

Empfehlungen zur Umsetzung der Wachstumsinitiative im Kontext Arbeitszugang und Aufenthaltssicherung für Geflüchtete

10.09.2024

Basierend auf der langjährigen Erfahrung im WIR-Programm¹ sowie den Vorgängerprogrammen zur beruflichen Integration von Geflüchteten benennen die Autor*innen in diesem Papier Empfehlungen für die Umsetzung der in der Wachstumsinitiative genannten Ziele und den vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs Geflüchteter und zur Aufenthaltssicherung durch Arbeitsmarktintegration.

Wir empfehlen:

- den zunächst vorläufigen **Verzicht auf die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit** und damit auf die Beschäftigungsbedingungsprüfung, damit die Ausländerbehörden eine generelle Erlaubnis für die Beschäftigung bzw. Erwerbstätigkeit erteilen können (vgl. Vorschlag der Integrationsminister*innenkonferenz 2024, Nr. 1b)
- hilfsweise die **Beschleunigung der Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen** durch die Einführung einer gesetzlichen Entscheidungsfrist von zwei Wochen nach der Antragstellung bei der Ausländerbehörden und
- die **Erhöhung der Transparenz im Erteilungsverfahren**: Antragstellende sollen informiert werden, zu welchen Zeitpunkten die Bundesagentur für Arbeit die Zustimmungsanfrage erhalten und ihre Zustimmung erteilt hat (vgl. Empfehlung zum Vorschlag der Wachstumsinitiative, Nr. 1a)
- ein **einheitliches Verwaltungshandeln**: Erarbeitung von bundesweit einheitlichen Anwendungshinweisen zu arbeitsmarktrelevanten Regelungen unter Einbeziehung der Länder sowie von Verbänden und anderen Nichtregierungsorganisationen.
- diese Anwendungshinweise sollen die **Erteilung von Ermessensduldungen** im Vorfeld der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis und der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung sowie bei Arbeitsplatzwechseln vorgeben.
- die **Abschaffung der Arbeitsverbote**

Die am 05.07.2024 veröffentlichte Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland der Bundesregierung zum Haushaltsbeschluss² – enthält auch Vorschläge zur Verbesserung beim Arbeitsmarktzugang und bei der Aufenthaltssicherung durch Arbeit und Ausbildung für Geflüchtete. Dieses ist aus unserer Sicht sehr zu begrüßen. Mit der Ratifizierung des UN-Sozialpakts hat sich Deutschland unter anderem dazu verpflichtet, das Recht auf Arbeit diskriminierungsfrei für alle Menschen im Land sicherzustellen.³

¹ [WIR – Netzwerke integrieren Geflüchtete in den regionalen Arbeitsmarkt | ESF](#)

² [Pressekonferenz zum Haushalt 2025 | Bundesregierung](#).

³ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (UN-Sozialpakt), Art. 6 Abs. 1

Am 23.08.2024 haben führende Vertreter*innen der Grünen⁴ migrationspolitische Aspekte der Wachstumsinitiative (Entbürokratisierung des Arbeitsmarktzugangs) noch einmal bestärkt und sich u. a. für die **grundsätzliche Abschaffung von Arbeitsverbote** ausgesprochen. Damit die Vorhaben in der Praxis eine nennenswerte Wirkung auf eine tatsächliche Verfahrensbeschleunigung, Entlastung der Ausländerbehörden und die Sicherstellung des Übergangs in Ausbildung und Beschäftigung erzielen können, empfehlen wir bei der Umsetzung folgende Aspekte zu berücksichtigen:

1. Erleichterungen des Arbeitsmarktzugangs von Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung

a) Umsetzungsempfehlungen zum Vorschlag der Wachstumsinitiative

Vorgesehen ist:

„Die Erlaubnis gilt als erteilt, wenn die Ausländerbehörde nach Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit (BA) dem Antragsteller innerhalb von zwei Wochen nichts Abweichendes mitteilt.“⁵

In der Praxis entstehen – teils erhebliche – **Verfahrensverzögerungen** dadurch, dass die **Ausländerbehörden** nach Eingang des Antrags auf Erteilung eines Beschäftigungserlaubnis die **Prüfung** des Bestehens von Beschäftigungsverboten⁶ sowie der Zustimmungspflicht der BA⁷ und die oft erforderliche Weiterleitung des Antrags an diese vielfach **nicht zeitnah vornehmen (können)**. Für eine Verfahrensbeschleunigung ist daher die Vorgabe einer gesetzlichen Entscheidungsfrist erforderlich, auch um Rechtsschutz zu ermöglichen. Für diese Frist wird ein Zeitraum von **zwei Wochen** vorgeschlagen, damit das gesamte Verfahren eine Dauer von sechs Wochen nicht überschreiten kann.

Um durch die jetzt vorgesehene Erteilungsfiktion einen früheren Beschäftigungsbeginn zu erreichen, ist es zudem erforderlich, dass die Antragstellenden und die Unternehmen wissen, **ab welchem Zeitpunkt** die Beschäftigungserlaubnis als erteilt gilt, um dies im Fall einer Kontrolle auch belegen zu können. Hierzu muss die BA die Antragstellenden schriftlich oder elektronisch über den Zeitpunkt der Erteilung der Zustimmung informieren.

Nach den bestehenden Regelungen gilt die Zustimmung der BA als erteilt, wenn sie nicht innerhalb von zwei Wochen mitteilt, dass der Antrag nicht vollständig ist oder die Zustimmung versagt (§ 36 Abs. 2 S. 1 BeschV). Nur wenn der Antragstellende **Kenntnis vom Eingang des elektronisch übermittelten Antrags bei der BA** haben, können sie von der Zustimmungsfiktion Gebrauch machen. Derzeit erhalten sie hierüber keine Informationen – die Weiterleitung des Antrags an die BA sowie die Rückmeldung der BA ist ein rein verwaltungsinterner Prozess.

Die vorgeschlagenen Änderungen könnten wie folgt umgesetzt werden:

⁴ Autorinnenpapier „Gut wird’s, wenn alle mit anpacken. Ein neues Bündnis „Willkommen in Deutschland“, 23.08.2024

⁵ Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, S. 20, Rn. 28.

⁶ §§ 60a Abs. 6; 60b Abs. 5 S. 2; § 61 AsylG.

⁷ § 32 Abs. 2 und 3 BeschV.

§ 81b AufenthG-E: Beantragung der Beschäftigungserlaubnis bei Duldung

„Beantragt ein Ausländer mit einer Duldung die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis, trifft die Ausländerbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Antrags eine der folgenden Entscheidungen: Sie

1. erteilt eine Beschäftigungserlaubnis, weil die Beschäftigung nicht nach § 32 Abs. 2 BeschV zustimmungspflichtig ist,
2. leitet den Antrag an die Bundesagentur für Arbeit weiter und teilt dem Antragstellenden den Zeitpunkt der Weiterleitung mit oder
3. lehnt den Antrag wegen des Bestehens von Beschäftigungsverboten nach §§ 60a Abs. 6; 60b Abs. 5 S. 2 ab.

Nach der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit gilt die Beschäftigungserlaubnis als erteilt, wenn die Ausländerbehörde dem Ausländer innerhalb von zwei Wochen nichts Abweichendes mitteilt.“

und

§ 34 Abs. 2 S. 2 BeschV-E

„Die Erteilung der Zustimmung wird dem Antragstellenden unverzüglich schriftlich oder elektronisch mitgeteilt.“

und

§ 61 Abs. 1 S. 4 AsylG-E

„Die §§ 39, 40 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 und die §§ 41, 42, 81b des Aufenthaltsgesetzes gelten entsprechend für Ausländer nach Satz 2.“

und

§ 61 Abs. 2 S. 3 AsylG-E

„Die §§ 39, 40 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 2 und die §§ 41, 42, 81b des Aufenthaltsgesetzes gelten entsprechend.“

Die vorgeschlagenen Regelungen würde das bestehende komplexe Verfahren zwar beschleunigen, aber nicht erleichtern, sondern vielmehr durch weitere Verfahrensschritte erweitern. Dieses könnte sich angesichts der Belastungen der Ausländerbehörden als kontraproduktiv erweisen. Deshalb wird die Empfehlung b) favorisiert.

b) Umsetzungsempfehlungen zum Vorschlag der Integrationsminister*innenkonferenz 2024

Die Integrationsminister*innenkonferenz⁸ hatte festgestellt, dass die Ausländerbehörden bundesweit sehr stark überlastet sind. Dies führe in vielen Fällen zu Verzögerungen bei der Durchführung von Beschäftigungserlaubnisverfahren für Inhaber*innen von Aufenthaltsgestattungen oder Duldungen, sodass Arbeitsplätze verloren gingen.

⁸ Externe Niederschrift über die Beschlüsse der Hauptkonferenz der 19. IntMK am 20. – 21. März 2024 in Rostock-Warnemünde, S. 47.

Die Bundesländer beschlossenen mehrheitlich einen Prüfauftrag, wie dem entgegengewirkt werden kann. Hierzu wurde vorgeschlagen, für einen Zeitraum von zwei Jahren auf die Zustimmung der BA und damit auf die **Beschäftigungsbedingungsprüfung zu verzichten**.

Dies würde zu einer erheblich schnelleren Beschäftigungsaufnahme und zu einer echten Entlastung der Ausländerbehörden führen. Die Prüfung der Ausländerbehörden würde sich nur noch auf das Vorliegen von Beschäftigungsverboten beschränken. Wenn Inhaber*innen von Aufenthaltsgestattungen oder Duldungen außerdem in allen Konstellationen⁹ einen **Anspruch** auf die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis hätten, könnten die Ausländerbehörden die Prüfung von Beschäftigungsverboten gänzlich auf den Zeitpunkt der Ausstellung bzw. Verlängerung des Aufenthaltsdokuments beschränken. Dementsprechend wäre in der Aufenthaltsgestattung oder in der Duldung im Feld Nebenbestimmungen „Beschäftigung erlaubt“ oder „Erwerbstätigkeit erlaubt“¹⁰ zu vermerken. Damit könnte komplett auf die **Beantragung einer Erlaubnis für jede einzelne Erwerbstätigkeit verzichtet** werden.

Sollten während der Laufzeit des Aufenthaltsdokuments die Voraussetzungen für ein Beschäftigungsverbot entfallen oder die Ausländerbehörden feststellen, dass die Voraussetzungen hierfür eingetreten sind, können die Nebenbestimmungen entsprechend geändert werden.

Die vorgeschlagenen Änderungen könnten wie folgt umgesetzt werden:

§ 4a Abs. 3 S. 5 AufenthG-E

„Jede Duldung und jede Aufenthaltsgestattung muss erkennen lassen, ob die Ausübung einer Beschäftigung¹¹ erlaubt ist.“

und

§ 32 Abs. 4 BeschV-E

„Vom xx.xx.2024 bis xx.xx.2026¹² findet Absatz 2 Nr. 5 auf Ausländerinnen und Ausländer mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung bereits nach drei Monaten Aufenthalt im Bundesgebiet Anwendung.“

oder

§ 32 Abs. 4 BeschV-E

„Absatz 2 Nr. 5 findet auf Ausländerinnen und Ausländer mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung bereits nach drei Monaten Aufenthalt im Bundesgebiet Anwendung.“

und

Art...-E

§ 32 Abs. 4 BeschV-E wird am...¹³ aufgehoben.

⁹ Gegenwärtig bestehen sehr differenzierte Regelungen, in welchen Fällen die Beschäftigungserlaubnis erteilt werden muss, erteilt werden soll oder erteilt werden kann (§ 61 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 1 AsylG; § 60a Abs. 5b AufenthG).

¹⁰ Zur Frage, ob Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung die Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit erlaubt werden kann vgl. Übersicht der WIR-Netzwerke „Empfehlungen zur Abschaffung von Arbeitsverboten im Asyl- und Ausländerrecht und zu weiteren Verbesserungen bei der Arbeitsmarktteilnahme von Asylsuchenden und Inhaber*innen einer Duldung, S. 8f, s. <https://www.saechsischer-fluechtlingsrat.de/de/2023/11/09/arbeitsverbote-aufheben-und-somit-behoerden-entlasten/>.

¹¹ Zur selbstständigen Erwerbstätigkeit vgl. Fn. 7.

¹² Hier ist der Tag des Inkrafttretens des Gesetzes bzw. das Datum 24 Monat später zu ergänzen.

¹³ Hier ist der Tag zu ergänzen, der 24 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes liegt.

Weitere Informationen zum Beschäftigungserlaubnisverfahren und Empfehlungen, insbesondere zur Abschaffung der Beschäftigungsverbote, zum Verzicht auf die Beschäftigungsbedingungsprüfung, zu anderen Möglichkeiten zur Verbesserung des Schutzes vor Arbeitsausbeutung und zur Normierung eines Anspruchs auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis sind in der Übersicht der WIR-Netzwerke „Empfehlungen zur Abschaffung von Arbeitsverboten im Asyl- und Ausländerrecht und zu weiteren Verbesserungen bei der Arbeitsmarktteilnahme von Asylsuchenden und Inhaber*innen einer Duldung“¹⁴ zu finden.

2. Optimierung der Verwaltungspraxis im Kontext Arbeitsmarktzugang und Aufenthaltssicherung

Vorgesehen ist:

„Zudem wird sie [die Bundesregierung] weitere Anwendungshinweise für die Verwaltungspraxis zur Umsetzung arbeitsmarktrelevanter Regelungen veröffentlichen und die Länder hier einbinden. Dadurch soll eine möglichst große Annäherung der Verwaltungspraktiken erreicht werden (z.B. regelhaftes Erteilen von Ermessensduldungen während der Wartefrist für eine Beschäftigungsduldung sowie für die Suche nach einem Arbeitsplatz bei Arbeitsplatzwechsel im Rahmen einer Beschäftigungsduldung, ferner regelhaftes Erteilen von Ermessensduldungen während der Wartefrist für eine Ausbildungsduldung bzw. Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis).“¹⁵

Wir begrüßen es, dass geplant ist, die Verwaltungspraktiken zur Umsetzung arbeitsmarktrelevanter Regelungen durch Anwendungshinweise zu vereinheitlichen. Wir halten es auch grundsätzlich für eine sinnvolle Maßnahme, die Bundesländer an der Ausarbeitung von Anwendungshinweisen zu beteiligen. Im Idealfall kann so verhindert werden, dass die Anwendungshinweise des Bundes durch die Länder überarbeitet werden oder gar keine Anwendungshinweise durch die Länder an die kommunalen Ausländerbehörden weitergeleitet werden und am Ende doch ein „Flickenteppich“ an Verwaltungspraktiken entsteht. An der Ausarbeitung der Anwendungshinweise sollten darüber hinaus frühzeitig Verbände und Nichtregierungsorganisationen beteiligt werden, um ihrer fachlichen Expertise Gehör zu verschaffen.

Im Einzelnen empfehlen wir folgende Punkte:

a) Ermessensduldung im Vorfeld der Beschäftigungsduldung

Es sollte klargestellt werden, dass die Erteilung einer Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG wegen der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von mindesten 20 Wochenstunden (vgl. § 60d Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) erfolgen soll, wenn die Voraussetzungen des § 60d AufenthG, wie etwa die einjährige Vorduldungszeit, noch nicht vollständig erfüllt sind.

b) Ermessensduldung nach Erteilung der Beschäftigungsduldung bei Arbeitsplatzwechsel

Es sollte klargestellt werden, dass bei einem Verlust des Arbeitsplatzes nach Erteilung der Beschäftigungsduldung – jedenfalls für die Dauer von sechs Monaten – Ermessensduldungen zur Suche nach einer neuen

¹⁴ S. <https://www.saechsischer-fluechtlingsrat.de/de/2023/11/09/arbeitsverbote-aufheben-und-somit-behoerden-entlasten/>.

¹⁵ Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, S. 20, Rn.28.

Arbeitsstelle erteilt werden. Auch bei der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG und der Ausbildungsduldung wird bei einem Ausbildungsabbruch für diesen Zeitraum Gelegenheit zur Suche nach einem neuen Ausbildungsplatz gegeben (§§ 16g Abs. 5 S. 1; 60c Abs. 6 S. 1 AufenthG) gegeben.

c) Ermessensduldung im Vorfeld der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG und der Ausbildungsduldung

Es sollte klargestellt werden, dass während der Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen wie Einstiegsqualifizierungen nach § 54a SGB III, Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen nach § 51 SGB III, Berufssprachkurse etc. Ermessensduldungen erteilt werden sollen, wenn ein Ausbildungsvertrag für eine anschließende qualifizierte Berufsausbildung abgeschlossen wurde ist oder der regelhafte Übergang aus der Qualifizierungsmaßnahme in eine qualifizierte Berufsausbildung nachgewiesen werden kann.¹⁶ Eine Ermessensduldung sollte auch erteilt werden für Assistenz- oder Helferinnenausbildungen, bei denen die Erteilung einer Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG bzw. Ausbildungsduldung (noch) nicht in Betracht kommt, während eines (fortgeschrittenen) Studiums, Schulbesuchs sowie bei Teilnahme an Anpassungsqualifizierungen.¹⁷

¹⁶ Vgl. AH-FEG, 16g.1.1.6; BT-Drs 19/8286, 27 zur EQ; BeckOK MigR/Röder Rn. 29; Sächs. Erlass AusbBeschDuldG, 8; Erlass RhPf AusbBeschDuldG, 2; Erlass NRW AusbBeschDuldG, 11; Erlass Hmb AusbBeschDuldG, 2

¹⁷ Vgl. NK-AusIR/Stahmann Rn. 5; Erlass NRW AusbBeschDuldG, 11; AH-Duld-60a, asyl.net: M25126, 8

Ansprechpartner*innen

Perrine Dilling, WIR-Netzwerk „BAVF Plus“ Bayern)
0821 / 90799 740, Perrine.Dilling@tuerantuer.de

Silvia Floris, WIR-Netzwerk „NIFA plus – Netzwerk zur beruflichen Teilhabe von Geflüchteten“ (Baden-Württemberg)
0049 / 151 1006 4269, floris@werkstatt-paritaet-bw.de

Dr. Kristian Garthus-Niegel, WIR-Netzwerk „RESQUE forward – Refugees Support Qualification Employment“ (Sachsen)
0351 / 796 651 57, garthus-niegel@sfrev.de

Ali Ismailovski, WIR-Netzwerk „NAVI – Nachhaltige Arbeitsmarktintegration verbessern und Inklusion fördern“ (Nordrhein-Westfalen)
0241 / 997 877 43, a.ismailovski@cafe-zuflucht.de

Dr. Barbara Weiser, WIR-Netzwerk „Netwin Plus“ (Niedersachsen)
0541 / 349 782 18, bweiser@caritas-os.de

Sabine Ziesemer, WIR- Netzwerk „Arbeit für Flüchtlinge - NAF4work“ (Mecklenburg-Vorpommern)
0174 / 981 85 61, 0385 - 581 57 90, seminare@fluechtlingsrat-mv.de

Die WIR-Netzwerke werden im Rahmen des Programms „WIR - Netzwerke integrieren Geflüchtete in den regionalen Arbeitsmarkt“ durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Europäische Union über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF Plus) gefördert.

Gefördert durch:

