



SVR-Info | August 2011

Informationen der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Die Visitenkarte einer Stadt? Ausländerbehörden und ihr Angebot für hoch qualifizierte Migranten

**Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR)**

Neue Promenade 6
10178 Berlin
030 – 2888 659 – 0
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung,
Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius



Deutschland im Wettbewerb um Hochqualifizierte: eine Aufgabe für die Ausländerbehörden?

Der Bedarf an hoch qualifizierten Fachkräften in zahlreichen OECD-Ländern ist hoch. In Deutschland ist in vielen Branchen bereits ein Fachkräftemangel zu spüren, der sich künftig noch verstärken wird. Der internationale Wettbewerb um diese Fachkräfte nimmt zu, da sie für die wirtschaftliche Entwicklung und Innovationsfähigkeit eines Landes immer bedeutender werden. Das Gros der OECD-Länder hat sich daher in den vergangenen Jahren für Fachkräfte verstärkt geöffnet, in zunächst eher beschränktem Umfang auch Deutschland mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005. Dennoch verbleiben die Zuwanderungszahlen von Fachkräften und insbesondere Hochqualifizierten auf relativ niedrigem Niveau. Von 2005 bis 2009 erhielten nur 628 Hochqualifizierte eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 Aufenthaltsgesetz (AufenthG). 14.816 Personen erhielten 2009 eine befristete Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Erwerbstätige (§ 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. §§ 25ff. Beschäftigungsverordnung (BeschV)).¹ Darunter befinden sich viele Personen mit einem hoch qualifizierten Bildungsabschluss. Über den genauen Anteil liegen allerdings keine Daten vor.

Es sind aber nicht allein die aufenthaltsrechtlichen Regelungen, die bei der Zuwanderungsentscheidung Hochqualifizierter eine Rolle spielen.² Eine Studie unter zugewanderten Hochqualifizierten in Deutschland zeigte, dass für sie die Art des Arbeitsplatzes, die Karriereplanung und das Einkommen die wichtigsten Kriterien bei ihrer Entscheidung für eine Zuwanderung nach Deutschland bildeten.³ Die ökonomische und politische Lage in Deutschland sowie die soziale Absicherung waren ebenfalls bedeutend. Einige stufen auch die Beratungsmöglichkeiten im Vorfeld als wichtig ein.

Somit beeinflussen auch ‚weiche‘ Faktoren die Standortwahl. Hierzu gehören außerdem die örtlichen Bildungs- und Freizeitangebote und der Ruf einer Region im Hinblick auf Offenheit und Toleranz. Auch der Umgang von Behörden mit ausländischen Fachkräften und dementsprechend ein reibungsloser administrativer Ablauf ist von großer Bedeutung, denn der Gang zur Ausländerbehörde ist für alle ausländischen Staatsbürger, die in Deutschland

leben möchten, obligatorisch. Oft ist es eines der ersten Zusammentreffen von Zuwanderern und Aufnahmegesellschaft und entscheidet mit darüber, ob diese sich hierzulande willkommen fühlen. Den Ausländerbehörden als ‚Visitenkarte‘ ihrer Stadt kommt also eine Schlüsselstellung im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte zu.

Ausländerbehörden befinden sich angesichts dieses neuen Anspruchs in einer spannungsvollen Position. Sie sind traditionell Ordnungsbehörden, deren Aufgabenverständnis sich lange Zeit an der Vorgabe einer Zuwanderungsbegrenzung auszurichten hatte. Gerade weil Ausländerbehörden Aufenthaltstitel erteilen oder versagen können, werden Besuche dort häufig als unangenehm und schwierig empfunden, das Image der Behörden ist nach wie vor entsprechend schlecht. Seit einigen Jahren haben Ausländerbehörden einen Wandlungsprozess hin zu einem dienstleistungs- und serviceorientierten Verwaltungsverständnis durchlaufen. Diese Neuorientierung wird institutionell durch einen Veränderungsprozess begünstigt, in dem sich in Deutschland seit einigen Jahren nicht nur die Ausländerbehörden, sondern die gesamte öffentliche Verwaltung befindet: Unter dem Schlagwort New Public Management (NPM) sollen die zum Teil starren und komplexen Strukturen und Prozesse öffentlicher Verwaltung nach privatwirtschaftlichem Vorbild modernisiert sowie Abläufe und Organisationsformen vereinfacht und optimiert werden. Dieser Veränderungsprozess soll auch zu einer stärkeren Orientierung am Bürger und in Konsequenz am Neu-Bürger führen: Ausländerbehörden bietet sich ein breites Spektrum an potenziellen Maßnahmen für mehr Bürgerfreundlichkeit – angefangen bei der Bündelung von Dienstleistungen an einem Ort, freundlichem Umgang, kurzen Wartezeiten, über umfassende Beratung und schnelle Bearbeitungsdauer bis hin zur Nutzung technischer Hilfsmittel. Auch durch das One-Stop-Government soll der Aufwand für Behördengänge reduziert werden. So wird seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes 2005 die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis in einem Vorgang von der Ausländerbehörde erteilt und nicht mehr einzeln von Arbeitsagentur und Ausländerbehörde. Auch die Bundesregierung hält in ihrem Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode fest: „Den Dienstleistungscharakter der bisherigen Ausländerbehörden wollen wir stärken.“

-
- 1 SVR-Jahresgutachten 2011; Die Hochqualifizierten nach § 19 AufenthG werden vorrangig über das Gehaltsniveau definiert.
 - 2 Die folgenden Erörterungen beziehen sich auf Hochqualifizierte aus Drittstaaten, da Zuwanderer aus der Europäischen Union (EU) keinen Aufenthaltstitel benötigen, um in Deutschland zu arbeiten. Unionsbürger können die Arbeitnehmerfreizügigkeit des Art. 45 AEUV für sich beanspruchen.
 - 3 Barbara Heß, Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland, Working Paper, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009.



Das SVR-Info analysiert anhand der Ergebnisse einer Fallstudie der Ausländerbehörden in Berlin, Hamburg und Frankfurt am Main, wie weit sich diese im Umgang mit hoch qualifizierten Zuwanderern aus Nicht-EU-Staaten gewandelt haben und ob sie die neuen Spielräume der Verwaltungsreform nutzen. Den Schwerpunkt der Untersuchung bilden 16 Leitfaden-Interviews mit Behördenmitarbeitern und hoch qualifizierten Migranten aus Drittstaaten.⁴ Damit hat die Studie einen explorativen Charakter, der umso wichtiger ist, als bislang keine Untersuchungen zur Modernisierung von Ausländerbehörden vorliegen.⁵ Ebenso wenig gibt es Studien zur Verwaltungspraxis mit hoch qualifizierten Migranten. An diesem Forschungsdefizit setzt die Untersuchung an und verbindet die Frage nach der Verwaltungsmodernisierung insbesondere mit der Frage des behördlichen Umgangs mit hoch qualifizierten Migranten.

Innovationen im Umgang mit hoch qualifizierten Migranten: Drei Großstädte im Vergleich

Die untersuchten Ausländerbehörden haben in den letzten Jahren verschiedene strukturelle interne Veränderungen vorgenommen, um Prozesse in der Betreuung von Zuwanderern besser zu gestalten. Auch die Außendarstellung hat sich in diesem Zeitraum gewandelt.

Struktur und Adressatenkreis

Alle drei Städte bieten mittlerweile spezielle Anlaufstellen für hoch qualifizierte Zuwanderer zur Erteilung der Aufenthaltstitel an. Die Einrichtungen wurden erst in den letzten Jahren ins Leben gerufen und lassen auf einen Wandel hin zu einer stärkeren Serviceorientierung schließen.

Bis Ende 2010 war die Ausländerbehörde in Berlin auf zwei Standorte verteilt. Das Referat *Zuwanderung* am Friedrich-Krause-Ufer war für alle Migranten zuständig, die einen regulären Aufenthaltstitel besitzen, folglich auch für hoch qualifizierte Zuwanderer. Asylbewerber und Geduldete besuchten das Referat *Flüchtlinge und Rückführung* in der Nöldnerstraße. Das für die Untersuchung relevante Referat *Zuwanderung* betreut die Migranten geordnet nach Herkunftsstaat. Eine zentrale Zuständigkeit besteht innerhalb des Referats für so genannte bevorrechtigte Personen. Diese Gruppe umfasst unter anderem Studierende, Gastwissenschaftler, Selbstständige sowie Fach- und Führungskräfte. Ende 2010 wurden die Standorte der Ausländerbehörde zusammengelegt,

das Dienstgebäude in der Nöldnerstraße aufgegeben und der Bereich Asylangelegenheiten als eigenständiger Bereich in das Referat *Zuwanderung* integriert. Eine weitere Anlaufstelle eigens für ausländische Fach- und Führungskräfte, Hochschulabsolventen, Selbstständige und ausländische Investoren ist der *Business Immigration Service (BIS)*. Seit März 2007 existiert diese Einrichtung in den Räumlichkeiten der Industrie- und Handelskammer (IHK) Berlin. Der BIS bündelt die Kompetenzen der drei Kooperationspartner Ausländerbehörde, IHK und Berlin Partner GmbH. Seine Leistungen umfassen neben der Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln für den aufgeführten Personenkreis vielfältige Beratungstätigkeiten (z. B. Unterstützung bei der Antragstellung von Aufenthaltstiteln). Dies wird zusätzlich zu den Dienstleistungen der Ausländerbehörde angeboten, die Hochqualifizierten können selbst wählen, wo sie die ausländerrechtlichen Angelegenheiten erledigen. Ausländische Studierende, Freiberufler sowie EU-Bürger sind hier ausgenommen und müssen sich an die Ausländerbehörde wenden.

In Hamburg wurden die Ausländerangelegenheiten im Jahr 1999 (teil-)dezentralisiert. Während zuvor die Zentrale Ausländerbehörde das gesamte Aufgabenspektrum abdeckte, nehmen seither acht Dienststellen der Bezirksämter ausländerbehördliche Aufgaben für Ausländer mit gesichertem Aufenthaltsstatus wahr. Ziel ist eine größere Publikumsnähe und Bürgerfreundlichkeit. Die dezentralisierten Abteilungen befinden sich jeweils im gleichen Gebäude wie die Bürgerzentren der Bezirksämter, wo An-, Um- und Abmeldungen erfolgen und Lohnsteuerkarten ausgestellt werden. Die Zentrale Ausländerbehörde ist weiterhin zuständig für die aufenthaltsrechtlichen Belange derjenigen Ausländer, deren Aufenthalt nicht gesichert ist. Darüber hinaus wurde 2007 das *Hamburg Welcome Center (HWC)* eingerichtet. Allerdings besitzt es ein anderes Profil als die Ausländerdienststellen. Es richtet sich an alle Neubürger in der Hansestadt, sei es aus dem In- oder Ausland. Es bietet einen *Allgemeinen Neubürgerservice* an, bei dem alle Hamburger Neubürger kostenlos Beratung und Informationen rund um das Leben in Hamburg erhalten können. Neben den Neubürgerinformationen existiert ein spezieller Behördenservice, der sich an ausländische Fach- und Führungskräfte, Wissenschaftler, Selbstständige und Studierende richtet. Diese können im HWC ihre ausländer-, melde- und lohnsteuerrechtlichen Angelegenheiten erledigen und Informationen über Hamburg einholen, haben aber auch die Möglichkeit, die ausländer- und melderechtlichen Leistungen im Bezirksamt ihres Wohnsitzes in Hamburg in Anspruch zu nehmen.

4 Als hoch qualifiziert gelten für die vorliegende Studie Personen aus Drittstaaten mit Hochschulabschluss.

5 Hier sei auf die Fachtagung „Ausländerbehörde – Ihr Partner. Zur serviceorientierten Gestaltung der Ausländerbehörden“ hingewiesen, die die Bertelsmann Stiftung am 4. April 2011 in Essen durchgeführt hat.



Die Ausländerbehörde in Frankfurt ist unterteilt in die drei Sachgebiete *Erteilung von Aufenthaltstiteln, Ausweisungen und Zentrale Aufgaben*. Der Bereich *Erteilung von Aufenthaltstiteln* ist wiederum in verschiedene Arbeitsteams untergliedert, wobei vor allem das *Servicecenter Ausländerangelegenheiten* für diese Untersuchung relevant ist. Es ist u. a. für Fach- und Führungskräfte sowie für EU-Bürger, Einreiseangelegenheiten und Visaverlängerungen von Geschäftsreisenden, Besuchern und Touristen zuständig. Weitere Arbeitsteams sind *Allgemeine Aufenthaltstitel, Ausbildungsaufenthalte* und *Humanitäre Aufenthalte*.

Dies zeigt, dass durch räumliche und institutionelle Trennung zwischen verschiedenen Zuwanderergruppen in den drei Städten versucht wurde, das Spannungsverhältnis zwischen Ordnungs- und Servicebehörde aufzulösen, um so den Dienstleistungscharakter vorrangig gegenüber der Gruppe der Hochqualifizierten zu stärken. Am deutlichsten ist diese Trennung in Hamburg zu beobachten.

Mitarbeiter, Qualitätssicherung und Prozessinnovationen

Auch die Beschleunigung und Optimierung von Verfahren sind zentrale Handlungsfelder von Reformbemühungen, die nicht ausschließlich, aber auch auf einen verbesserten Umgang mit Hochqualifizierten abzielen. Die Behördenmitarbeiter haben dabei eine wichtige Rolle, denn eine entsprechende Qualifikation ermöglicht eine sensible und fallgerechte Betreuung und Beratung. Sie werden daher in ausländerrechtlichen Fragen und oft auch mit Blick auf soziale Kompetenz geschult, um so ihre Arbeitsweise zu optimieren. Die Teilnahme an Sprachkursen ist jedoch nur teilweise verbreitet. In allen untersuchten Ausländerbehörden sollen z. B. durch Mitarbeitergespräche eigene Erfahrungen und Vorschläge der Mitarbeiter eingebracht werden, um Arbeitsprozesse weiter zu entwickeln und zu verbessern. Außerdem findet in vielen Ausländerbehörden ein regelmäßiger Austausch und eine Kooperation mit Institutionen wie Universitäten oder anderen Behörden statt, was ebenfalls zu einer Verbesserung der Dienstleistungen führen kann.

Darüber hinaus werden vermehrt Instrumente der Kundenbeteiligung und Qualitätssicherung eingesetzt. 2007 hat die Berliner Ausländerbehörde ihr Beschwerdemanagement systematisiert. Seitdem werden schriftliche Beschwerden nach Grund der Beschwerde, Dauer bis zu einer behördlichen Reaktion und Berechtigung der Beschwerde detailliert erfasst und ausgewertet. Außerdem wurde in der Berliner Ausländerbehörde zur Erfassung der Kundenzufriedenheit 2008 im Rahmen einer Publikumsbefragung erstmals ein Kundenmonitoring durchgeführt. Die Ausländerbehörde in Frankfurt wurde 2006 als erste deutsche Ausländerbehörde

nach einer DIN-Norm (EN ISO 9000: 2000) zertifiziert. Bei dieser international anerkannten Zertifizierung werden Institutionen hinsichtlich spezifischer Qualitätsstandards und optimierter Abläufe von einem externen Unternehmen überprüft. Es bestätigt der Frankfurter Ausländerbehörde die Einführung eines Qualitätsmanagements und die Führung der Behörde nach modernen Managementmethoden. Darüber hinaus hat die Frankfurter Ausländerbehörde einen internen Qualitätsbeauftragten, der das Qualitätsmanagement der Frankfurter Ausländerbehörde überprüft und koordiniert. In den beiden untersuchten bezirklichen Ausländerdienststellen in Hamburg sowie im HWC werden Feedbackbögen zur Erfassung der Kundenmeinung eingesetzt.

Eine wichtige Rolle spielt auch die Vereinfachung von Prozessen durch neue Technologien, insbesondere um Verfahren zu beschleunigen. In allen untersuchten Ausländerbehörden wurden zur Zeit der Untersuchung elektronische Aktenordner eingerichtet. Mit der Einführung der elektronischen Ausländerakte wird Schritt für Schritt vom Papier zum elektronischen Dokument übergegangen. In Hamburg wurde darüber hinaus 2002 das Datenverarbeitungsprogramm PaulaGo in Betrieb genommen. Dabei handelt es sich um ein Programm zur ausländerbehördlichen Verwaltung aller in der Hansestadt gemeldeten Ausländer, das die Zentrale Ausländerbehörde und die Bezirksämter vernetzt. Auch Berlin hat das EDV-Verfahren PaulaGo im Jahr 2005 eingeführt. Eine technische Unterstützung des Verwaltungshandelns birgt viel Potenzial für die Ausländerbehörden, ihre Handlungsabläufe im Umgang mit Migranten zu optimieren.

So verfügen alle untersuchten Ausländerbehörden über einen eigenen Internetauftritt mit Hinweisen zu Öffnungszeiten, Adressen, Telefonnummern, E-Mail-Adressen, Links zu anderen relevanten Institutionen sowie Informationen zum Ausländerrecht, Merkblätter zur Antragstellung und teils mehrsprachige Antragsformulare. In Hamburg vernetzt das *Hamburg Welcome Portal* alle Hamburger Behörden miteinander und hält verschiedene Merkblätter und Antragsformulare für Kunden, u. a. auch für Ausländerangelegenheiten, bereit. Außerdem haben sowohl die Ausländerdienststellen als auch das HWC innerhalb des Portals eigene Bereiche mit Informationen. Das Gros der Auftritte ist auf Deutsch gehalten, nur beim BIS und HWC waren zum Zeitpunkt der Untersuchung auch Informationen auf Englisch zu finden.

Kundenorientierung

In den Ausländerbehörden ist eine durch die Verwaltungsreformen angestoßene Haltung zu beobachten, den Bürger als Kunden und Empfänger von Dienstleistungen zu betrachten. Allerdings stößt dieser Ansatz im Fall der Ausländerbehörden an Grenzen. Dies gilt für mögliche Konflikte zwischen



individuellen Bedürfnissen der Kunden und öffentlichen Bedürfnissen, für den fehlenden Wettbewerb bei den meisten angebotenen Dienstleistungen und weil das (Kunden-)Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung selten auf freiwilliger Basis besteht. Der Dienstleistungsgedanke ist als Konzept bei den Mitarbeitern der Ausländerbehörden dennoch im Wesentlichen angekommen: Alle befragten Mitarbeiter verwendeten den Begriff „Kunden“ für ihre ausländische Klientel, immer wieder wurde die Wichtigkeit der „Kundenorientierung“ hervorgehoben. Selbst die Mitarbeiter, die sich kritisch gegenüber dem Begriff des Kunden zeigten, verwendeten diesen in ihren eigenen Aussagen. So wird die Organisationskultur der Ausländerbehörde heute – unter Beachtung der Gesetze, wie befragte Behördenmitarbeiter betonten – von einem serviceorientierten Denken dominiert.

Selbst- und Außendarstellung

Ebenso ist in den Selbstdarstellungen – gemessen durch behördliche Leitbilder, Selbstverständnis und Wortwahl der Mitarbeiter – ein Wandel der Ausländerbehörden zu serviceorientierten Organisationen zu erkennen. Serviceorientierung und Integrationsförderung ist mittlerweile, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, ein Bestandteil ihrer nach außen kommunizierten Identität. Von den untersuchten Ausländerbehörden sticht nur Berlin mit einem schriftlich definierten Leitbild hervor. Im Rahmen eines interkulturellen Öffnungsprozesses von 2004 bis 2008 hat sich die Behörde neu ausgerichtet und ein entsprechend serviceorientiertes Leitbild entwickelt:

„Die Ausländerbehörde ist die Servicebehörde für Zuwandernde. Sie entscheidet über den Aufenthalt oder dessen Beendigung. Die Ausländerbehörde berät und betreut ihre Kunden aktiv mit dem Ziel, deren Rechtsstatus schnellstmöglich zu klären und die daraus folgenden Maßnahmen zu ergreifen [...]“

Ersichtlich wurde auch, dass die befragten Behördenmitarbeiter in Hamburg und Frankfurt kundenorientierte Philosophien bzw. Leitbilder verkörpern und der Dienstleistungsgedanke auch in ihrem Selbstverständnis verankert ist.⁶ Es wurde wiederholt von Mitarbeitern betont, dass sie versuchen, den Zuwanderern gegenüber hilfsbereit zu sein. Einige Befragte unterstreichen, dass sie diese bei ihrer Antragstellung unterstützen und das im gesetzlichen Rahmen Mögliche unternehmen, um ein positives Ergebnis für den Betroffenen zu erreichen. Ein Interviewter hob hervor, den hoch qualifizierten Zuwanderern „den roten Teppich“ ausrollen zu wollen. Das HWC und der BIS weisen darüber hinaus

in den Interviews auf das übergeordnete Ziel hin, durch ihren Service mehr Fach- und Führungskräfte in die Stadt zu holen. Ein reibungsloser behördlicher Ablauf für diese Zuwanderergruppe soll als weicher Standortvorteil im internationalen Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte für die beiden Städte wirken.

Die Ausführungen zeigen, dass in den Ausländerbehörden zahlreiche Veränderungen initiiert wurden, die Auswirkungen auf weiche Standortfaktoren haben können und somit die Zuwanderung oder den Verbleib Hochqualifizierter begünstigen können. Einen Überblick über diese Veränderungen gibt die Tabelle auf der folgenden Seite.

Ausländerbehörden: moderner, aber noch nicht modern genug

Trotz der erwähnten positiven Entwicklungen zeigen die Untersuchung der Ausländerbehörden und die Gespräche mit Zuwanderern als auch Mitarbeitern, dass in der Praxis nach wie vor Probleme bestehen.

Wartezeiten und Terminvergabe

Ein Problem, auf das Migranten und Behördenmitarbeiter hinweisen, sind die langen Wartezeiten beim Publikumsverkehr, die in jenen Ausländerbehörden ohne individuelle Terminvergabe abhängig vom Besucherandrang und der personellen Besetzung anfallen. Um Wartezeiten zu reduzieren, bieten einige Behörden mittlerweile schriftliche Termineinladungen oder Terminvergaben per Telefon und/oder per E-Mail an. Manche der untersuchten Ausländerbehörden arbeiten dabei sowohl mit allgemeinen Öffnungszeiten als auch mit Terminvergabe, nur eine arbeitet noch ausschließlich mit Öffnungszeiten. Generell scheint eine Terminvergabe immer mehr Einzug in die Verwaltungspraxis zu halten, um Wartezeiten zu verringern. Teilweise wurden zudem Kassenautomaten zur Gebührenzahlung eingeführt, um schnelle Prozesse zu gewährleisten.

Zuwanderer bemängeln darüber hinaus die schlechte telefonische Erreichbarkeit. Zwar haben die untersuchten Ausländerbehörden mittlerweile Servicehotlines, bei denen Migranten von Behördenmitarbeitern über Sprechzeiten, Gebührenhöhe, benötigte Unterlagen und Ähnliches informiert werden. An die richtigen Ansprechpartner weitergeleitet zu werden, scheint aber weiterhin schwierig zu sein.

6 Die Berliner Ausländerbehörde hat nicht an der Befragung teilgenommen.



Tabelle: Modernisierungsmaßnahmen der Ausländerbehörden Berlin, Frankfurt a. M. und Hamburg

Modernisierungsmaßnahmen	Berlin	Frankfurt a. M.	Hamburg
Organisationsstrukturen	– Untergliederung in: Referat Zuwanderung, Referat Flüchtlinge und Rückführung – Referat Zuwanderung: geordnet nach Herkunftsstaat; extra Fachbereich für Studierende, Wissenschaftler sowie Fach- und Führungskräfte – Zusätzlich: Business Immigration Service (BIS): Anlaufstelle und Beratung für ausländische Investoren, Unternehmen, Fach- und Führungskräfte, Selbstständige	– Unterteilung in drei Sachgebiete: Zentrale Aufgaben, Ausweisungen, Erteilung Aufenthaltstitel (Arbeitsteams: Servicecenter Ausländerangelegenheiten, allgemeine Aufenthaltstitel, Ausbildungsaufenthalte, humanitäre Aufenthalte). – Für Hochqualifizierte ist das Servicecenter Ausländerangelegenheiten zuständig.	– Dezentralisierung: Zentrale Ausländerbehörde (Asylbewerber, Flüchtlinge), bezirkliche Ausländerdienststellen (gesicherter Aufenthaltsstatus) – Zusätzlich: Hamburg Welcome Center (HWC): Behördenservice für ausländische Unternehmer, qualifizierte Arbeitskräfte, Studierende und Wissenschaftler
Schulungen der Mitarbeiter	– Sprachkurse (Englisch und Türkisch) – Schulungen zu Ausländerrecht	– Schulungen zu Ausländerrecht – Schulungen zu sozialer Kompetenz	– Schulungen zu Ausländerrecht – ressortübergreifende Schulungen (für Gesamtverwaltung)
Institutionen	– Austausch mit Hochschulen – BIS zusätzlich: Austausch mit Senatsverwaltung für Wirtschaft	– Austausch mit Hochschulen – Austausch mit Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AMKA)	– Austausch mit Hochschulen – Austausch mit Zentraler Ausländerbehörde – HWC zusätzlich: Austausch mit Abteilung Internationales der Senatskanzlei, Hamburg Marketing GmbH, Hamburger Wirtschaftsförderung
Qualitätssicherung	– Beschwerdemanagement – Team- und Fallbesprechungen – BIS: Evaluierungsgespräche mit Kooperationspartnern – Austausch mit anderen Institutionen	– Kundenfeedbackbögen – Teambesprechungen – Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche – Austausch mit Hochschulen, Amt für multikulturelle Angelegenheiten	– Zertifizierung nach ISO-Norm – Qualitätsbeauftragter – Teambesprechungen, kein Austausch mit anderen Institutionen – regelmäßige Treffen aller Leiter der Ausländerabteilungen – HWC: Team- und Leitungsgespräche, Austausch mit Hochschulen, ressortübergreifende Institutionen, Wirtschaft
Neue Technologien	– Elektronische Ausländerakte – PaulaGo – Internetauftritt	– Elektronische Ausländerakte – Internetauftritt	– Elektronische Ausländerakte – PaulaGo – Internetauftritt
Selbstdarstellung	– Ausformuliertes Leitbild zur Servicebehörde – Kundenbegriff – Serviceorientierung – BIS zusätzlich: Behebung Fachkräftemangel	– Kundenbegriff – Serviceorientierung	– Kundenbegriff – Serviceorientierung – HWC zusätzlich: Behebung Fachkräftemangel

Quelle: eigene Zusammenstellung, Stand 2009



Zum Teil langwierige Antragsverfahren

Eine weitere Herausforderung ist die teils lange Bearbeitungsdauer bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Wenn z. B. Ausländer, die in Deutschland ihr Studium erfolgreich abgeschlossen haben, eine Erwerbstätigkeit nach § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 27 Nr. 3 Beschäftigungsverordnung aufnehmen möchten, ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit notwendig.⁷ Diese prüft, ob der Antragsteller zu gleichen Bedingungen beschäftigt würde wie ein vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer (sog. Prüfung der Angemessenheit bzw. Gleichwertigkeit), etwa hinsichtlich Arbeitszeit, Kündigungsfrist oder Entlohnung. Zudem wird kontrolliert, ob die Beschäftigung der Qualifikation des Bewerbers angemessen ist. Bei der Befragung berichteten einige Migranten und Behördenmitarbeiter von Fällen, in denen kein Aufenthaltstitel nach § 18 AufenthG erteilt wurde, weil aus Sicht der Arbeitsagentur das Gehalt des Antragstellers zu gering war oder die Stellenausschreibung nicht zur Ausbildung passte.⁸ Die Befragten kritisierten, dass sich dieser Entscheidungsprozess sehr lange hinzieht und die Voraussetzungen oft unklar sind, da z. B. die Gehaltslisten für verschiedene Berufssparten nicht veröffentlicht werden.

Darüber hinaus stellen die vielen Behördengänge und häufig wechselnde Ansprechpartner in den Augen der Migranten eine bürokratische Hürde dar. Als problematisch wird außerdem die unterschiedliche Auslegung der Ermessensspielräume in den Ausländerbehörden bewertet. Dies kann dazu führen, dass ähnliche Fälle von Ausländerbehörde zu Ausländerbehörde verschieden behandelt und entschieden werden. Durch eine liberale Ermessensausübung kann eine Behörde noch mehr in Sinne der Migranten handeln und so ihre Dienstleistungsqualität stärken.

Kritisiert wird außerdem ein Aspekt, der nur bedingt im Einflussbereich der Ausländerbehörden liegt, von diesen aber durch entsprechende Informationen und Hilfestellungen kompensiert werden könnte: Das in den Augen der befragten Migranten komplizierte, schwer verständliche und wenig transparente deutsche Zuwanderungsrecht.

Willkommenskultur

Die befragten Migranten berichten sowohl über freundliche wie auch unfreundliche Behandlung bei den Ausländerbehörden. Die Mitarbeiter selbst weisen, neben allgemeinen Problemen wie hoher Arbeitsbelastung, Personalmangel und starkem Zeitdruck, auch auf sehr spezifische Aspekte

ihrer Arbeit hin, die zu Problemen führen können: Sie berichten, dass Entscheidungen, bei denen der Aufenthaltstitel versagt wird, häufig zu Diskriminierungsempfindungen führen. Wichtig ist daher die angemessene Vermittlung, warum ein Titel nicht erteilt werden konnte.

Eindeutige Kritik äußern die Migranten an der nahezu ausschließlichen Verwendung der deutschen Sprache in den Ausländerbehörden. Die Amtssprache in Behörden ist nach § 23 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) deutsch, d. h. in amtlichen Mitteilungen, Entscheidungen, Bescheiden etc. ist ausschließlich die deutsche Sprache zu verwenden und auch alle Verfahrenshandlungen der Behörde können grundsätzlich nur in deutscher Sprache vorgenommen werden. Hieran müssen sich auch die Ausländerbehörden halten. Das Gebot der deutschen Amtssprache hindert die Behörden allerdings nicht daran, sich in der täglichen Verwaltungspraxis im Umgang mit Ausländern deren Sprache zu bedienen, wenn Bedienstete der Behörde diese beherrschen oder Merkblätter in fremden Sprachen herauszugeben. Dies ist aber nicht stets der Fall. Oft müssen sich Migranten daher mit Hilfe von deutsch sprechenden Bekannten oder Verwandten beim Behördenbesuch verständlich machen. Einige befragte Migranten wünschen sich bessere Englischkenntnisse bei den Behördenmitarbeitern und mehr englischsprachige Informationen. Zwar haben alle untersuchten Ausländerbehörden bereits reagiert, indem sie die Antragsformulare in verschiedene Sprachen übersetzt haben. Dennoch sind weitere Dokumente, wie beispielsweise Merkblätter, oft nur auf Deutsch erhältlich. Mit dem BIS und dem HWC existieren in Berlin und Hamburg aber Einrichtungen, die Beratung auf Deutsch und Englisch anbieten.

Handlungsempfehlungen: Spielräume besser nutzen

Die regionalpolitische Funktion der Ausländerbehörde ist nicht zu unterschätzen. Als erster institutioneller Anlaufpunkt oder erster Kontakt zur Aufnahmegesellschaft überhaupt, wird durch sie das Bild mitgestaltet, das Zuwanderer von Deutschland und/oder ihrer jeweiligen Aufnahmeregion erhalten. Solche weichen Standortfaktoren können entscheidend im internationalen Wettbewerb um hoch qualifizierte Arbeitskräfte sein. Um diese Funktion als ‚Visitenkarte‘ einer Stadt zu erfüllen, sind in den untersuchten Behörden bereits viele innovative Veränderungen erfolgt.

7 Da dieser Aspekt in den Interviews nur von Hochqualifizierten genannt wurde, die in Deutschland ihren Studienabschluss erworben haben, können an dieser Stelle auch nur Aussagen für diese Personengruppe getroffen werden.

8 Z. B. berichtete ein Akademiker, dass die Arbeitsagentur die Zustimmung zu einem vorliegenden Arbeitsangebot nicht erteilt hatte, für das laut Stellenangebot ein Studium nicht zwingend erforderlich war. Statistiken zeigen allerdings, dass nur 12,5 % aller Anträge von Drittstaatsangehörigen von der Bundesagentur für Arbeit abgelehnt werden.



Das Spannungsverhältnis zwischen Ordnungsbehörde und Serviceorientierung lässt sich aber letztendlich nicht auflösen. Die Veränderungen haben sich auch noch nicht in einem grundlegend besseren Image der Ausländerbehörden niedergeschlagen. Dabei hängt ihre Wahrnehmung allerdings nur zum Teil davon ab, wie sie ihre Arbeit tatsächlich ausführen. Die Bewertung der Arbeit von Ausländerbehörden ist vielmehr auch dadurch geprägt, dass ihre Kunden in existentieller Weise von ihren Entscheidungen betroffen sind. Das Frustrationspotential ist entsprechend groß. Einen weiteren Grund für das Image der Ausländerbehörden liefert die rechtliche Grundlage ihrer Arbeit, die Ausländergesetzgebung. Dies trifft auch für hoch qualifizierte Migranten zu, da Deutschland sich im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes bislang nur bedingt für hoch qualifizierte Arbeitskräfte geöffnet hat und auch sie rechtliche Hürden überwinden müssen. Eine Niederlassungserlaubnis erhalten Hochqualifizierte z.B. nur, wenn sie einen Arbeitsvertrag und ein Mindesteinkommen von 66.000 Euro (West)/57.600 (Ost) Jahresbrutto (§ 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG) vorweisen können.

Empfehlungen des SVR

Umso mehr sollten sich Ausländerbehörden darüber im Klaren sein, dass sie die Funktion als Visitenkarte nur dann positiv erfüllen können, wenn die verbleibenden Handlungsspielräume bestmöglich genutzt werden. Der SVR empfiehlt hierfür folgende fünf Maßnahmen:

1. Serviceorientierung stärken:

Langfristig gesehen ist der Dienstleistungscharakter von Ausländerbehörden ein wichtiger Standortfaktor. Der Fachkräftemangel und der internationale Wettbewerb um gut qualifizierte Arbeitskräfte setzen die Kommunen unter Handlungsdruck, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Region ständig zu verbessern. In diesem Zusammenhang kommt der Ausländerbehörde die Schlüsselfunktion zu, zu einem positiven Gesamtimage des Standortes beizutragen. Denn sie ist als erste Anlaufstelle für Neuzuwanderer die Visitenkarte einer Region. Dabei stehen Ausländerbehörden vor der Herausforderung, die Erfüllung staatlicher Hoheitsaufgaben mit einer Willkommenskultur zu verbinden. Indem sie Serviceorientierung in ihrem Selbstverständnis verankern und in eine kundenfreundliche Praxis umsetzen, können Ausländerbehörden eine Atmosphäre schaffen, die

Neuzuwanderern das Gefühl vermittelt, in Deutschland willkommen zu sein.

2. Rasch über Genehmigungen entscheiden:

Ausländerbehörden sollten sich bemühen, die Verwaltungsabläufe weiter zu verbessern, um so zu möglichst raschen Entscheidungen über Aufenthaltstitel für Hochqualifizierte zu gelangen. Langwierige Prozeduren wirken nicht nur auf potentielle Zuwanderer abschreckend, sondern auch auf mögliche Arbeitgeber. Zumindest sollten von den Behörden realistische Einschätzungen geliefert werden, wann mit einer Entscheidung zu rechnen ist.

3. Transparenz erhöhen:

Wenig Transparenz bei Entscheidungen kann nicht nur zu Unverständnis über diese führen, sondern auch das Gefühl von Willkür oder Diskriminierung hervorrufen. Durch umfassende Informationen über die Rechtslage und die Grundlage von Entscheidungen kann dieser Gefahr vorgebeugt werden.

4. Sprachkompetenz steigern:

Ausländerbehörden sollten die Möglichkeit zu einer Beratung in englischer Sprache anbieten. Nach Vereinbarung sollten Termine mit englischsprachigen Mitarbeitern vereinbart werden können. Dies ist nicht nur eine symbolische Geste, sondern hat unmittelbare praktische Relevanz. Es dient auch dazu, den Zuwanderern in einer per se fremden Umgebung ein Gefühl von Sicherheit zu vermitteln. Idealerweise sind wichtige Informationen in weiteren Fremdsprachen erhältlich.

5. Lotsenfunktion übernehmen:

Die Aufgaben von Ausländerbehörden können auch über die rein ausländerrechtlichen Fragen hinausgehen. Als zentrale Anlaufstelle erscheinen sie prädestiniert, eine Lotsenfunktion für Ausländer zu übernehmen und sie ggf. an Anlaufstellen, z. B. für die Wohnungssuche weiterzuverweisen oder auf diese aufmerksam zu machen. Bedingung hierfür ist vor allem eine ausreichende Vernetzung mit den relevanten Institutionen vor Ort, wie z. B. Migrantenselbstorganisationen.

Das SVR-Info beruht auf der Untersuchung von Christina Strom mit dem Titel „Wie gehen Ausländerbehörden mit hochqualifizierten Migranten um? Eine Fallstudie in Deutschland, Berlin 2009“, die im Juni 2011 im VDM-Verlag erschienen ist.

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Beteiligt sind acht Mitgliedsstiftungen. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Körber-Stiftung, Vodafone Stiftung und ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius.