

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Konstantin Kuhle, Stephan Thomaе, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/21039 –**

Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf das beschleunigte Verfahren nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) vom 15. August 2019 (BGBl. I 2019, S. 1307) hat der Gesetzgeber in § 81a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) und § 31a der Aufenthaltsverordnung (AufenthV) die Möglichkeit eines beschleunigten Fachkräfteverfahrens geschaffen. Die entsprechenden Änderungen sind mit Wirkung zum 1. März 2020 in Kraft getreten. Die Bundesregierung hat auf Bundestagsdrucksache 19/19553 auf die Kleine Anfrage mit dem Titel „Umsetzung des beschleunigten Verfahrens nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz“ der Fragesteller geantwortet. Aus Sicht der Fragesteller sind dabei jedoch zahlreiche Fragen offengeblieben. So betont die Bundesregierung in ihrer Antwort beispielsweise die besondere Eigenverantwortung der einwanderungswilligen Ausländer bei der Visa-Antragstellung und zieht dies als Begründung für das Terminvergabeverfahren heran, bei dem sich ein Ausländer selbst einen fristwahrenden Termin buchen muss. Tatsächlich ist jedoch die Terminvergabe zur persönlichen Vorstellung des zukünftigen Antragstellers ein entscheidender Schritt vor der Visaantragstellung, der maßgeblich über den Beschleunigungsfaktor im „beschleunigten“ Verfahren entscheidet.

Dies ist umso überraschender, als dass die Bundesregierung selbst in dem Gesetzentwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (Bundestagsdrucksache 19/8285, Vorblatt, B.) eine neu verstandene Servicefunktion im Verwaltungsverfahren betont (dort: bezogen auf die Zuständigkeitskonzentration bei zentralen Behörden im Inland), aber in Visumsverfahren den sperrigen Status quo in der Bundesverwaltung für die Visumsverfahren bei den Auslandsvertretungen fortführt.

Durch die weltweite COVID-19-Pandemie und die Maßnahmen zu deren Eindämmung sind auch die beschleunigten Verfahren nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz maßgeblich verzögert worden. So sind beispielsweise bei der Terminvergabe ausweislich der Vorbemerkung der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 19/19553 seit Mitte März 2020 nur sehr eingeschränkte Terminbuchungsmöglichkeiten gegeben. Lediglich bei den Visastellen von Auslandsvertretungen im erweiterten EU-Raum zeigt sich seit Mitte Juni 2020 eine gewisse Normalisierung, indem Vorsprachen größtenteils wieder ermöglicht werden. Angesichts dieser Entwicklung und angesichts der unterschiedli-

chen Terminvergabemethoden in den Visastellen der Auslandsvertretungen ist fraglich, inwieweit beschleunigte Verfahren in den ersten drei Monaten seit Inkrafttreten der Regelung überhaupt durchgeführt werden konnten und wie sich die zeitliche Verzögerung auf die Verfahrensführung auswirkt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Aufgrund der weltweiten Ausbreitung der Covid-19-Pandemie hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat auf Empfehlung der EU Kommission (Mitteilung vom 16. März 2020, COM(2020) 115 final) zum 17. März 2020 zum Schutz der öffentlichen Gesundheit umfassende Einreisebeschränkungen an den deutschen Schengen-Außengrenzen angeordnet. Einreisen nach Deutschland waren nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig, zum Beispiel für medizinisches Personal. Am 30. Juni hat der Rat der EU die Empfehlung des Rates (EU) 2020/912 angenommen, wonach die Mitgliedsstaaten die Einreisebeschränkungen aus Drittstaaten koordiniert und schrittweise lockern wollen. Deutschland hat auf Grundlage einer EU-weit abgestimmten, regelmäßig aktualisierten Positivliste ab 2. Juli 2020 die Einreisebeschränkungen für Einreisen aus einigen Drittstaaten aufgehoben (aktuell Australien, Georgien, Kanada, Neuseeland, Thailand, Tunesien und Uruguay). Bezüglich aller anderen Drittstaaten bleiben Einreisen nur für Personen zulässig, die eine wichtige Funktion ausüben oder deren Reise zwingend notwendig ist, wobei die Ausnahmen zum 2. Juli 2020 erweitert wurden. Seither sind unter anderem auch Einreisen von ausländischen Fachkräften einschließlich hoch qualifizierter Arbeitnehmer wieder möglich, wenn ihre Beschäftigung aus wirtschaftlicher Sicht notwendig ist und ihre Arbeit nicht aufgeschoben oder im Ausland ausgeführt werden kann.

Bei der Visaerteilung sind die zum Schutz der öffentlichen Gesundheit geltenden Einreisebestimmungen zu berücksichtigen. Daher haben nur Visumanträge von Drittstaatsangehörigen, die unter den geltenden Einreisebestimmungen nach Deutschland einreisen dürfen, Aussicht auf positive Bescheidung. Die Visabearbeitung war und ist vielerorts zudem aufgrund der örtlichen Pandemiesituation, Eindämmungsmaßnahmen und Gesundheitsschutz erheblich eingeschränkt, an zahlreichen Dienstorten war lange und ist häufig weiterhin nur ein Notbetrieb der Visastellen möglich. Soweit die örtlichen Verhältnisse dies zuließen und Lockerungen der Einreisebeschränkungen für Fachkräfte absehbar waren, wurde die Annahme und Bearbeitung von Anträgen zur Fachkräfteeinwanderung ab Mitte Juni im vor Ort pandemiebedingt möglichen Maß wieder aufgenommen. Die Arbeitsmöglichkeiten der Auslandsvertretungen bleiben aber je nach Land weiterhin deutlich eingeschränkt und können erneuten Einschränkungen aufgrund der Situation vor Ort unterliegen. In zahlreichen Ländern hat das Pandemiegeschehen seinen Höhepunkt noch nicht erreicht. Dennoch sind die Visastellen bemüht, auch unter erschwerten Bedingungen Visumverfahren schnellstmöglich zum Abschluss zu bringen und Antragstellern, die unter die Ausnahmeregelungen der Einreisebeschränkungen fallen, die Einreise nach Deutschland zu ermöglichen.

1. Wie viele Arbeitgeber haben nach Kenntnis der Bundesregierung seit dem 1. März 2020 bei den Ausländerbehörden ein beschleunigtes Verfahren im Sinne des § 81a Absatz 1 AufenthG beantragt?
 - a) Wie viele Vorabzustimmungen ausgehend von den Mitteilungen an die jeweilige Auslandsvertretung per Telefax (vgl. Anwendungshinweise zum FEG, Nummer 81a.3.6.2.2) wurden im selben Zeitraum nach Kenntnis der Bundesregierung erteilt?

Die Fragen 1 und 1a werden gemeinsam beantwortet.

Die Umsetzung des beschleunigten Fachkräfteverfahrens durch die Ausländerbehörden liegt in Verantwortung der Länder. Die erbetenen Daten werden nicht im Ausländerzentralregister gespeichert. Der Bundesregierung liegen daher keine Erkenntnisse vor.

- b) Wie viele Visa wurden im selben Zeitraum im beschleunigten Verfahren nach § 81a Absatz 1 AufenthG vergeben (bitte nach Rechtsgrundlage und ausstellender Auslandsvertretung aufschlüsseln)?

Die Zahl der im beschleunigten Verfahren nach § 81 a Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes erteilten Visa wird statistisch nicht gesondert erfasst.

2. Wie viele Visaanträge im beschleunigten Verfahren sind derzeit in den Auslandsvertretungen in Bearbeitung (bitte nach Auslandsvertretungen aufschlüsseln)?

Die Zahl der zu einem bestimmten Zeitpunkt an den Auslandsvertretungen in Bearbeitung befindlichen Visumanträge wird nicht automatisch erfasst und kann daher mit vertretbarem Aufwand nicht ermittelt werden.

3. Wie viele Arbeitgeber haben nach Kenntnis der Bundesregierung seit dem 1. März 2020 bei den Ausländerbehörden ein beschleunigtes Verfahren im Sinne des § 81a Absatz 1 AufenthG beantragt und haben in der Folge den Antrag wieder zurückgezogen oder anderweitig davon Abstand genommen, das beschleunigte Verfahren nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz weiter zu betreiben?

Wie bewertet die Bundesregierung insoweit den Erfolg des Verfahrens in den ersten drei Monaten seit Inkrafttreten der Regelung?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen. Insbesondere die bis zum 2. Juli 2020 geltenden Einreisebeschränkungen lassen eine Bewertung des Verfahrens bislang nicht zu.

4. Wie viele Untätigkeitsklagen oder anderweitige Verpflichtungsklagen sind seit dem 1. März 2020 gegen die Bundesrepublik Deutschland oder deren Behörden wegen Überschreitung von Fristen im beschleunigten Verfahren erhoben worden?

Wie viele Klagen sind derzeit noch anhängig?

Gegen das Auswärtige Amt und seine Auslandsvertretungen lagen keine und liegen keine anhängigen Klagen wegen oder in Zusammenhang mit der Überschreitung von Fristen im beschleunigten Fachkräfteverfahren vor.

5. Mit wie vielen Mitarbeitern wurden die Auslandsvertretungen im Jahr 2020 bisher verstärkt, um einem erhöhten Anfrageaufkommen bei Visaterminen zu begegnen (bitte nach Auslandsvertretung und entsandtem Personal aufschlüsseln)?

Das Auswärtige Amt richtet seine weltweite Rotation in der Regel am einheitlichen Versetzungstermin (eVT) im Juli/August jeden Jahres aus. Folgende Auslandsvertretungen wurden zwischen dem eVT 2019 und eVT 2020 mit einem personellen Aufwuchs der Visastellen durch Entsandte verstärkt:

Addis Abeba: 1

Bangalore: 2

Belgrad: 2

Islamabad: 1

Kairo: 1

Kalkutta: 1

Manila: 1

Mumbai: 1

Nairobi: 2

Rabat: 1

Teheran: 1

Folgende Visastellen werden durch neueingestellte, zusätzliche Entsandte im September 2020 einen weiteren personellen Aufwuchs erfahren:

Islamabad: 1

Kairo: 1

Karachi: 1

Manila: 1

Mumbai: 1

Rabat: 1

Tunis: 1

Teheran: 1

Für weitere Auslandsvertretungen (u. a. Chennai, Kiew, Mexiko, Pristina, Sao Paulo) ist derzeit intern eine personelle Verstärkung durch Entsandte ausgeschrieben und eine Besetzung zum schnellstmöglichen Zeitpunkt geplant.

Das Auswärtige Amt hat darüber hinaus seit Januar 2020 insgesamt 49 Kolleginnen und Kollegen zu Kurzzeitabordnungen von sechs Wochen bis sechs Monaten zur vorübergehenden Personalverstärkung an Visastellen entsandt. 22 bereits geplante Kurzzeitabordnungen mussten im Zuge der Einschränkungen durch die COVID-19-Pandemie storniert werden.

- a) In wie vielen Verfahren nach § 81a AufenthG ist eine Unterstützung durch das Referat 512 im Auswärtigen Amt seit dem 1. März 2020 erfolgt?

Visumanträge im beschleunigten Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG werden nicht an Referat 512 verlagert und dort bearbeitet, da in diesen Fällen von der Auslandsvertretung in der Regel lediglich die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen zu prüfen sowie die Originalurkunden zu bewerten sind.

- b) Ist das Referat 512 aufgrund der Umstände im Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie personell verstärken worden, wenn ja, in welchem Umfang?

Welche Verstärkungen sind bis zum Jahresende geplant?

Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie wurden acht Mitarbeiter, die nicht zu ihrem geplanten Einsatz an ihre Dienstorte ausreisen oder ihre Tätigkeit an ihren Auslandsposten nicht weiter ausüben konnten, vorübergehend zur Bearbeitung von Visaanträgen bei Referat 512 eingesetzt. Davon sind derzeit noch vier Mitarbeiter bei Referat 512 tätig.

Bis September 2020 wird Referat 512 durch neun zusätzliche Mitarbeiter personell verstärkt.

6. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Ausländerbehörden der Länder das beschleunigte Verfahren ordnungsgemäß durchführen?
- a) Wie wird insbesondere sichergestellt, dass die Verfahrensdauer in den Ausländerbehörden deutschlandweit gleich ist, um Antragstellern keine Standortnachteile oder Standortvorteile zukommen zu lassen?
- b) Gibt es ein entsprechendes Monitoring der Anträge?

Die Fragen 6 bis 6b werden gemeinsam beantwortet.

Die Anwendung des Aufenthaltsrechts fällt aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung grundsätzlich in die Zuständigkeit der Ausländerbehörden der Länder. Nach diesem föderalen Prinzip steht es den Bundesbehörden nicht zu, den Ausländerbehörden Weisungen zu erteilen. Um dennoch eine auch im Interesse der Bundesregierung liegende möglichst bundeseinheitliche Ausführung des Aufenthaltsrechts zu gewährleisten, werden die bestehenden Bund-Länder-Konsultationen genutzt.

7. Wie viele ausländische Berufsabschlüsse wurden nach Kenntnis der Bundesregierung im Jahr 2020 bisher durch die Berufskammern anerkannt?
- a) Wie viele dieser Anerkennungen haben jeweils im beschleunigten Verfahren stattgefunden?
- b) Wie lange dauerte eine Anerkennung im beschleunigten Verfahren 2020 im Durchschnitt?
- c) Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Dauer der Anerkennungsverfahren bundesweit einheitlich sind?
- d) Gibt es ein entsprechendes Monitoring der Anträge?

Die Fragen 7 bis 7d werden im Zusammenhang beantwortet.

Der Bundesregierung liegen noch keine Daten über die Anerkennungsverfahren im Jahr 2020 vor. Als Datengrundlage für die umfassende Beobachtung des bundesweiten Anerkennungs geschehens im Kammervollzug sowie im Vollzug der Länderbehörden dient die amtliche Statistik nach § 17 des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) des Bundes bzw. nach den Fachgesetzen mit Verweis auf das BQFG. Die Daten werden nach § 17 BQFG jährlich für das vorangegangene Kalenderjahr durch das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter erhoben. Angaben zur Anzahl der im Jahr 2020 anerkannten ausländischen Berufsabschlüsse werden demnach anhand der amtlichen Statistik im Jahr 2021 möglich sein. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die

Zahl von Anerkennungsverfahren 2020 aufgrund der COVID-19-Epidemie niedriger ausfallen wird als es ohne das Infektionsgeschehen der Fall gewesen wäre. Die Bundesregierung beabsichtigt, künftig auch Daten über das beschleunigte Fachkräfteverfahren im Rahmen der amtlichen Statistik nach § 17 BQFG zu erheben.

Um eine einheitliche Verfahrensdauer zu gewährleisten, gelten für die Bearbeitung der Anerkennungsverfahren die gesetzlich festgelegten Fristen. Für die Entscheidung über die Anerkennung gilt nach den Berufsqualifikationsfestsetzungsgesetzen des Bundes und der Länder üblicherweise eine Bearbeitungsfrist von drei Monaten, die fachrechtlichen Gesetze enthalten teilweise Fristen von vier Monaten. Im beschleunigten Fachkräfteverfahren soll die zuständige Stelle gemäß neu geschaffenem § 14 a BQFG sowie den entsprechenden Ergänzungen in den fachgesetzlichen Regelungen bei Vollständigkeit der vorzulegenden Unterlagen innerhalb einer verkürzten Frist von zwei Monaten entscheiden.

Im Hinblick auf die Unterstützungsmaßnahmen des Bundes zur Einhaltung der Fristen durch die Kammern und die Landesbehörden im Anerkennungsverfahren einschließlich des beschleunigten Fachkräfteverfahrens wird auf die Antworten zu den Fragen 14 und 15 der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP zur „Umsetzung des beschleunigten Verfahrens nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz“ auf Bundestagsdrucksache 19/19553 verwiesen.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) führt das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) seit 2012 das Monitoring zur Umsetzung des Anerkennungsgesetzes des Bundes durch. Ziel ist es, Transparenz bei der Umsetzung des Gesetzes sowie der begleitenden Prozesse zu ermöglichen und die Qualitätssicherung zu unterstützen. Zur kontinuierlichen Beobachtung des Anerkennungsgeschehens werden unter anderem die Auswertungen der amtlichen Statistik herangezogen. Das BIBB wird im Rahmen seines Monitorings künftig auch die beschleunigten Fachkräfteverfahren in den Blick nehmen.

8. Wie viele Anfragen von einwanderungswilligen Ausländern oder Arbeitgebern, die auf der Suche nach ausländischen Fachkräften sind, sind seit dem 1. Februar 2020 bei der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) eingegangen?

Wie viele Anfragen erhält die ZSBA monatlich im Durchschnitt?

Nach Auskunft der Zentralen Servicestelle Berufsanerkennung (ZSBA) sind seit dem 1. Februar 2020 bis zum Stichtag 1. Juli 2020 insgesamt 941 Erstberatungen durchgeführt worden. Durchschnittlich wurden 188 Erstberatungen pro Monat durchgeführt.

9. Wie können über Terminwartelisten im Online-Buchungssystem der Auslandsvertretungen Termine im beschleunigten Verfahren vereinbart werden?

Die Antragsinteressenten im beschleunigten Fachkräfteverfahren registrieren ihren Terminwunsch auf den Terminwartelisten. Die Auslandsvertretungen vergeben daraufhin einen Termin zur Antragstellung innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Wochen gemäß § 31 a der Aufenthaltsverordnung.

- a) Wie wird sichergestellt, dass zwischen der Eintragung in die Warteliste und dem Termin nicht mehr als drei Wochen liegen?

Die Auslandsvertretungen wurden angewiesen, bei der Terminvergabe die Einhaltung der gesetzlichen Frist zu beachten. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkungen der Bundesregierung auf die Kleine Anfragen der Fraktion der FDP zur „Umsetzung des beschleunigten Verfahrens nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz“ auf Bundestagsdrucksache 19/19553 und zu „Wartezeiten für Visumtermine in deutschen Auslandsvertretungen“ auf Bundestagsdrucksache 19/18809 verwiesen.

- b) Wie lange wartet ein Ausländer durchschnittlich vom Zeitpunkt der Eintragung in eine Terminwarteliste jeweils bis zur Terminvergabe im beschleunigten Verfahren und bis zum eigentlichen Termin für die Antragstellung (bitte nach Auslandsvertretungen aufschlüsseln)?

Nach Registrierung des Terminwunsches und Hinweis auf das Vorliegen einer Vorabzustimmung der Ausländerbehörde erhält die Fachkraft einen Termin zur Visumantragstellung innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Wochen. Die Wartezeit innerhalb dieses Zeitraums an den einzelnen Auslandsvertretungen wird nicht erfasst.

10. Wie viele Sondertermine wegen eines beschleunigten Verfahrens nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz haben deutsche Auslandsvertretungen seit dem 1. März 2020 vergeben?

Wie viele Sondertermine im beschleunigten Verfahren vergeben werden, wird nicht systematisch erfasst.

11. Welche Auslandsvertretungen haben jeweils zu welchem Zeitpunkt gesonderte Buchungskategorien für das beschleunigte Verfahren in ihren Online-Terminbuchungssystemen eingeführt?
- a) Welche Auslandsvertretungen haben erst nach dem 1. März entsprechende Buchungskategorien eingeführt?
- b) Welche Auslandsvertretungen haben bis zum heutigen Tag keine entsprechenden Buchungskategorien in ihren Terminbuchungssystemen eingeführt?

Welche davon arbeiten bei der Terminbuchung mit kommerziellen Anbietern zusammen?

Die Fragen 11 bis 11b werden gemeinsam beantwortet.

Die Auslandsvertretungen nutzen je nach Situation vor Ort probate Methoden, eine fristgerechte Terminvergabe an Fachkräfte im beschleunigten Fachkräfteverfahren zu ermöglichen. In der Regel können die Antragstellenden einen Termin im Online-Buchungssystem der zuständigen Auslandsvertretung entweder direkt buchen oder ihren Terminwunsch in eine Termin-Warteliste eintragen. In Indien, in der Türkei, in Erbil (Irak) und in Dubai (Vereinigte Arabische Emirate) arbeiten die Auslandsvertretungen bei der Terminvergabe mit externen Dienstleistungserbringern zusammen.

Aktuell sind die Arbeitsmöglichkeiten der Visastellen an vielen Dienstorten pandemiebedingt stark eingeschränkt. Die Möglichkeit zur Terminregistrierung im Online-Buchungssystem ist in vielen Fällen daher ausgesetzt. Die Kontaktaufnahme erfolgt per Telefon oder Mail.

Aktuelle Informationen über das Verfahren zur Terminbuchung werden auf der Webseite der jeweiligen Auslandsvertretung veröffentlicht.

12. Welche Auslandsvertretungen haben aufgrund der Weisung des Auswärtigen Amts vom 18. März 2020 zum Geschäftszeichen 508-516.20 COVID-19 (liegt den Fragestellern vor) die Entgegennahme von Visumsanträgen im beschleunigten Fachkräfteverfahren ausgesetzt, und für wie lange?
13. Mit welchen rechtlichen Erwägungen sieht die Bundesregierung es als gerechtfertigt an, wenn – wie den Online-Auftritten der Auslandsvertretungen zu entnehmen – entgegen § 31a Absatz 1 AufenthV binnen drei Wochen infolge der Aussetzung der Annahme von Visumsanträgen keine Vorsprache ermöglicht wurde, soweit nicht nach den Empfehlungen der EU-Kommission im Einzelfall auch eine Einreise ermöglicht werden konnte (vgl. COM(2020) 115 final, S. 2 f.)?
14. Worin sieht die Bundesregierung die Rechtsgrundlage für die weitere, den Fragestellern vorliegende Weisung des Auswärtigen Amts vom 30. April 2020 an die Visastellen, dass grundsätzlich die Entgegennahme von allen Visumsanträgen ausgesetzt werden sollte bzw. konnte und dies „auch für Fälle nach § 81a AufenthG“ galt bzw. gilt?

Die Fragen 12 bis 14 werden gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

15. Wie teilen die Auslandsvertretungen, deren Terminbuchung über einen kommerziellen Anbieter läuft, diesem jeweils mit, dass ein bestimmter Antragsteller im beschleunigten Verfahren bearbeitet wird und einen entsprechend frühen Termin benötigt?

Die Auslandsvertretungen weisen die externen Dienstleistungserbringer, mit denen sie bei der Terminvergabe zusammenarbeiten an, wie sie in diesen Fällen zu verfahren haben. Je nach Absprache vergibt der externe Dienstleistungserbringer selbst einen Termin innerhalb der gesetzlichen Frist oder er setzt sich mit der Auslandsvertretung diesbezüglich in Verbindung.