

Beschäftigungsbedingungsprüfungsmodelle auf dem Prüfstand

Geflüchtete stellen ein großes Potenzial zur Deckung des Arbeits- und Fachkräftebedarfs dar. Sie nehmen überdurchschnittlich häufig eine Beschäftigung in einem Engpassberuf auf. Das komplex gestaltete Beschäftigungserlaubnisverfahren bei Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung¹ stellt aber eine große Belastung für die Verwaltung – vor allem für die Ausländerbehörden – dar, schreckt Arbeitgeber*innen ab und führt wegen der häufig überlangen Bearbeitungszeiten zum Verlust von Arbeitsplatzangeboten. Das hat zur Folge, dass viele Geflüchtete Sozialleistungen beziehen müssen, obwohl sie lieber erwerbstätig sein möchten.

Der Grundgedanke bei der Beschäftigungsbedingungsprüfung ist es, Arbeitsausbeutung und einen Unterbietungswettbewerb bei den gezahlten Löhnen zu verhindern. Aber in der Praxis stellen wir fest: auch wenn die Beschäftigungsbedingungen „auf dem Papier“ die Voraussetzungen erfüllen, heißt das noch lange nicht, dass dies der Praxis entspricht. Zum Beispiel, weil unbezahlte Überstunden anfallen.

Ergibt sich bei der Beschäftigungsbedingungsprüfung, dass die Arbeitsbedingungen nicht adäquat sind, hat das zur Folge, dass die Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung keine Beschäftigungserlaubnis erhalten. Für die Arbeitgebenden entstehen keine Konsequenzen. Zudem muss, wenn es keine tarifvertraglichen Vorgaben und keinen Branchenmindestlohn gibt, der „ortsübliche Lohn“ gezahlt werden, der arbeitsrechtlich nicht verpflichtend ist. Das kann dazu führen, dass es für Arbeitgeber*innen nicht attraktiv ist, Personen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung anzustellen.

Auch erschließt sich nicht, warum die Beschäftigungsbedingungsprüfung nur für bestimmte Personengruppen (u. a. Geflüchtete mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung, neu einreisende Fachkräfte) vorgesehen ist, obwohl bei anderen Personen wie z.B. EU-Bürger*innen ebenfalls - ggf. sogar größere - Risiken der Arbeitsausbeutung bestehen.²

Im Folgenden werden verschiedene, gegenwärtig diskutierte Modelle, wie eine Veränderung gestaltet werden könnte, beschrieben und bewertet.

Modell 1: Vollständiger Verzicht auf die Beschäftigungsbedingungsprüfung

Inhalt: Die Beschäftigungsbedingungsprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) entfällt. Die Ausländerbehörde prüft das Vorliegen von Arbeitsverboten und macht den Zugang zum Arbeitsmarkt durch die Nebenbestimmungen zur Aufenthaltsgestattung oder Duldung kenntlich, etwa durch die Eintragung „Beschäftigung erlaubt“.

Vorteile:

- ✓ Sofortige Beschäftigungsaufnahme möglich, wenn keine Arbeitsverbote vorliegen.
- ✓ Entlastung der Ausländerbehörden durch Verwaltungsvereinfachung.
- ✓ Entlastung der BA.

¹ Einzelheiten hierzu siehe: 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. 4 f., vom 08.11.2023, s.

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

² Einzelheiten hierzu siehe ebd., S. 7.

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:

- ✓ Kein Kostenaufwand, es muss kein „neues System“ entwickelt werden.
- ✓ Planungs- und Rechtssicherheit bei Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen.
- ✓ Gleichbehandlung mit anderen Geflüchteten sowie EU-Bürger*innen, bei denen ebenfalls keine Beschäftigungsbedingungsprüfung erfolgt.
- ✓ Es wird deutlich einfacher für Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung aus prekären und ggf. nicht qualifikationsadäquaten Arbeitsverhältnissen zu wechseln. Aktuell sind sie aufgrund der Komplexität des Verfahrens oft in diesen „gefangen“, vor allem wenn sie aus aufenthaltsrechtlichen Gründen auf die Beschäftigung angewiesen sind.³

Nachteile:

- × Mögliche Zunahme von Arbeitsverhältnissen, bei denen Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen beschäftigt werden, als vergleichbare inländische Arbeitnehmer*innen.

Fazit: Wir **empfehlen** dieses Modell, das durch eine befristete Aussetzung des Zustimmungsverfahrens für zwei Jahre erprobt werden könnte (vgl. Integrationsministerkonferenz 2024).⁴ Der Schutz vor Arbeitsausbeutung, der ein zentrales Anliegen ist, könnte zum einen durch die Erweiterung der bestehenden Kontrollmöglichkeiten zur Einhaltung des Mindestlohngesetzes verbessert werden. Zudem empfiehlt sich eine Stärkung der allgemeinen Rechtstellung von (ausländischen) Arbeitnehmer*innen. Hierzu sollte ein flächendeckender, niedrigschwelliger sowie kosten- und barrierefreier Zugang zu professionellen Beratungs- und Unterstützungsangeboten, die auch in einer den Ratsuchenden verständlichen Sprache beraten können, ausgebaut bzw. etabliert werden, damit arbeitsrechtliche Ansprüche durchgesetzt werden können. Dies ist vermutlich effektiver als die gegenwärtige Beschäftigungsbedingungsprüfung, die nur die schriftlich festgehaltenen Arbeitsbedingungen und nicht die Praxis kontrolliert.

Modell 2: Verkürzung des Zeitraums für die Beschäftigungsbedingungsprüfung der BA auf 15 Monate

Inhalt: Die BA muss der Erteilung der Beschäftigungserlaubnis nicht mehr in den ersten vier Jahren,⁵ sondern nur noch in den ersten 15 Monaten des gestatteten, erlaubten oder geduldeten Aufenthaltes zustimmen.

Vorteile:

- ✓ Die in Modell 1 genannten Vorteile treten nach 15 Monaten in Kraft.
- ✓ Der in Modell 1 genannte Nachteil tritt in den ersten 15 Monaten nicht ein.

Nachteil:

- × Die Nachteile des Zustimmungsverfahrens (vgl. Vorteile von Modell 1) bleiben in den ersten 15 Monaten erhalten.

Fazit: Modell 2 (ggf. in Kombination mit Modell 6) stellt eine erhebliche **Verbesserung** gegenüber der aktuellen Regelung dar.

³ Z.B. bei der Beschäftigungsduldung, wenn ein Antrag auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG gestellt wurde oder bei Aufhebung von Wohnsitzauflagen.

⁴ Externe Niederschrift über die Beschlüsse der Hauptkonferenz der 19. IntMK am 20. – 21. März 2024 in Rostock-Warnemünde, S. 47.

⁵ § 32 Abs. 2 Nr. 5 und Abs. 3 BeschV.

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:

Modell 3: Erteilungsfiktion mit nachträglicher Prüfung

Inhalt: Die Beschäftigungserlaubnis gilt als erteilt, wenn die Ausländerbehörde nach Beteiligung der BA dem Antragstellenden innerhalb von zwei Wochen nichts Abweichendes mitteilt (vgl. Vorschlag Wachstumsinitiative).⁶

Die Ausländerbehörde kann die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung der Beschäftigungserlaubnis aber auch nach dem Ablauf der Frist treffen. Wird der Antrag dann abgelehnt, entfällt die Fiktionswirkung.

Vorteile:

- ✓ Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung können schneller anfangen zu arbeiten.
- ✓ Eine Entlastung in Spitzenzeiten wird ermöglicht. Die Anträge können von der Ausländerbehörde sukzessive bearbeitet werden, während die Antragstellenden schon arbeiten.

Nachteile:

- × Gefahr, dass bereits begonnene Arbeitsverhältnisse abrupt abgebrochen werden müssen, auch nach einer längeren Beschäftigungszeit.
- × Da es keine Frist für die Weiterleitung des Antrags von der Ausländerbehörde an die BA gibt, kann es weiterhin sehr lange dauern, bis eine Beschäftigung aufgenommen werden darf.
- × Der Verwaltungsaufwand erhöht sich, da die Antragstellenden über den Zeitpunkt der Weiterleitung des Antrags an die BA informiert werden müssten.
- × Erhebliche Rechtsunsicherheit bei Arbeitgeber*innen und Betroffenen; Arbeitgeber*innen könnten ihrer Verpflichtung aus § 4a Abs. 5 S. 3 Nr. 1 AufenthG, die Prüfung des Vorliegens einer Beschäftigungserlaubnis, nicht nachkommen.
- × Auch wenn Arbeitgeber*in keine Kenntnis von der Ablehnung der Beschäftigungserlaubniserteilung haben – z. B. weil ein*e Arbeitnehmer*in den Bescheid in der Gemeinschaftsunterkunft nicht erhalten hat – tragen die Arbeitgeber*innen trotzdem die Folgen (etwa hohe Kosten wegen einer Ordnungswidrigkeit). Das kann dazu führen, dass Unternehmer*innen keine Geflüchteten einstellen möchten.
- × Bei Kontrollen, wie die der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, kann nicht geprüft werden, ob die Beschäftigung erlaubt ist.

Fazit: Damit dieses Modell praktikabel ist, muss belegbar sein, an welchem Tag die Ausländerbehörde den Antrag an die BA weitergeleitet hat, damit klar ist, ab wann die Fiktionswirkung eintritt. Die Ausländerbehörde oder die BA müsste verpflichtet sein, dieses Datum umgehend mitzuteilen. Das Modell erfordert ein hohes Vertrauen zwischen Arbeitnehmer*in und Arbeitgeber*in. Die Nachteile überwiegen die Vorteile bei Weitem – aus Praxissicht ist das Modell **nicht empfehlenswert**.

Modell 4: Erteilungsfiktion ohne nachträgliche Prüfung

Inhalt: Die Beschäftigungserlaubnis gilt als erteilt, wenn die Ausländerbehörde nach Beteiligung der BA dem Antragstellenden innerhalb von zwei Wochen nichts Abweichendes mitteilt (vgl. Vorschlag Wachstumsinitiative).⁷

⁶ Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 5. Juli 2025, S. 20.

⁷ Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, 5. Juli 2025, S. 20

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:

Die Ausländerbehörde kann die Beschäftigungserlaubnis nicht nachträglich versagen.

Vorteile:

- ✓ Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung können schneller anfangen zu arbeiten.
- ✓ Entlastung der Behörden, da nach Eintritt der Fiktionswirkung keine Entscheidung über die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis erfolgt.
- ✓ Nach Eintritt der Fiktionswirkung besteht bei gleichbleibenden Umständen nicht die Gefahr, dass die Beschäftigungserlaubnis nachträglich versagt wird.

Nachteile:

- × Da es keine Frist für die Weiterleitung des Antrags von der Ausländerbehörde an die BA gibt, kann es weiterhin sehr lange dauern, bis eine Beschäftigung aufgenommen werden darf.
- × Der Verwaltungsaufwand erhöht sich, da die Antragstellenden über den Zeitpunkt der Weiterleitung des Antrags an die BA informiert werden müssten.
- × Erhebliche Rechtsunsicherheit bei Arbeitgeber*innen und Betroffenen; Arbeitgeber*innen könnten ihre Verpflichtung aus § 4a Abs. 5 S. 3 Nr. 1 AufenthG, die Prüfung des Vorliegens einer Beschäftigungserlaubnis, nicht nachkommen.
- × Auch wenn Arbeitgeber*in keine Kenntnis von der Ablehnung der Beschäftigungserlaubniserteilung haben – z. B. weil ein*e Arbeitnehmer*in den Bescheid in der Gemeinschaftsunterkunft nicht erhalten hat – tragen die Arbeitgeber*innen trotzdem die Folgen (etwa hohe Kosten wegen einer Ordnungswidrigkeit). Das kann dazu führen, dass Unternehmer*innen keine Geflüchteten einstellen möchten.
- × Bei Kontrollen, wie die der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, kann nicht geprüft werden, ob die Beschäftigung erlaubt ist.

Fazit: Damit dieses Modell praktikabel ist, muss belegbar sein, an welchem Tag die Ausländerbehörde den Antrag an die BA weitergeleitet hat, damit klar ist, ab wann die Fiktionswirkung eintritt. Die Ausländerbehörde oder die BA müsste verpflichtet sein, dieses Datum umgehend mitzuteilen. Das Modell erfordert ein hohes Vertrauen zwischen Arbeitnehmer*in und Arbeitgeber*in. Die Nachteile überwiegen die Vorteile bei Weitem – aus Praxissicht ist das Modell **nicht empfehlenswert**. Im Vergleich zu Modell 3 ist es jedoch eindeutig diesem vorzuziehen.

Modell 5: Vorziehen bzw. Trennung der Verfahren bei BA und Ausländerbehörde

Inhalt: Die Ausländerbehörde entscheidet ausschließlich über die aufenthaltsrechtlichen Arbeitsverbote und trägt – unabhängig von einem angestrebten Beschäftigungsverhältnis – einen entsprechenden Vermerk in die Nebenbestimmungen der Aufenthaltsgestattung oder Duldung ein. Für die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen bei dem konkreten Beschäftigungsangebot ist ausschließlich die BA zuständig. Die Zustimmung der BA kann von der Person mit einer Aufenthaltsgestattung bzw. Duldung oder von den Arbeitgeber*innen eingeholt werden. Die BA entscheidet innerhalb von maximal zwei Wochen und erteilt Arbeitgeber*in oder Arbeitnehmer*in die Zustimmung für das konkrete Beschäftigungsangebot, ggf. durch einen Vermerk in dem Stellenbeschreibungsformular, oder erlässt einen Ablehnungsbescheid. Die Beschäftigungserlaubnis für den konkreten Arbeitsplatz wird nicht gesondert in der Aufenthaltsgestattung oder Duldung vermerkt.

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:

Vorteile:

- ✓ Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung haben einen erheblich schnelleren Zugang zum Arbeitsmarkt.
- ✓ Es gibt Rechtssicherheit für alle Beteiligten.
- ✓ Der Verwaltungsaufwand bei der Ausländerbehörde sinkt, da nur bei Verlängerungen der Aufenthaltsgestattung oder Duldung bzw. bei der Erteilung eines anderen Aufenthaltspapiers ein Tätigwerden erforderlich ist und nicht bei jedem Wechsel des Beschäftigungsverhältnisses wie im derzeitigen Verfahren.
- ✓ Es ist sachgerecht, dass die Behörde, die für die Beschäftigungsbedingungsprüfung zuständig ist, auch Klagegegner in einem eventuellen verwaltungsgerichtlichen Verfahren wäre.
- ✓ Bei der BA gibt es mit dem Arbeitgeberservice schon eine entsprechende Ansprechstruktur für Arbeitgeber*innen.

Nachteile:

- × Der Verwaltungsaufwand bei der BA erhöht sich, da die Zustimmung zur Beschäftigung rechtssicher erteilt werden muss (statt nur behördenintern die Ausländerbehörde zu informieren).
- × Die BA müsste zudem prüfen, ob eine zustimmungsfreie Tätigkeit vorliegt (z.B. bestimmte Praktika, Ausbildungen, Freiwilligendienste, EQ etc.)⁸ und, falls ja, die Zustimmungsfreiheit bescheinigen.
- × Da keine Fiktionswirkung vorgesehen ist, ist die Einhaltung der Zwei-Wochen-Frist nicht sichergestellt.

Fazit: Das Modell stellt eine **deutliche Verbesserung** gegenüber dem Status quo dar.

Modell 6: Beschleunigung der Abläufe durch Digitalisierung

Inhalt: Das Verfahren wird beschleunigt, indem ein Antrag auf Erteilung der Beschäftigungserlaubnis digital gestellt wird, der zeitgleich von der BA und der Ausländerbehörde bearbeitet werden soll. Dieses Modell sollte nicht als Alternative zu den o. g. Modellen, sondern vielmehr als **digitale Ergänzung zu Modell 2** gesehen werden.

Vorteile:

- ✓ Beschleunigung des Verfahrens durch parallele Prüfung der involvierten Behörden
- ✓ Transparenteres Verfahren für Arbeitgeber*innen und Arbeitnehmer*innen.
- ✓ Auch wenn eine Plattform bis jetzt nicht existiert, sind bereits Schnittstellen der BA mit den Ausländerbehörden vorhanden.
- ✓ Wenn das System im Kontext der Fachkräfteeinwanderung eingeführt wird, gibt es Synergieeffekte.

Nachteile:

- × Ein derartiger Digitalisierungsprozess kann längere Zeit in der Umsetzung benötigen und ist voraussichtlich mit hohen Kosten verbunden.
- × Viele Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung haben keine geeigneten digitalen Endgeräte und/oder keinen Zugang zum Internet, da dies vor allem mit Grundleistungen nach § 3 AsylbLG nicht finanzierbar ist. Hier müssten alternative Zugangswege beibehalten werden.

⁸ Vgl. § 32 Abs. 2 BeschV.

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:

- × Die digitale Beantragung ist oft eine hohe Hürde für Menschen, deren Erstsprache nicht Deutsch ist, und auch für Menschen mit Beeinträchtigungen. Es ist daher erforderlich, einen barrierefreien Zugang sowie durch leichte Sprache ein einfach verständliches, intuitives und möglichst mehrsprachiges Antragssystem zu schaffen.
- × Die BA macht sich ggf. unnötige Arbeit, wenn die Ausländerbehörde parallel ein Beschäftigungsverbot feststellt.

Fazit: Eine flächendeckende zeitnahe Umsetzung erscheint unwahrscheinlich. Aus Praxissicht stellt das Modell eine **Verbesserung** dar, wenn es zu einer wesentlichen Verkürzung des Verfahrens führt. Das ist nur zu erwarten, wenn auch die Prozesse bei den Ausländerbehörden für die Eintragung der Beschäftigungserlaubnis in die Aufenthaltsgestattung oder Duldung vereinfacht und beschleunigt werden, insbesondere durch Fristen.

Autor*innen

Dieses Empfehlungspapier ist im Rahmen der bundesweiten **AG Aufenthaltsverfestigung** der WIR-Netzwerke entstanden. Die Empfehlungen basieren auf der Praxiserfahrung der Mitglieder der AG Aufenthaltsverfestigung. Sie geben nicht die Rechtsauffassung des BMAS oder der EU wieder.

04.08.2025

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: