

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerd Wartenberg (Berlin), Gerd Andres, Angelika Barbe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
— Drucksache 12/6759 —

Bleiberecht für Vertragsarbeitnehmer der ehemaligen DDR

Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die von der ehemaligen DDR über Regierungsabkommen angeworben worden waren, gerieten nach der deutschen Vereinigung in eine ungesicherte und z. T. bedrückende Lebenssituation. Im Gegensatz zu den von der alten Bundesrepublik Deutschland angeworbenen ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erhielten sie zunächst keinerlei Perspektive für einen auf Dauer gesicherten Aufenthalt, da ihr früheres DDR-Aufenthaltsrecht lediglich in eine Aufenthaltsbewilligung bis zum Ende der ursprünglichen Vertragszeit umgewandelt wurde. Die zu DDR-Zeiten durch ghettoartige Isolierung geprägten Lebensumstände dieser Menschen verbesserten sich nach Herstellung der deutschen Einheit insgesamt nicht. Im Gegenteil: Vor dem Hintergrund der rapide ansteigenden Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern wurden sie vielfach als überflüssig und als unerwünschte Kostgänger betrachtet. Nicht nur vereinzelt wurden sie zudem zur Zielscheibe verabscheuungswürdiger ausländerfeindlicher Ausschreitungen und Anschläge. Die Rückkehr in die Heimat stellt inzwischen für viele keine Alternative mehr dar. So verweigert beispielsweise die Volksrepublik Vietnam die Wiederaufnahme der eigenen Bürger, und in Angola tobt der Bürgerkrieg schlimmer als je zuvor.

Schon früh hatten sich die SPD, die Ausländerbeauftragten von Bund und Ländern und zahlreiche weitere gesellschaftliche Gruppierungen dafür eingesetzt, daß diesem Personenkreis ein dauerhaftes Bleiberecht eingeräumt wird. Lange Zeit waren diese Bemühungen nicht von Erfolg gekrönt. Erst mit der Parteienvereinbarung zu Asyl und Zuwanderung vom 6. Dezember 1992 wurde ein Durchbruch erreicht. SPD, CDU/CSU und F.D.P. forderten gemeinsam die Regierungschefs von Bund und Ländern auf, sich mit der Lage der Vertragsarbeitnehmer der ehemaligen DDR zu befassen, um eine humanitäre Lösung unter Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer und der tatsächlich erreichten Integration dieses Personenkreises zu finden.

Durch einen von den Regierungschefs gebilligten Beschluß der Innenministerkonferenz vom 14. Mai 1993 wurde schließlich eine Bleiberechtsregelung geschaffen, die im wesentlichen folgendes beinhaltet:

- Die Regelung gilt für Vertragsarbeitnehmer aus Angola, Mosambik und Vietnam, die bis zum 13. Juni 1990 in die ehemalige DDR eingereist sind und sich seitdem legal in Deutschland aufhalten.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 24. Februar 1994 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

- Die Betroffenen erhalten Aufenthaltsbefugnisse, sofern sie ihren Lebensunterhalt aus legaler Erwerbstätigkeit bestreiten können.
- Ist der Lebensunterhalt nicht gesichert, wird übergangsweise eine Duldung bis zum 17. Dezember 1993 erteilt; mit dieser „Karenzzeit“ sollte Gelegenheit gegeben werden, Arbeit zu finden und damit die Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltsbefugnis zu schaffen.
- Der Nachzug der Ehegatten wird zugelassen, wenn die Ehe bei Inkrafttreten der Regelung bereits bestanden hat, der hier lebende Ehegatte eine Aufenthaltsbefugnis besitzt, der Lebensunterhalt der Familie gesichert ist und ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht; unter den gleichen Voraussetzungen wird auch der Nachzug lediger Kinder unter 16 Jahren zugelassen.
- Das Vorliegen eines Ausweisungsgrundes nach den §§ 45 bis 47 des Ausländergesetzes, die Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat, das zwischenzeitliche Verlassen der Bundesrepublik Deutschland oder die Inanspruchnahme von Rückkehrhilfe schließen die Teilnahme an der Bürgerrechtsregelung aus.

Um arbeitslos gewordenen ehemaligen Vertragsarbeitnehmern die Suche nach einem Arbeitsplatz zu erleichtern, sollen sie eine von der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes unabhängige, besondere Arbeitserlaubnis nach § 2 Abs. 7 der Arbeitserlaubnisverordnung erhalten können. Da diese Vergünstigung in der Arbeitsverwaltung jedoch verzögert umgesetzt wurde, standen den Betroffenen nicht, wie in Aussicht genommen worden war, sechs Monate zur Verfügung, um ein Arbeitsverhältnis zu begründen. Die Innenministerkonferenz hat daraus am 26. November 1993 die Konsequenz gezogen und die „Karenzzeit“ um vier Monate verlängert.

Trotz dieses Aufschubs müssen zahlreiche Betroffene befürchten, daß sie eine den Daueraufenthalt einleitende Aufenthaltsbefugnis nicht erhalten und letztlich abgeschoben werden. In erster Linie ist hierfür die ungünstige Arbeitsmarktlage ursächlich, die es vielen unmöglich macht, die Existenz aus eigener Kraft zu sichern. Es mehren sich aber auch Anzeichen dafür, daß nicht wenigen unter ihnen durch eine enge Auslegung der Bleiberechtsregelung und durch bürokratische Hemmnisse Steine in den Weg gelegt werden.

Von den ursprünglich schätzungsweise 90 000 Vertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern kann nur noch ein Bruchteil in den Genuß der Bleiberechtsregelung kommen. Für viele kam der Beschluß der Innenministerkonferenz vom Frühsommer 1993 zu spät. Sie waren zu diesem Zeitpunkt schon – mehr oder weniger freiwillig bzw. zwangsweise – ausgeweisungsfähig. Um so mehr ist es jetzt erforderlich, daß die noch Verbliebenen nicht vor zu hohen Hürden stehen und unangebrachte oder auch unbeabsichtigte Engherzigkeiten vermieden bzw. abgestellt werden. Anderenfalls ist die der Bleiberechtsregelung innewohnende humanitäre Zielsetzung nicht zu erreichen. Für Lockerungen ist auch deshalb Raum, weil die Bleiberechtsregelung eine geschlossene Gruppe betrifft und Veränderungen keine unberechenbaren Zuwanderungsrisiken auslösen können.

Inhalt und Anwendung der Bleiberechtsregelung für Vertragsarbeitnehmer der ehemaligen DDR gehören auf den Prüfstand.

1. Wie viele Vertragsarbeitnehmer der ehemaligen DDR, die nach der Bleiberechtsregelung eine Duldung erhalten haben, halten sich noch in der Bundesrepublik Deutschland auf (aufgeschlüsselt nach Staatsangehörigkeiten und nach Bundesländern)?
2. Wie viele der ursprünglich geduldeten Vertragsarbeitnehmer haben zwischenzeitlich die Voraussetzungen der Bleiberechtsregelung erfüllt und eine Aufenthaltsbefugnis erhalten (aufgeschlüsselt nach Staatsangehörigkeiten und nach Bundesländern)?
3. Wie viele Aufenthaltsbefugnisse beruhen darauf, daß die Betroffenen ihren Lebensunterhalt aus
 - a) selbständiger,
 - b) unselbständiger,
 Erwerbstätigkeit bestreiten können?
4. Wie viele Aufenthaltsbefugnisse für unselbständig tätige Arbeitnehmer wurden für die Dauer von zwei Jahren und wie viele für einen kürzeren Zeitraum erteilt?
5. Wie viele Aufenthaltsbefugnisse wurden erteilt, weil die Betroffenen
 - a) Arbeitslosengeld erhalten,
 - b) Förderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit in Anspruch nehmen?
 Welche Förderungsmaßnahmen werden angeboten?

6. Wie viele haben sich um einen Aufenthaltstitel nach der Bleiberechtsregelung erfolglos deshalb bemüht, weil sie
- nach dem Stichtag 13. Juni 1990 eingereist sind,
 - einen Ausweisungsgrund nach den §§ 45 bis 47 AuslG erfüllen,
 - wegen einer vorsätzlichen Straftat verurteilt worden sind,
 - das Bundesgebiet zwischenzeitlich verlassen hatten,
 - Leistungen für ihre freiwillige Rückkehr in Anspruch genommen haben?

Weder der Bund noch die für die Ausführung der ausländerrechtlichen Bestimmungen zuständigen Länder führen Statistiken, die eine genaue Beantwortung der Fragen 1 bis 6 ermöglichen würden. Die Übermittlung der Kleinen Anfrage an die Länder mit der Bitte um entsprechende Angaben aus ihrem Zuständigkeitsbereich sind deshalb ergebnislos geblieben.

Aus dem Ausländerzentralregister ergeben sich folgende Zahlen für Angolaner, Mosambikaner und Vietnamesen mit Aufenthaltsbefugnis und Duldung (Stand 31. Dezember 1993):

Aufenthaltsbefugnis	Angola	Mosambik	Vietnam
Baden-Württemberg	53	6	946
Bayern	35	12	1 214
Brandenburg	7	5	469
Berlin	11	43	901
Bremen	0	0	15
Hamburg	0	0	21
Hessen	1	6	161
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	420
Niedersachsen	18	8	620
Nordrhein-Westfalen	30	2	125
Rheinland-Pfalz	17	2	176
Saarland	0	0	4
Sachsen	2	14	449
Sachsen-Anhalt	11	69	322
Schleswig-Holstein	6	0	60
Thüringen	14	11	493
Bundesgebiet	201	178	6 396

Duldung	Angola	Mosambik	Vietnam
Baden-Württemberg	42	2	66
Bayern	29	0	78
Brandenburg	3	5	93
Berlin	270	4	176
Bremen	1	0	2
Hamburg	9	1	4
Hessen	18	1	31
Mecklenburg-Vorpommern	0	0	91
Niedersachsen	32	1	1 024
Nordrhein-Westfalen	65	2	24
Rheinland-Pfalz	15	0	43
Saarland	0	0	6
Sachsen	3	20	427
Sachsen-Anhalt	6	6	343
Schleswig-Holstein	4	0	24
Thüringen	0	9	76
Bundesgebiet	497	51	2 508

Ein Teil der ehemaligen DDR-Vertragsarbeitnehmer hat nach der Maueröffnung im Jahr 1989 einen Asylantrag gestellt. Allerdings ist nicht statistisch erfaßt, bei wie vielen der angolanischen, mosambikanischen und vietnamesischen Asylbewerber es sich um ehemalige DDR-Vertragsarbeitnehmer handelt.

Es können daher nur die folgenden Gesamtzahlen mitgeteilt werden:

Angola	Zugang	Verfahrens- erledigungen	sonst. Erl. *)	unerl. Verf.
2. Hj. 1989	576	101	16	476
1990	2 817	1 155	48	2 833
1991	1 875	2 505	141	2 226
1992	1 081	1 562	206	1 790
1993	1 054	1 200	337	1 665

Mosambik	Zugang	Verfahrens- erledigungen	sonst. Erl. *)	unerl. Verf.
2. Hj. 1989	2	4	1	1
1990	60	4	2	59
1991	56	6	5	109
1992	275	27	13	357
1993	38	64	32	330

*) „Sonstwie erledigt“ bezeichnete Fälle von Einstellungen nach §§ 32, 32a und 33 AsylVfG sowie Nicht-Weiterbetreibung aufgrund erkannter Mehrfachanträge. Eine Aufschlüsselung dieser Entscheidungsarten ist nicht möglich.

Vietnam	Zugang	Verfahrens- erledigungen	sonst. Erl. *)	unerl. Verf.
2. Hj. 1989	915	30	1	885
1990	9 428	2 347	2 121	8 143
1991	8 133	7 452	307	8 882
1992	12 258	7 476	240	13 779
1993	10 960	21 683	2 871	3 306

*) „Sonstwie erledigt“ bezeichnete Fälle von Einstellungen nach §§ 32, 32 a und 33 AsylVfG sowie Nicht-Weiterbetreibung aufgrund erkannter Mehrfachanträge. Eine Aufschlüsselung dieser Entscheidungsarten ist nicht möglich.

7. Wie viele Arbeitserlaubnisse mit welchen Befristungen haben die Arbeitsämter an den begünstigten Personenkreis erteilt, und wie viele Anträge haben sie abgelehnt (aufgeschlüsselt nach Bundesländern)?

Eine Statistik über bewilligte und abgelehnte Anträge auf Erteilung der Arbeitserlaubnis von ehemaligen Vertragsarbeitnehmern wird nicht geführt. Aufgrund von Weisungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 14. und 28. Juli sowie 13. Dezember 1993 an die Bundesanstalt für Arbeit ist sichergestellt, daß in allen Fällen, in denen eine Arbeitsaufnahme oder die Fortsetzung einer Beschäftigung möglich ist, eine allgemeine oder eine besondere Arbeitserlaubnis erteilt wird.

Die allgemeine Arbeitserlaubnis wird für ein Jahr, die besondere Arbeitserlaubnis für fünf Jahre erteilt. In Fällen einer Duldung wurde die Arbeitserlaubnis zunächst entsprechend deren Geltungsdauer befristet.

8. Nach welchen Kriterien entscheiden die Arbeitsämter über die Arbeitserlaubnis?

Wieviel Zeit nimmt das Verfahren in der Regel in Anspruch?

Vertragsarbeitnehmer erhalten, sofern sie die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen nach der Bleiberechtsregelung erfüllen, in jedem Fall eine Arbeitserlaubnis. Ergibt sich bei Prüfung des Antrags, daß nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes keine bevorrechtigten Arbeitnehmer zur Verfügung stehen, wird die allgemeine Arbeitserlaubnis nach § 1 der Arbeitserlaubnisverordnung (AEVO) erteilt. Die für die Arbeitsmarktprüfung vorgesehene Frist von mindestens vier Wochen wird in diesen Fällen nicht angewandt. Ergibt die Arbeitsmarktprüfung, daß bevorrechtigte Arbeitnehmer vermittelt werden könnten, wird ein Härtefall angenommen und eine besondere Arbeitserlaubnis erteilt.

Liegen dem Arbeitsamt die erforderlichen Unterlagen, insbesondere der Nachweis über die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen vor, wird die Arbeitserlaubnis kurzfristig erteilt.

9. Ist es zutreffend, daß das Arbeitsamt nach positivem Abschluß der Prüfung die Erteilung der Arbeitserlaubnis davon abhängig macht, daß der Antragsteller eine Bescheinigung der Ausländerbehörde über die Inaussichtstellung einer Aufenthaltsbefugnis beibringt?

Wenn ja, wie ist – aufgeschlüsselt nach Bundesländern – das Prüfungsverfahren bei den Ausländerbehörden geregelt, und wie lange dauert es?

Zu dem Verfahren wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen. Gemäß § 5 AEVO darf die Arbeitserlaubnis nur erteilt werden, wenn die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen nachgewiesen sind. Die Antragsteller müssen im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht – wie auch andere Arbeitnehmer aus Staaten außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums – Unterlagen hierüber wie z. B. Paß, Bestätigung der Ausländerbehörde zum Aufenthaltsstatus vorlegen. Eine weitere Bescheinigung, in der die Ausländerbehörde eine Aufenthaltsbefugnis in Aussicht stellt, wird nicht gefordert.

10. Ist der Bundesregierung bekannt, daß das Zusammenwirken von Arbeits- und Ausländerverwaltung in einzelnen Bundesländern (z. B. Sachsen) derart schwerfällig ist, daß am Ende des gesamten Verwaltungsverfahrens der Arbeitsplatz, um den sich der Ausländer bemüht hatte, oftmals nicht mehr zur Verfügung steht?

Welche Möglichkeiten für eine Verfahrensbeschleunigung sieht die Bundesregierung?

Aufenthaltsrechtliche Zweifelsfragen werden im Einzelfall mit den Ausländerbehörden geklärt. Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden, die zu nennenswerten Verzögerungen in der Antragsbearbeitung geführt hätten, sind nach Mitteilung der Bundesanstalt für Arbeit nicht aufgetreten.

Im übrigen gewähren die Arbeitsämter ratsuchenden ehemaligen DDR-Vertragsarbeitnehmern alle notwendigen Hilfen bei der Arbeitsvermittlung.

Nach den vorliegenden Äußerungen der Länder sind keine Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen Ausländerbehörden und Arbeitsverwaltung aufgetreten oder liegen entsprechende Erkenntnisse nicht vor.

11. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, daß wegen der räumlich auf das Gebiet des jeweiligen Bundeslandes beschränkten Duldung Arbeitsplatzchancen in anderen Bundesländern nicht wahrgenommen werden können?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse darüber vor, daß wegen der räumlichen Beschränkung der Duldung Arbeitsplatzchancen in anderen Bundesländern nicht wahrgenommen werden können. Eine Arbeitserlaubnis kann zwar nur, solange der Ausländer eine Duldung besitzt, für das jeweilige Bundesland erteilt werden. Aber zwischen Bund und Ländern war abgestimmt, daß den ehemaligen DDR-Vertragsarbeitnehmern die Arbeitssuche in anderen Bundesländern ermöglicht wird, so daß ihnen im Erfolgs-

fall eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden kann. Dementsprechend haben auch die Länder, die sich geäußert haben, keine Erkenntnisse mitgeteilt, daß die räumliche Beschränkung zu den in der Frage genannten Schwierigkeiten geführt hätte.

12. Hält es die Bundesregierung für vertretbar, die Bleiberechtsregelung dahin gehend zu lockern, daß nicht jede länger zurückliegende, geringfügige Straftat zum Ausschluß führt, und statt dessen eine an § 26 Abs. 3 Nr. 2, § 27 Abs. 2 Nr. 4 oder § 88 Abs. 1 AuslG orientierte Abstufung vorgenommen wird?

Die Bundesregierung sieht keine Veranlassung, die zwischen Bund und Ländern erzielte Übereinstimmung hinsichtlich des Ausschlusses von Straftätern zu lockern.

13. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß alleinstehende schwangere Ausländerinnen in besonderem Maße daran gehindert sind, einen Arbeitsplatz zu suchen bzw. zu finden und ihnen deshalb, wie seinerzeit in der DDR, nur die Alternativen Schwangerschaftsabbruch oder Abschiebung vor Augen stehen?
14. Teilt die Bundesregierung ferner die Ansicht, daß solche Parallelen zur ehemaligen DDR unbedingt vermieden werden müssen, und deshalb für Schwangere – ebenso wie für alleinstehende Mütter – eine besondere aufenthaltsrechtliche Perspektive geschaffen werden muß?

Die Bundesregierung hält jeden Vergleich des geltenden Ausländerrechts mit den Praktiken der ehemaligen DDR für verfehlt. Die Entscheidung, daß Ausländern Aufenthalt nur gewährt werden kann, wenn ihr Lebensunterhalt eigenständig gesichert ist, entspricht einem erheblichen öffentlichen Interesse.

Für schwangere Ausländerinnen generell eine Ausnahme zuzulassen, kann nicht befürwortet werden.

15. Hat sich die Regelung zum Ehegatten- und Familiennachzug als ausreichend erwiesen?
Gibt es Schwierigkeiten oder bestimmte, häufiger auftretende Änderungswünsche seitens der Betroffenen?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, daß sich die Regelung zum Ehegatten- und Familiennachzug nicht als ausreichend erwiesen oder daß es Schwierigkeiten oder bestimmte häufiger auftretende Änderungswünsche gegeben hätte. Die vorliegenden Äußerungen der Länder bestätigen diese Aussage.

16. Mit welchen Mitteln wirkt die Bundesregierung auf die Volksrepublik Vietnam ein, um sie zu bewegen, rückkehrwillige Landsleute wieder aufzunehmen?

Vietnamesen mit gültigen Personalpapieren, deren Auslandsaufenthalt den vietnamesischen Vorschriften und denen des Gastlandes entspricht, können jederzeit auch ohne Mitwirkung der hiesigen vietnamesischen Botschaft zurückkehren.

Anderes gilt für die Personengruppe, die sich nach vietnamesischen Bestimmungen illegal im Ausland aufhält.

Die Bundesregierung hat die vietnamesische Regierung auf Arbeitsebene bis hin zur Ebene der Außenminister darauf hingewiesen, daß Vietnam völkerrechtlich verpflichtet ist, eigene Staatsangehörige – unabhängig von deren Willen – zurückzunehmen. Dem hat Vietnam seinen Wunsch nach einer „globalen Lösung“ entgegengesetzt.

Die Bundesregierung hat Vietnam daher den Abschluß eines Rückübernahmeabkommens vorgeschlagen und deutlich gemacht, daß die fortdauernde Verweigerung der Rücknahme als unnötige Belastung der bilateralen Beziehungen betrachtet wird. Welche vietnamesische Anliegen hinsichtlich Art und Weise einer Rückkehr bestehen, wird sich im Rahmen der Verhandlungen zu diesem Rückübernahmeabkommen herausstellen.