



---

## Sachstand

---

### **Einzelfragen zu Asylbewerbern und Flüchtlingen** Arbeitsmarktzugang und aufenthaltsrechtliche Bestimmungen

---

**Einzelfragen zu Asylbewerbern und Flüchtlingen**

## Arbeitsmarktzugang und aufenthaltsrechtliche Bestimmungen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 280/19  
Abschluss der Arbeit: 17. Januar 2020  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>1. Zugang von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu Beschäftigung und Berufsausbildung</b>	<b>4</b>
1.1. Zugang zum Arbeitsmarkt für Ausländer im Asylverfahren	4
1.2. Zugang zum Arbeitsmarkt für anerkannte Asylbewerber mit Aufenthaltserlaubnis	5
1.3. Zugang zu einer Berufsausbildung und Fördermaßnahmen	6
<b>2. Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen</b>	<b>7</b>
2.9. Flüchtlingsunterkünfte in den Bundesländern	7
2.10. Aufenthaltspflicht für Asylbewerber	7
2.11. Aufenthaltspflicht für Flüchtlinge	8
2.12. Kosten für die Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen	8

## Einleitung

Es werden verschiedene Fragen zum Thema „Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen“ gestellt. Dabei geht es zum einen um Fragen zum Zugang zum Arbeitsmarkt oder einer Berufsausbildung für Personen im Asylverfahren und für anerkannte Asylbewerber und Flüchtlinge sowie um statistische Angaben hierzu. Auch werden Fragen zu aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen sowie den Kosten für die Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen gestellt.

### 1. Zugang von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu Beschäftigung und Berufsausbildung

Beim Zugang zum Arbeitsmarkt durch Asylbewerber ist zwischen Asylbewerbern mit Aufenthaltsgestattung und anerkannten Asylbewerbern mit einer Aufenthaltsgenehmigung zu unterscheiden. Der Aufenthalt im Bundesgebiet ist den Asylbewerbern **während der Durchführung des Asylverfahrens** gestattet, § 55 Asylgesetz (AsylG)<sup>1</sup>. Eine Aufenthaltserlaubnis ist ein befristeter Aufenthaltstitel, der aufgrund bestimmter Aufenthaltszwecke **nach einem erfolgreichen Asylverfahren** erteilt werden kann, § 7 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)<sup>2</sup>.

#### 1.1. Zugang zum Arbeitsmarkt für Ausländer im Asylverfahren

Gemäß § 61 Abs. 1 S. 1 AsylG dürfen Asylbewerber, **die verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung<sup>3</sup> zu wohnen, keine Erwerbstätigkeit ausüben**. Erwerbstätigkeit ist jede selbstständige und nicht selbstständige Tätigkeit im Sinne des § 7 SGB IV<sup>4</sup>, sowie die Tätigkeit als Beamter, § 2 Abs. 2 AufenthG. Die Pflicht, in einer solchen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, besteht bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag, längstens bis zu 18 Monaten, § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG.

Asylbewerbern, die nicht aus sicheren Herkunftsländern<sup>5</sup> stammen, kann aber während des Asylverfahrens unter den Voraussetzungen des § 61 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 AsylG eine Beschäftigung durch die Ausländerbehörde erlaubt werden. Eine **Beschäftigung nach dem Aufenthaltsgesetz** ist die nicht selbstständige Arbeit, insbesondere in einem Arbeitsverhältnis. Diese zeichnet sich durch die Tätigkeit nach Weisungen und eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers aus, § 7 SGB IV. Auch der Erwerb beruflicher Kenntnisse, Fertigkeiten oder Erfahrungen im

---

1 Asylgesetz, abrufbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg\\_1992/BJNR111260992.html](https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/BJNR111260992.html) (Stand: 10.1.2020).

2 Aufenthaltsgesetz, abrufbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg\\_2004/BJNR195010004.html](https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html) (Stand 10.1.2020).

3 Dazu näher unter 2.10.

4 Viertes Buch Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung - (SGB IV), abrufbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_4/BJNR138450976.html](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_4/BJNR138450976.html) (Stand: 10.1.2020).

5 Derzeit gelten die EU-Mitgliedstaaten sowie Albanien, Bosnien-Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien als sichere Herkunftsstaaten, § 29a Abs. 2 AsylG i.V.m. Anlage II zu § 29a AsylG.

Rahmen einer betrieblichen Berufsausbildung fallen gemäß § 7 Abs. 2 SGB IV unter den Begriff der Beschäftigung. Asylbewerber im Asylverfahren dürfen keine selbstständige Tätigkeit ausführen.

Einem Asylbewerber, der verpflichtet ist in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, ist eine Beschäftigung zu erlauben, wenn das Asylverfahren **nicht innerhalb von neun Monaten** nach der Stellung des Asylantrags unanfechtbar abgeschlossen ist, es sich nicht um einen Staatsangehörigen eines sicheren Herkunftslandes handelt und der Asylantrag nicht offensichtlich unbegründet ist, § 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 2, 4 AsylG. Darüber hinaus muss die **Bundesagentur für Arbeit dem Antrag zugestimmt** haben oder es muss durch Rechtsverordnung bestimmt sein, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung zulässig ist, § 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 AsylG.

Einem Asylbewerber, der nicht oder nicht mehr verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, **kann eine Beschäftigungserlaubnis** durch die Ausländerbehörde erteilt werden, wenn er sich **seit drei Monaten** gestattet während der Durchführung des Asylverfahrens im Bundesgebiet aufhält. Auch ein geduldeter oder rechtmäßiger Voraufenthalt wird nach § 61 Abs. 2 S. 2 AsylG auf die Wartezeit angerechnet. Weitere Voraussetzung ist ebenfalls, dass die **Bundesagentur für Arbeit dem zugestimmt** hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist, § 61 Abs. 2 S. 1 AsylG.

Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Beschäftigung kann erteilt werden, wenn dies durch ein Gesetz, die Beschäftigungsverordnung (BeschV)<sup>6</sup> oder zwischenstaatliche Vereinbarungen bestimmt ist, § 61 Abs. 2 S. 3 AsylG i.V.m. § 39 Abs. 1 S. 2 AufenthG. Für **Ausländer mit einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung** gilt § 32 Abs. 1 BeschV. Danach kann dem geduldeten oder gestatteten Ausländer eine Beschäftigungserlaubnis erteilt werden, wenn er sich **seit drei Monaten erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung** im Bundesgebiet aufhält. Mit Verweis auf die Voraussetzungen des § 39 AufenthG steht die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis unter dem **Zustimmungsvorbehalt durch die Bundesagentur für Arbeit**. Von dem Zustimmungsvorbehalt **ausgenommen** sind Praktika oder Berufsausbildungen in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf. Ebenso bedürfen Beschäftigungen keiner Zustimmung, die nach vierjährigem ununterbrochenem, rechtmäßigem Aufenthalt im Bundesgebiet aufgenommen werden. Außerdem bedürfen Beschäftigungen keiner Zustimmung, bei welchen der Antragsteller mit dem Arbeitgeber verwandt oder ersten Grades verschwägert ist und mit diesem in einer häuslichen Gemeinschaft wohnt, § 32 Abs. 2 BeschV.

## 1.2. Zugang zum Arbeitsmarkt für anerkannte Asylbewerber mit Aufenthaltserlaubnis

Die Aufenthaltserlaubnis ist ein befristeter Aufenthaltstitel, § 7 AufenthG. Die Ausländerbehörde prüft im Asylverfahren, welche Schutzform für den Antragsteller in Frage kommt. § 25 AufenthG differenziert bezüglich der Erteilung der Aufenthaltstitel für anerkannte Asylbewerber zwischen Asylberechtigten nach Art. 16a Grundgesetz (§ 25 Abs. 1 AufenthG), Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 25 Abs. 2 AufenthG), subsidiär Schutzberechtigten (§ 25 Abs. 2

---

6 Beschäftigungsverordnung, abrufbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/beschv\\_2013/BJNR149910013.html](https://www.gesetze-im-internet.de/beschv_2013/BJNR149910013.html) (Stand: 10.1.2020).

AufenthG) und Personen, für die nationale Abschiebeverbote festgestellt wurden (§ 25 Abs. 3 AufenthG).

Asylberechtigten nach Art. 16a GG mit einem Aufenthaltstitel ist kraft Gesetzes die selbstständige und unselbstständige Erwerbstätigkeit erlaubt, ohne dass diese einer ausdrücklichen Erlaubnis durch die Ausländerbehörde bedarf, § 25 Abs. 1 S. 4 AufenthG bzw. ab 1. März 2020 § 4a Abs. 1 S. 1 AufenthG neue Fassung (n.F.). Trotzdem muss gemäß § 4 Abs. 2 S. 2 AufenthG und künftig nach § 4a Abs. 3 S. 1 AufenthG n.F. der Aufenthaltstitel ausdrücklich erkennen lassen, ob eine Erwerbstätigkeit erlaubt ist und ob diese Beschränkungen unterliegt.

Bis zum 29. Februar 2020 müssen Ausländer, die einen Aufenthaltstitel wegen einem nationalen Abschiebeverbot erhalten haben, die Erlaubnis für eine Erwerbstätigkeit von der Ausländerbehörde einholen, § 25 Abs. 3 AufenthG. Die Ausländerbehörde kann eine Erlaubnis für die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit nach pflichtgemäßem Ermessen erteilen, § 21 Abs. 6 AufenthG. Die Erteilung der Erlaubnis zu einer unselbstständigen Beschäftigung an Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis, die nach Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen) erteilt worden ist, **bedarf nach § 31 BeschV keiner Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit**. Ab dem 1. März 2020 gilt auch für Schutzberechtigte, die ihre Aufenthaltserlaubnis aufgrund eines nationalen Abschiebeverbots erhalten haben, die Regelung des § 4a Abs. 1 AufenthG. Diesen ist damit künftig kraft Gesetzes die Ausübung sowohl einer unselbstständigen als auch einer selbstständigen Erwerbstätigkeit erlaubt. Eine Erlaubnis der Ausländerbehörde für die Erwerbstätigkeit ist dann nicht mehr erforderlich, ebenso wenig eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, § 31 BeschV.

### 1.3. Zugang zu einer Berufsausbildung und Fördermaßnahmen

Berufsausbildungen sind ebenfalls „Beschäftigungen“ im Sinne des Aufenthaltsgesetzes (§ 2 Abs. 2 AufenthG i.V.m. § 7 Abs. 2 SGB IV), sodass die unter 1.1. und 1.2. dargestellten Regelungen gelten.

Die Bundesagentur für Arbeit bietet **verschiedene unterstützende Maßnahmen** an, um den Einstieg in eine Ausbildung und die Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt zu fördern. An dieser Stelle seien kurz drei Angebote vorgestellt: Mit dem „MYSKILLS“- Programm werden spezielle Förderungen zur Ermittlung passender Stellenangebote oder Qualifizierungsmaßnahmen angeboten. Mit dem Projekt „PerjuF - Perspektiven für junge Flüchtlinge“ für Geflüchtete unter 25 Jahren werden Kenntnisse über den deutschen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt vermittelt. Zudem werden assistierend zu einer bereits begonnenen Ausbildung individueller Förderunterricht und Unterstützung bei persönlichen Problemen sowie inhaltliche Nachhilfe oder Sprachunterricht angeboten. Dadurch soll der Abschluss der jeweiligen Ausbildung gesichert werden. Auch werden über die Bundesagentur für Arbeit verschiedene Praktika zur Vorbereitung auf die Ausbildung vermittelt, wie z. B. die Berufsorientierung im Handwerk (BOF), bei der junge Geflüchtete in bis zu 26 Wochen vertiefte Einblicke in Ausbildungsberufe des Handwerks erhalten und sich in bis zu drei Gewerken ausprobieren können.

## 2. Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen

### 2.9. Flüchtlingsunterkünfte in den Bundesländern

Asylsuchende werden zunächst in **Aufnahmeeinrichtungen** (auch: Erstaufnahmeeinrichtungen) eines **Bundeslandes** untergebracht, um bei der dortigen Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ihren Asylantrag zu stellen. Für die **Bereitstellung** von Erstaufnahmeeinrichtungen sind die **Bundesländer zuständig**, sie haben laut Gesetz eine Pflicht zur Schaffung und Unterhaltung, § 44 AsylG.

Beispielhaft können Zahlen für das Bundesland Berlin genannt werden. Berlin verfügt derzeit über neun Aufnahmeeinrichtungen und über 74 Gemeinschaftsunterkünfte. Ende 2019 waren dort 20.962 Geflüchtete untergebracht (Stand: 30.11.2019)<sup>7</sup>.

Die Verteilung von Asylsuchenden in Deutschland ist in § 45 AsylG geregelt. Die **Aufnahmequoten der Bundesländer** richten sich nach dem sogenannten „**Königsteiner Schlüssel**“, § 45 Abs. 1 S. 2 AsylG. Die Verteilungsquote wird jährlich von der Bund-Länder-Kommission ermittelt und legt fest, welchen Anteil der Asylsuchenden jedes Bundesland aufnimmt. Dabei werden das Steueraufkommen (2/3 bei der Bewertung) und die Bevölkerungszahl (1/3 bei der Bewertung) des jeweiligen Bundeslandes berücksichtigt. Zur praktischen Verteilung der Asylsuchenden auf die Aufnahmeeinrichtungen verwendet das BAMF das Computer-Programm „EASY“. Es sorgt für die Einhaltung des Königsteiner Schlüssels und berücksichtigt zudem die Kapazitäten der Einrichtungen, die sogenannte Herkunftsländerzuständigkeit und die Familienzusammenführung.

### 2.10. Aufenthaltspflicht für Asylbewerber

Asylsuchende, die zu einer Antragstellung bei einer Außenstelle des BAMF verpflichtet sind, unterliegen einer **Wohnverpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung**. Danach sind Asylbewerber verpflichtet, bis zur Entscheidung des BAMF über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung, jedoch nicht länger als 18 Monate, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern gilt dies bis zu maximal sechs Monaten, § 47 Abs. 1 AsylG. Nach § 47 Abs. 1b AsylG können die Bundesländer hiervon **Ausnahmen** erlassen und regeln, dass Ausländer verpflichtet sind, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung, **längstens jedoch für 24 Monate**, zu wohnen. Derzeit machen die Bundesländer Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen von der Möglichkeit einer verlängerten Wohnverpflichtung Gebrauch.

---

<sup>7</sup> Statistische Angaben zu den Flüchtlingsunterkünften und -zahlen in Berlin (abrufbar unter: <https://www.berlin.de/laf/wohnen/allgemeine-informationen/ueberblick-fluechtlingsunterkuenfte/artikel.629241.php>).

Anschließend sollen die Asylsuchenden in der Regel in **Gemeinschaftsunterkünften** wohnen, § 53 Abs. 1 AsylG. Die Verpflichtung eines Asylsuchenden, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, endet insbesondere dann, wenn er als Asylberechtigter anerkannt wurde, eine anderweitige Unterkunft nachgewiesen wird und der öffentlichen Hand keine Mehrkosten entstehen, § 53 Abs. 2 AsylG.

Neben der Wohnverpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung bzw. der Gemeinschaftsunterkunft müssen Asylbewerber auch die **Residenzpflicht** beachten. Nach Stellung ihres Asylantrags erhalten Asylbewerber eine Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung, § 55 Abs. 1 AsylG. Diese weist sie gegenüber staatlichen Stellen als Asylbewerber aus und belegt, dass sie sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Die Aufenthaltsgestattung ist **räumlich auf den Bezirk beschränkt**, in dem sich die zuständige Aufnahmeeinrichtung befindet, § 56 Abs. 1 AsylG. Asylbewerber dürfen sich zunächst nur in dem in ihrer Aufenthaltsgestattung genannten Gebiet aufhalten und benötigen eine Erlaubnis, wenn sie dieses Gebiet vorübergehend verlassen möchten, § 57 Abs. 1 AsylG. Die Residenzpflicht entfällt nach drei Monaten. Dies gilt nicht, solange eine Wohnverpflichtung für die Aufnahmeeinrichtung fortbesteht, § 59a Abs. 1 AsylG.

#### 2.11. Aufenthaltspflicht für Flüchtlinge

Grundsätzlich haben Geflüchtete die ersten **drei Jahre nach der Anerkennung bzw. Erteilung der Aufenthaltserlaubnis** die Pflicht, den gewöhnlichen Aufenthalt (Wohnsitz) in dem **Bundesland** zu nehmen, in das sie zur Durchführung des Asylverfahrens zugewiesen worden sind. Die Wohnsitzverpflichtung kann aufgehoben werden, wenn eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgenommen wird, § 12a Abs. 1 AufenthG. Die zuständigen Behörden haben weiterhin die Möglichkeit, **innerhalb von sechs Monaten** nach der Anerkennung bzw. Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, den betroffenen Personen für die ersten **drei Jahre** einen bestimmten **Wohnort** zuzuweisen, § 12a Abs. 2, 3 AufenthG. Mit diesen Regelungen soll die nachhaltige Integration des Geflüchteten in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland gefördert werden. Bei der Entscheidung können zudem besondere örtliche, die Integration fördernde Umstände berücksichtigt werden, insbesondere die Verfügbarkeit von Bildungs- und Betreuungsangeboten für minderjährige Kinder und Jugendliche, § 12 Abs. 3 AufenthG.

#### 2.12. Kosten für die Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen

Die Versorgung und Integration von Flüchtlingen wird gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen wahrgenommen. Hierzu stellen der Bund, die Bundesländer und die Kommunen über ihre Haushalte finanzielle Mittel für die Versorgung und Integration von Flüchtlingen zur Verfügung. Nach dem Grundgesetz sind die Bundesländer für die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen zuständig. Der Bund unterstützt die Bundesländer und die Kommunen bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben durch Bereitstellung von finanziellen Mitteln aus dem Bundeshaushalt. Im Folgenden wird auf die Haushaltsmittel des Bundes eingegangen.

Der **Bund** ist vor allem zuständig für die **Durchführung und Organisation von Asylverfahren** im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, für **Integrationsmaßnahmen** (insbesondere durch Integrationskurse des BAMF und der Bundesagentur für Arbeit) sowie für **Geldleistungen für anerkannte Flüchtlinge** (z. B. Arbeitslosengeld II). Allein für das **Bundesamt für Migration und**



**Flüchtlinge** hat die Bundesregierung im Bundeshaushalt 2020 **Gesamtausgaben** in Höhe von **891 Mio. EUR** bereitgestellt (BT-Drs. 19/11800, S. 252).

Einen Überblick über die **gesamten flüchtlingsbezogenen Belastungen des Bundes** gibt die Bundesregierung in ihrem **Finanzplan** für die **Jahre 2019 bis 2023** (BT-Drs. 19/11801, S. 36). Danach sieht die Bundesregierung für die kommenden Jahre folgende Ausgaben vor:

	Ist 2018	Soll 2019	Entwurf 2020	Finanzplan		
				2021	2022	2023
- in Mrd. € -						
Fluchtursachenbekämpfung .....	7,9	8,3	8,3	7,0	7,2	7,0
Aufnahme, Registrierung und Unterbringung im Asylverfahren .....	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Integrationsleistungen .....	2,6	2,8	2,6	2,2	2,0	1,9
Sozialtransferleistungen nach Asylverfahren .....	4,0	4,6	5,0	5,1	5,2	5,2
Flüchtlingsbezogene Entlastung Länder und Kommunen .....	7,5	6,0	3,7	3,2	0,4	0,4
<b>Gesamtbelastung Bundeshaushalt .....</b>	<b>23,0</b>	<b>22,9</b>	<b>20,8</b>	<b>18,7</b>	<b>16,0</b>	<b>15,8</b>

\*\*\*