

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/13431 –

Pläne der Bundesregierung zur Genehmigungsfiktion bei Beschäftigungserlaubnissen

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit Datum vom 5. Juli 2024 hat die Bundesregierung in ihrem Papier „Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“ Pläne zur Beschleunigung von Arbeitsmarktzugängen für Asylsuchende angekündigt. Dort heißt es zu Nummer 28 unter anderem:

„Hürden bei der Arbeitsaufnahme Geflüchteter abbauen: Um die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zu verbessern, wird die Bundesregierung bei der Beschäftigungserlaubnis der Ausländerbehörde eine Genehmigungsfiktion einführen. Die Erlaubnis gilt als erteilt, wenn die Ausländerbehörde nach Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit (BA) dem Antragsteller innerhalb von zwei Wochen nichts Abweichendes mitteilt.“

Aus innenpolitischer Sicht ist das Vorhaben nach Auffassung der Fragesteller außerordentlich fragwürdig.

Die von der Bundesregierung angekündigte Genehmigungsfiktion würde im Aufenthaltsrecht das Primat der Ausländerbehörde aufgeben. Hiernach sind Fragen zum Aufenthaltsstatus und zu den damit verbundenen Rechten (z. B. Beschäftigungserlaubnis) nur nach Einzelfallprüfung durch die zuständigen Ausländerbehörden zulässig. Damit verbunden ist nach Ansicht der Fragesteller ein weiterer Abbruch der Steuerungs- und Begrenzungsfunktion des Aufenthaltsrechts.

Rein faktisch dürfte eine zweiwöchige Prüffrist in den allermeisten Fällen für die Ausländerbehörden nicht ausreichen, zumal diese bereits jetzt überlastet sind. Letztendlich liefern die Pläne der Bundesregierung auf eine flächendeckende Beschäftigungserlaubnis für Asylsuchende hinaus (www.welt.de/politik/deutschland/article252478686/Arbeitsmarkt-Wie-dieser-Ampel-Plan-zum-Blankoscheck-fuer-Asylbewerber-werden-kann.html).

Die beabsichtigte Fiktionsfrist von lediglich zwei Wochen (unter Einschluss der Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit) ist nach Ansicht der Fragesteller offensichtlich ungenügend, um eine angemessene Prüfung etwaiger Beschäftigungsverbote zu ermöglichen. Es ist absehbar, dass eine große Zahl an Asylbewerbern und abgelehnten Asylbewerbern nach einem Antrag eine Beschäftigung aufnehmen wird, egal ob eine Erlaubnis erteilt werden könnte oder nicht.

Die Zwei-Wochen-Frist ist im Vergleich zu anderen ausländerrechtlichen Fristen zudem unüblich kurz (z. B. Visumverfahren im besonders schnellen beschleunigten Fachkräfteverfahren drei Wochen für Terminvergabe und drei Wochen für Visumerteilung; Arbeitgeberwechsel von Hochqualifizierten mit Blauer Karte EU 30 Tage).

Im Falle einer durch eine Genehmigungsfiktion erteilten Beschäftigungserlaubnis könnte der Asylsuchende seinen Aufenthaltsstatus verfestigen, insbesondere über die von der Bundesregierung ausgeweiteten Möglichkeiten der Beschäftigungsduldung (§ 60d des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG). Damit verbunden wäre nach Auffassung der Fragesteller die Schaffung eines immensen Pull-Faktors, weil Asylsuchende – ungeachtet ihrer konkreten Verfolgung – im Wesentlichen nur ein Arbeitsangebot brauchen, um eine Beschäftigungsduldung zu erhalten.

Vor dem Hintergrund der bereits jetzt bestehenden Probleme bei der Rückführung von ausreisepflichtigen Ausländern mit Beschäftigung würden nach Ansicht der Fragesteller letztlich eine asylunabhängige Bleibeperspektive bei Arbeit geschaffen und die Trennung von Asyl- und Erwerbsmigration weiter aufgegeben.

Es steht nach Auffassung der Fragesteller zudem zu befürchten, dass die Regelung zu einem Bürokratiemonster und einer erheblichen Mehrbelastung bei den ohnehin bereits überlasteten Ausländerbehörden führen wird. Diesen obläge nicht nur eine Prüfung von Anträgen in viel zu kurzen Fristen, sondern sie wären auch bei Fällen, in denen eine Erlaubnisfiktion nachträglich korrigiert werden muss, absehbar mit einer Vielzahl von Beschwerden der Arbeitgeber konfrontiert.

Eine Mehrung der Arbeitsbelastung der Ausländerbehörden stünde nach Ansicht der Fragesteller in offensichtlichem Widerspruch zu den Absprachen zwischen Bundeskanzler Olaf Scholz und den Ministerpräsidenten, die in ihrem Beschluss vom 15. Juni 2023 ausdrücklich die Entlastung der Ausländerbehörden zum gemeinsamen Ziel erklärt haben.

Die Prüfung von Arbeitserlaubnissen durch den Zoll würde durch die Neuregelung deutlich erschwert und nach Einschätzung der Fragesteller erheblich bürokratischer. Nach derzeitiger Rechtslage erhalten Asylbewerber, die zu Beschäftigung berechtigt sind, einen entsprechenden Nachweis auf ihrer Gestattung. Dieser kann durch den Zoll geprüft werden. Bei einer Genehmigungsfiktion entfällt ein solcher sichtbarer Nachweis. Es müsste in jedem Einzelfall ohne sichtbaren Nachweis durch den Zoll geprüft werden, ob eine Beschäftigungserlaubnis durch Genehmigungsfiktion besteht.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Bundeskabinett hat am 2. Oktober 2024 eine Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung (Bundestagsdrucksache 20/12779) beschlossen. Diese sieht in Umsetzung der Nummer 28 der sog. Wachstumsinitiative die Einführung einer Genehmigungsfiktion bei der Beschäftigungserlaubnis der Ausländerbehörde für Asylbewerber und geduldete Ausländer vor. Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich der Gesetzentwurf derzeit noch in der parlamentarischen Beratung befindet.

1. Widerspricht eine Genehmigungsfiktion für eine Beschäftigungserlaubnis für Asylbewerber und Geduldete aus Sicht der Bundesregierung der Steuerungs- und Begrenzungsfunktion des Aufenthaltsrechts (vgl. Dienelt, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 14. Auflage, § 1 AufenthG, Nummer 1.1) oder der Verfahrensherrschaft der Ausländerbehörden, und wenn nein, warum nicht?

Der § 1 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) normiert die Steuerungsfunktion dieses Gesetzes. Unter den Begriff der Steuerung sind auch Maßnahmen zu fassen, die begrenzenden Charakter haben. Durch die Einführung einer Genehmigungsfiktion für eine Beschäftigungserlaubnis für Asylbewerber und geduldete Ausländer wird dieser Zweck nicht berührt. Der Steuerungsaspekt wird weiterhin dadurch gewahrt, dass die Voraussetzungen für die Aufnahme einer Beschäftigung unverändert bleiben und zum Beispiel an das Vorliegen eines konkreten inländischen Beschäftigungsverhältnisses gebunden ist. Der aufenthaltsrechtliche Status der betreffenden Ausländer bleibt durch die Einführung einer Genehmigungsfiktion ebenfalls unberührt.

Die Verfahrensherrschaft der Ausländerbehörden bleibt ebenfalls gewahrt. Diese haben – wie bisher auch – anhand der vorgelegten Dokumente und Unterlagen über die etwaige Erlaubnis zur Aufnahme einer Beschäftigung zu entscheiden. Mit der Fiktion wird lediglich die Rechtsfolge geregelt für den Fall, dass bis zu deren Eintritt über den Antrag noch nicht entschieden wurde. Die vom Bundeskabinett beschlossene Formulierungshilfe sieht zudem die Möglichkeit des Widerrufs bzw. der Rücknahme der Erlaubnis vor, wenn die Voraussetzung für deren Erteilung nicht oder nicht mehr vorliegen.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

2. Läuft aus Sicht der Bundesregierung eine zweiwöchige Prüffrist auf eine flächendeckende Beschäftigungserlaubnis für Asylsuchende hinaus, und wenn nein, warum nicht?

Die vom Bundeskabinett beschlossene Formulierungshilfe sieht eine Frist von 30 Tagen ab Antragstellung zur Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis vor. Dieser Zeitraum umfasst die Prüfung der Bundesagentur für Arbeit sowie die Prüfung der Ausländerbehörde und wird als ausreichend erachtet, um eine Entscheidung in der Sache treffen zu können. Zudem sieht die vom Bundeskabinett beschlossene Formulierungshilfe die Möglichkeit der Rücknahme oder des Widerrufs vor, wenn die Voraussetzung für deren Erteilung nicht oder nicht mehr vorliegen. Die Bundesregierung sieht daher nicht die in der Fragestellung adressierte Konsequenz.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

3. Wird aus Sicht der Bundesregierung die angekündigte Genehmigungsfiktion zu einer Verfestigung der Aufenthaltsrechte von vielen Ausländern, insbesondere Asylsuchenden, führen (insbesondere im Wege einer Beschäftigungsduldung), und wenn ja, mit wie vielen Anträge und Bewilligungen rechnet die Bundesregierung (bitte nach Aufenthaltstitel differenzieren)?

Nein. Die Einführung einer Genehmigungsfiktion führt nicht zu einer Aufenthaltsverfestigung für Asylsuchende und ausreisepflichtige Ausländer. Ab dem Zeitpunkt einer bestandskräftigen Ablehnung des Asylantrags ist der Ausländer grundsätzlich vollziehbar ausreisepflichtig. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG oder einer Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG sowie die sich aus diesen Regelungen er-

gebenden Möglichkeiten einer Aufenthaltsverfestigung bleiben durch die Einführung einer Genehmigungsfiktion unverändert. Da die Aufnahme einer Beschäftigung u. a. weiterhin vom Vorliegen eines konkreten inländischen Beschäftigungsverhältnisses abhängt, wird durch die Einführung der Genehmigungsfiktion keine Änderung der Antragszahlen erwartet. Die Genehmigungsfiktion soll lediglich vermeiden, dass ein zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bereits vereinbartes Beschäftigungsverhältnis aufgrund längerer Bearbeitungszeiten nicht zustande kommt. Es geht hierbei damit auch um die Deckung konkreter Arbeitskräftebedarfe in Betrieben und Unternehmen.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

4. Wird die von der Bundesregierung angekündigte Genehmigungsfiktion bei Beschäftigungserlaubnissen aus Sicht der Bundesregierung die von Bundeskanzler Olaf Scholz angekündigte Rückführungsinitiative negativ beeinträchtigen, und wenn nein, warum nicht?

Da sich an den materiellen Voraussetzungen einer Aufenthaltsbeendigung nichts ändert, ist nicht davon auszugehen, dass durch die Einführung einer Genehmigungsfiktion Rückführungsbelange wesentlich beeinträchtigt werden. Die vom Bundeskabinett beschlossene Formulierungshilfe sieht u. a. die Beibehaltung des Ausschlusses von Asylbewerbern und geduldeten Ausländern aus sicheren Herkunftsländern vor, eine Erwerbstätigkeit ausüben zu dürfen.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

5. Wird die von der Bundesregierung angekündigte Genehmigungsfiktion bei Beschäftigungserlaubnissen zu Mehraufwänden bei den Ausländerbehörden führen, z. B. bei Rückabwicklungen von im Wege der Genehmigungsfiktion erteilten Beschäftigungserlaubnissen, wenn ja, mit wie vielen Aufwänden kalkuliert die Bundesregierung bei den Ausländerbehörden, und wenn nein, warum nicht?

Die Erteilung von Bescheinigungen der Erlaubnisfiktion im Antragsfall und ggf. erforderliche Rücknahme- bzw. Widerrufsverfahren können zu zusätzlichem – derzeit nicht bezifferbarem – Aufwand für die Ausländerbehörden führen. In Fällen des Eintritts der Genehmigungsfiktion ohne eine Widerrufsnotwendigkeit entfällt für die Verwaltung nicht näher bezifferbarer Aufwand mit Blick auf im Gegenzug entfallende Terminierungs- und Dokumentationsaufwände.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

6. Sieht die Bundesregierung in der angekündigten Genehmigungsfiktion bei Beschäftigungserlaubnissen einen Widerspruch zu den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz im Bereich Migration (z. B. beim Abbau von Bürokratie), und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung sieht keinen Widerspruch im Sinne der Fragestellung. Durch die Einführung einer Genehmigungsfiktion wird kein zusätzlicher Prüfungsaufwand geschaffen. Sie lässt sich im Übrigen in ihrem Handeln u. a. aus den Erfahrungen früherer Migrationsbewegungen und dem Erfordernis leiten, durch Arbeitgeber bereits eingeleitete Arbeitskräftebedarfsdeckung auch tatsächlich zu ermöglichen und dabei auch die Integrationsverläufe zu beschleunigen. Sie erachtet einen möglichst frühzeitigen Zugang zum Arbeitsmarkt hierbei für wesentlich.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

7. Wie soll die Prüfung von Arbeitserlaubnissen durch den Zoll bei im Wege der angekündigten Genehmigungsfiktion erteilten Beschäftigungserlaubnissen praktisch vonstattengehen?

Bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung verfolgt die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung grundsätzlich einen ganzheitlichen Prüfungsansatz, welcher alle in Frage kommenden Prüffelder (somit auch ausländer- und arbeitsgenehmigungsrechtliche Fragestellungen) aufgrund des Auftrages in § 2 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (SchwarzArbG) umfasst.

Eine abschließende Bewertung etwaiger Auswirkungen der beabsichtigten Einführung einer Genehmigungsfiktion bei der Beschäftigungserlaubnis der Ausländerbehörde auf den Prüfalltag der FKS ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

8. Plant die Bundesregierung die Ausstellung eines Nachweises für fingiert genehmigte Beschäftigungserlaubnisse, wenn ja, inwiefern soll der Nachweis Auswirkungen auf das Verfahren haben, und wenn nein, warum nicht?

Die vom Bundeskabinett beschlossene Formulierungshilfe sieht vor, dem Antragsteller den Eintritt der Erlaubnisfiktion auf Verlangen zu bescheinigen. Über die konkrete Ausgestaltung liegt noch kein abschließendes Meinungsbild der Bundesregierung vor.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

9. Welche Expertise aus den Ausländerbehörden lässt die Bundesregierung bei ihrem Vorhaben einfließen, und gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung Vertreter von Ausländerbehörden, die von einer Genehmigungsfiktion bei Beschäftigungserlaubnissen warnen?

Die Bundesregierung berücksichtigt bei ihren Vorhaben stets auch die Belange des praktischen Vollzugs. Der Bundesregierung ist bekannt, dass aus dem Kreis der Länder oder Ausländerbehörden z. T. Kritik an der Einführung einer Genehmigungsfiktion geäußert wurde.

10. Plant die Bundesregierung weitere Genehmigungsfiktionen im Ausländer- oder im Asylrecht, wenn ja, welche, und wann?

Nein.

11. Wie möchte die Bundesregierung sicherstellen, dass bei der Einführung einer Genehmigungsfiktion für Beschäftigungserlaubnisse für Asylbewerber und Geduldete dieses Instrument nicht dazu missbraucht wird, dass durch unerkannt bleibende Scheinarbeitsverhältnisse der Aufenthalt im Bundesgebiet unrechtmäßig verfestigt wird?

Die Bundesregierung sieht durch die Einführung einer Genehmigungsfiktion keine Missbrauchsgefahr, da sich im materiellen Recht hierdurch nichts ändert.

Sie verweist darauf, dass die Voraussetzungen für die Aufnahme einer Beschäftigung unverändert bleiben. So ist die Erlaubnis zur Aufnahme einer Beschäftigung – unverändert zur geltenden Rechtslage – an das Vorliegen eines konkreten inländischen Beschäftigungsangebotes gebunden. Die vom Bundeskabinett beschlossene Formulierungshilfe sieht die Möglichkeit des Widerrufs bzw. der Rücknahme der Erlaubnis vor, wenn die Voraussetzung für deren Erteilung nicht oder nicht mehr vorliegen.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie auf die Antworten zu den Fragen 1 bis 3 verwiesen.

