskanäle	Interaktionskanäle zwischen Behörden und Bürgern sind Kommunikationswege wie persönliche Gespräche, Telefonate, E-Mails, Online-Portale und soziale Medien, die den Austausch von Informationen und die Bearbeitung von Anliegen ermöglichen.
Ist-Analyse	Die Ist-Analyse erfasst den aktuellen Zustand eines Prozesses, Systems oder einer Organisation, um Schmerzpunkte und Verbesserungspotenziale zu identifizieren.
Ist-Zustand	Ist-Zustand der Prozesse der Erwerbsmigration erhoben im Zeitraum des ersten und zweiten Quartals im Jahr 2024.
IT-Architektur	Bezeichnet die strukturierte Planung und Gestaltung der gesamten Informationstechnologie einer Organisation. Umfasst die Anordnung und das Zusammenspiel von Hardware, Software, Netzwerken, Daten und deren Integration, um Anforderungen optimal zu unterstützen.
kriteriengestützt	Ein kriteriengestützter Ansatz verwendet festgelegte Bewertungsmaßstäbe oder -kriterien, um Optionen systematisch zu bewerten und zu vergleichen. Die Kriterien werden vorab definiert und gewichtet, um eine objektive Entscheidungsgrundlage zu schaffen.
Konsultationsverfahren Zentraler Behörden	Das KZB-Verfahren (Konsultationsverfahren Zentraler Behörden) ist ein automatisierter Prozess in Deutschland zur Prüfung von Visumanträgen, bei dem die Daten der Antragsteller von verschiedenen Sicherheits- und Nachrichtendiensten (BKA, BfV, BND, ZKA, MAD) auf sicherheitsrelevante Informationen abgeglichen werden. Bei unauffälligen Ergebnissen wird automatisch eine Zustimmung übermittelt; bei Auffälligkeiten erfolgt eine manuelle Prüfung.
Lösungsraum	Der Lösungsraum umfasst die verschiedenen möglichen Optionen und Unteroptionen, die entwickelt werden, um die identifizierten Gaps zu schließen und das Zielbild zu erreichen. Er bildet die Basis für die Entscheidungsfindung.
Make it in Germany	Mehrsprachiges Webportal der deutschen Bundesregierung für internationale Fachkräfte. Es informiert über Möglichkeiten zum Arbeiten, Studieren und Leben in Deutschland und bietet Unterstützung bei der Jobsuche, Einwanderung und Integration.
Niederlassungserlaubnis	Erlaubnis für Ausländerinnen und Ausländer, sich dauerhaft in einem Land niederzulassen und dort zu arbeiten.
Nutzwertanalyse	Eine Nutzwertanalyse ist eine Methode, um Handlungsoptionen systematisch zu vergleichen und zu bewerten. Sie ordnet den Optionen Bewertungen auf Basis festgelegter Kriterien zu und ermöglicht eine transparente Entscheidung, welche Option den höchsten Nutzen bringt.
Once-Only-Prinzip	Dies besagt, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Informationen und Dokumente der Verwaltung in Deutschland nur einmal bereitstellen müssen. Statt wiederholt dieselben Daten bei verschiedenen Behörden einzureichen, sollen diese Daten nach Zustimmung der Bürgerin bzw. des Bürgers zwischen den Behörden sicher und effizient ausgetauscht werden.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Begriff	Erläuterung
Optionenraum	Gesamtheit aller möglichen Handlungsoptionen oder Alternativen, die in einer bestimmten Situation zur Verfügung stehen. Umfasst sowohl realistische als auch theoretische Möglichkeiten, aus denen eine Entscheidung getroffen werden kann.
Plausibilitätsprüfung	Die Plausibilitätsprüfung zielt auf die Ermittlung von Unstimmigkeiten, Unregelmäßigkeiten oder Widersprüchen in einem Antrag und den zugehörigen Dokumenten ab. Die Beurteilung der Plausibilität geschieht unabhängig davon, ob die einzelnen Prüfpunkte erfüllt sind.
Qualitative Interviews	Methode der Datenerhebung, bei der offene, flexible Gespräche geführt werden, um tiefere Einblicke in individuelle Meinungen, Erfahrungen und Perspektiven zu erhalten. Dies ermöglicht es, komplexe Zusammenhänge und subjektive Bedeutungen zu erfassen.
Schengener Informationssystem	Das Schengener Informationssystem (SIS) ist ein großflächiges, EU-weites Fahndungs- und Informationssystem, das zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Strafverfolgung dient. Es ermöglicht den Behörden der Schengen-Staaten den Zugriff auf Fahndungsdaten, einschließlich Informationen über gesuchte Personen, vermisste Personen, gestohlene Fahrzeuge und Dokumente. Das SIS spielt eine zentrale Rolle bei der grenzübergreifenden Strafverfolgung und ist mit Funktionen wie biometrischer Recherche und Fingerabdruckabgleich ausgestattet, um eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.
Schnittstelle	*1. Technische Definition:* Eine Schnittstelle in einem technischen System ist ein definierter Punkt, an dem zwei Systeme, Geräte oder Softwarekomponenten miteinander kommunizieren oder Daten austauschen. Sie ermöglicht den Informationsfluss zwischen den unterschiedlichen Teilen des Systems, z. B. durch standardisierte Protokolle oder APIs, und sorgt dafür, dass die verschiedenen Komponenten trotz unterschiedlicher Technologien oder Architekturen interagieren können. *2. Prozessbezogene Definition:* Eine Schnittstelle in einem Prozess bezeichnet den Übergangspunkt, an dem zwei oder mehr unterschiedliche Abteilungen, Teams oder Prozessschritte interagieren oder Informationen austauschen.
Sensitivitätsanalyse	Eine Sensitivitätsanalyse prüft, wie empfindlich die Ergebnisse der Nutzwertanalyse auf Änderungen in den Annahmen oder den Bewertungen der Kriterien reagieren. Sie dient dazu, die Robustheit der Entscheidung zu gewährleisten.
Stakeholder	Interne oder externe Person oder Gruppe, die ein Interesse an einem Projekt, einer Organisation oder einer Entscheidung hat und davon direkt oder indirekt betroffen ist. Stakeholder haben Einfluss auf den Erfolg eines Vorhabens und können unterschiedliche Erwartungen, Anforderungen und Ziele haben, die in der Planung und Umsetzung berücksichtigt werden müssen.
Transformationspfad	Strategischer Plan oder die Abfolge von Schritten, die notwendig sind, um eine grundlegende Veränderung in einem System, einer Organisation oder einer Gesellschaft zu erreichen. Er beschreibt den Weg von einem aktuellen Zustand hin zu einem gewünschten Zielzustand, unter Berücksichtigung von notwendigen Maßnahmen, Ressourcen und möglichen Herausforderungen.
Verwaltungsvereinbarung	Formelles Abkommen zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten, wie Bund, Ländern oder Kommunen, zur Regelung gemeinsamer Aufgaben, Finanzierung oder Zusammenarbeit. Dient dazu, rechtliche oder finanzielle Zuständigkeiten klar zu definieren und eine koordinierte Umsetzung von Projekten oder Programmen zu gewährleisten.
Visum	Erlaubnis zur Einreise und dem vorübergehenden Aufenthalt in einem Land.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Begriff	Erläuterung
Zentralisierung	Bündelung von z. B. organisatorischen, technischen oder prozessualen Bestandteilen eines bestehenden Systems. Zentralisierung kann dazu dienen, Effizienz zu steigern und die Kohärenz (staatlicher) Handlungen zu verbessern.
Zielbild	Ein Zielbild beschreibt den angestrebten zukünftigen Zustand eines Prozesses, Systems oder einer Organisation, der durch Veränderungsmaßnahmen erreicht werden soll.
Zielszenario	Das Zielszenario ist das ausgewählte Szenario aus dem Lösungsraum, das nach der Bewertung und Analyse als am besten geeignet erscheint, um das Zielbild zu erreichen. Es basiert auf der umfassenden Analyse und Bewertung der verschiedenen Optionen.

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

9.11 Literaturverzeichnis

Becker, E.; Graf, J.; Heß, B.; Huber, M. (2023). Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens – Begleitforschung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz. *Forschungsbericht 45 des Forschungszentrums des Bundesamtes*. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. https://doi.org/10.48570/bamf.fz.fb.45.d.2023.feg.1.0, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Belabas, W. & Gerrits, L. (2017). Constraints and Facilitators for Successful Integration: How Bureaucratic Contacts Affects Migrants' Pathways. *International Journal of Social Science Studies, Vol. 5*, No. 7. https://redfame.com/journal/index.php/ijsss/article/view/2496, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Bentley, A. (2023). Bureaucratic Violence in the Residency Application Process: Findings from a Mixed Methods Cross-Sectional Survey of Migrant Women in Spain. *Social Sciences Volume 12 Issue 9.* https://www.mdpi.com/2076-0760/12/9/526, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Bertelsmann Stiftung (2014). ReformKompass Migration: Einwanderungssteuerung, Willkommenskultur und Beteiligung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/reformkompass-migration-1, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Boston Consulting Group; The Network; The Stepstone Group (2024). Decoding Global Talent 2024 – Destination Deutschland. https://www.stepstone.de/e-recruiting/hr-wissen/arbeitsmarkt/arbeitsdestination-deutschland/, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Boston Consulting Group; The Network; The Stepstone Group (2024). Decoding Global Talent 2024 – Dream Destinations and Mobility Trend. https://web-assets.bcg.com/1b/8e/71e0d6f4405f876e7ff2c3d0689b/bcg-decoding-global-talent-2024-r2.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Boston Consulting Group; The Network; The Stepstone Group (2024). Globales Jobmarkt-Ranking: Deutschland beliebtestes nicht-englischsprachiges Land. *Pressemitteilung*. https://www.bcg.com/press/24april2024-deutschland-beliebtestes-nicht-englischsprachiges-land#:~:text=Neuer%20internationaler%20Spitzenreiter%20ist%20dieses,das%20beliebteste%20nicht%2Denglischsprachige%20Land, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Brücker, H.; Adunts, D.; Fendel, T.; Hauptmann, A.; Keita, S.; Konle-Seidl, R. (2022). Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. *Arbeitspapier 03/2022.* https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_03_2022.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Bundesagentur für Arbeit (2019). Vorschläge der Bundesagentur für Arbeit zur Vereinfachung der gezielten Erwerbsmigration. https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/datei/erwerbsmigration-handbuch_ba064802.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Bundesagentur für Arbeit (2023). Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland – Fragen, Antworten sowie Tipps für Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber. *Merkblatt Nr. 7*. https://www.arbeitsagentur.de/datei/merkblatt-7-auslaendischean_ba033555.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Bundesrat (2023). Stellungnahme des Bundesrates – Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. *BR-Drucksache 137/23 (Beschluss)*. https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0101-0200/137-23(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Bundesrepublik Deutschland und Bundesländer (2023). Beschluss – Gemeinsame Flüchtlingspolitik von Bund und Ländern: Unterstützung der Kommunen, gesteuerter Zugang, beschleunigte Verfahren, verbesserte Rückführung. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2189202/6b0fb8745bb6d8430328a426c04626c1/2023-05-10-mpk-beschluss-data.pdf?download=1, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Bundestag (2023). Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion CDU/CSU. Drucksache 20/7047. Fachkräftemangel durch Visaverfahrensbeschleunigung begegnen. *BT-Drucksache 20/7754.* https://dserver.bundestag.de/btd/20/077/2007754.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Bundestag (2023). Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 20/6500, 20/6946, 20/7293 Nr. 1.3 – Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. *BT-Drucksache 20/7394.* https://dserver.bundestag.de/btd/20/073/2007394.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2023). Konkrete Maßnahmen zur verbesserten Umsetzung der Erwerbsmigration jetzt ergreifen – Positionspapier zur weiteren Entbürokratisierung und verbesserten Prozessbeschleunigung in der Migrationsverwaltung. https://arbeitgeber.de/wp-content/uploads/2023/08/bda-arbeitgeber-positionspapier-entbuerokratisierung_und_prozessbeschleunigung_in_der_migrationsverwaltung-2023_08_11.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Bushanska, V.; Erbe, J.; Gilljohann, K.; Knöller, R.; Schmitz, N.; Scholz, M. (2023). Fachkräfteeinwanderung (nicht) ohne Anerkennung? – Was sich mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ändert. *BIBB Discussion Paper*. https://www.bibb.de/dokumente/pdf/Bushanska_et-al_Fachkr%C3%A4fteeinwanderung%20(2).pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Fraunhofer ISI; Wuppertal Institut; Prognos; ifeu (2021). Fact Sheet – Zuwanderung als Instrument der Fachkräftegewinnung. *Bericht*. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/vortrag2-4-ag-fachkraefte.pdf?__blob=publicationFile&v=4#:~:text=5%20Geis%2DTh%C3%B6ne%202021.&text=Bis%202035%20w%C3%BCrde%20es%20ausreichen,146.000%20aus%20Drittstaa%2D%20ten6).&text=Langfristig%20braucht%20es%20nach%20Einsch%C3%A4tzung,Schnitt%20400.000%20Personen%20pro%20Jahr, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Graf, J. (2022). Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Berichtsreihen zu Migration und Integration. Reihe 1. Jahresbericht 2022*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/MonitoringBildungsErwerbsmigration/mobemi-jahresbericht-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Groll, T. (2022). Wenn die Babyboomer in Rente gehen beginnen die Probleme. *ZEIT Online*. https://www.zeit.de/wirtschaft/2022-01/fachkraeftemangel-demografie-einwanderung-daten, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Gürtzgen, N.; Kubis, A.; Popp, M. (2023). IAB-Monitor Arbeitskräftebedarf 1/2023: Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen ist mit 1,5 nach wie vor niedrig. *IAB Forum. Serie „Arbeitskräftebedarf". IAB-Monitor Arbeitskräftebedarf 01/2023*. https://www.iab-forum.de/iab-monitor-arbeitskraeftebedarf-1-2023/, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Nationaler Normenkontrollrat (2022). Mit digitalen, schnelleren und einfacheren Verfahren zu mehr Fachkräfteeinwanderung. Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zu den Eckpunkten der Bundesregierung zur Fachkräfteeinwanderung. https://www.normenkontroll-rat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Positionspapiere/Fachkr%C3%A4fteeinwanderung.pdf?__blob=publicationFile&v=16, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Nationaler Normenkontrollrat (2024). „One Stop Shop"-Verfahren für schnellere Einwanderung von Fachkräften. *Pressemitteilung.* https://www.normenkontroll-rat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Presse/2024-fachkr%C3%A4fte-one-stop-shop.html#:~:text=%E2%80%9EOne%20Stop%20Shop%E2%80%9C%2DVerfahren%20f%C3%BCr%20schnellere%20Einwanderung%20von%20Fachkr%C3%A4ften,-Fachkr%C3%A4fteeinwanderung&text=Im%20Juli%202023%20hat%20der,um%20den%20Einwanderungsprozess%20wurden%20aufgegriffen, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

OECD (2023). What is the best country for global talents in the OECD?. *Migration Policy Debates No. 29*. https://www.oecd.org/en/publications/what-is-the-best-country-for-global-talents-in-the-oecd_5186ab2d-en.html, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Offer, B. (2023). Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz 1.1...und was für ein gelungenes Einwanderungsrecht noch fehlt. *Zeitschrift für Rechtspolitik Heft 4 2023*. https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fzeits%2FZRP%2F2023%2Fcont%2FZRP.2023.H04.gl2.htm, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Offer, B. (2024). Einwanderungsexpertin über Behördenversagen – Man schreibt eine Mail, die wird nicht gelesen, man ruft an, es geht keiner ran. *Interview. Der Spiegel Nr. 12*. https://www.spiegel.de/panorama/einwanderung-in-deutschland-das-system-ist-in-manchen-regionen-zusammengebrochen-a-f79b0833-0dbb-4279-b903-da6e09898378?context=issue, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Offer, B.; Mastmann, G. (2022). Wie endlich den gordischen Knoten der Fachkräftemigration lösen?. *Zeitschrift für Rechtspolitik Heft 8 2022*. https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fzeits%2FZRP%2F2022%2Fcont%2FZRP%2e2022%2eH08%2eNAMEINHALTSVERZEICHNIS%2ehtm, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Palop-García, P.; Engler, M. (2023). Hat die Chancenkarte eine Chance? – Eine Analyse des neuen deutschen Punktesystems zur Steuerung der Erwerbsmigration. *DeZIM Briefing Notes Nr. 11 2023*. https://www.dezim-institut.de/fileadmin/user_upload/Demo_FIS/publikation_pdf/FA-5736.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Ratzmann, N. (2022). No German, No Service: EU Migrants' Unequal Access to Welfare Entitlements in Germany. *Social Inclusion Volume 10 Issue 1*. https://www.cogitatiopress.com/socialinclusion/article/view/4647/2535, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023). Fachkräftesicherung: Handlungsoptionen bei Weiterbildung und Erwerbsmigration. *Kapitel 6. Jahresgutachten 2022/2023*. https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223_Kapitel_6.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Schammann, H.; Bendel, P.; Müller, S.; Ziegler, F.; Wittchen, T. (2020). Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land. Publikation. Robert Bosch Stiftung. https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2020-07/Studie_ZWEI-WELTEN_Integrationspolitik.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Schlee, T; Schammann, H; Münch, S. (2023). An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag. *Bertelsmann Stiftung*. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/Auslaenderbehoerden_zwischen_Anspruch_und_Alltag.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Tagesschau (2023). 1,5 Millionen Zuwanderer im Jahr erforderlich. *Pressebericht*. https://www.tagesschau.de/wirtschaft/wirtschaftsweise-schnitzer-zuwanderung-fachkraefte-100.html, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

Tollenaere, M.; Çelik, A. (2023). VON ANALOG ZU DIGITAL: derzeitige Abläufe zwischen deutschen Behörden in der Visaerteilung für Fachkräfte. *DoT.Mig In Brief*. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/Von_Analog_zu_Digital_MSG_2023.pdf, zuletzt abgerufen am 20.09.2024.

 © 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Verantwortliche

Studienleitung

Manuel Clemens | Marie-Sophie Guntram | Anke Kolb | Dr. Julius Wersig

Studienteam

Melisande Dalügge | Genia Niemeyer | Katharina Teubel

Mitwirkung

Dr. Keyan Ghazi-Zahedi | Ansgar Kramer | Anna Mader | Lukas Uetz

Michael Vahl | Max Ziegler | Caspar Ziegler

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH
Friedrichstraße 149
10117 Berlin
pd-g.de/
Mail: info@pd-g.de

© 2024 PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH