

Albers, Willi

Article — Digitized Version

Die soziale und wirtschaftliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Albers, Willi (1990) : Die soziale und wirtschaftliche Eingliederung von
Aussiedlern und Übersiedlern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol.
70, Iss. 3, pp. 139-145

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136616>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise
further usage rights as specified in the indicated licence.*

Willi Albers

Die soziale und wirtschaftliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern

Im Jahre 1989 sind 377 000 Aussiedler und 344 000 Übersiedler in die Bundesrepublik Deutschland gekommen – fast dreimal soviel wie im Jahre 1988. Weiter sind noch 121 000 Asylbewerber zu berücksichtigen, die den Wohnungsmarkt, aber auch die öffentliche Hand über die Sozialhilfe belasten. Professor Willi Albers untersucht, ob sich die damit verbundenen sozialen und wirtschaftlichen Probleme mit dem vorhandenen Instrumentarium lösen lassen.

Die Rechtsgrundlagen für die Maßnahmen zugunsten von Aus- und Übersiedlern stammen überwiegend aus dem ersten Jahrzehnt nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland, als es darum ging, die große Zahl von Vertriebenen und Bombengeschädigten einzugliedern und zu entschädigen. Sie sind zwar in vielen Einzelpunkten geändert und ergänzt worden, aber eine Neuorientierung an den geänderten politischen Verhältnissen und den Möglichkeiten, aus den sozialistischen Ländern in die Bundesrepublik überzusiedeln, ist unterblieben. Hierzu hat sicher auch die kleine Anzahl von Deutschen beigetragen, die in den vergangenen Jahren nach Deutschland zurückkehren konnten. Erst durch die große Übersiedlerwelle aus der DDR seit dem Spätherbst vorigen Jahres und die gestiegene Zahl von Aussiedlern aus Polen, Rumänien und der Sowjetunion ist einer breiteren Öffentlichkeit bewußt geworden, daß diese veralteten Bestimmungen zu unbefriedigenden Ergebnissen führen.

Im folgenden sollen die bestehenden Regelungen und die zur Anpassung an die veränderte Lage getroffenen Änderungen dargestellt werden. Daran anschließend sollen sich Überlegungen, wie zukunftsorientierte Eingliederungshilfen aussehen könnten. Das Bundesministerium des Innern hat 1988 eine Übersicht über die Leistungen an Aussiedler und Übersiedler aus der DDR herausgegeben, die inzwischen aktualisiert worden ist. Sie umfaßt 41 Positionen, die teilweise noch mehrere Teilleistungen enthalten. Daraus kann man einerseits auf die Komplexität unseres sozialen Sicherungs-

systems schließen, andererseits wird aber auch deutlich, daß ich mich auf die wichtigsten Hilfen beschränken muß.

Eingliederung in das Arbeitsleben

In dem am 1. Januar 1990 in Kraft getretenen Eingliederungsanpassungsgesetz ist das bisher nach der Anerkennung als Aussiedler und Übersiedler für ein Jahr gezahlte Arbeitslosengeld durch ein ebenfalls ein Jahr lang zu zahlendes Eingliederungsgeld ersetzt worden. Es wird pauschaliert und beträgt 63 % des um 30 % verminderten durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts in der Bundesrepublik. Es liegt damit unter der Arbeitslosenhilfe eines Durchschnittsverdieners in der Bundesrepublik, der als Alleinstehender 56 % des Nettoarbeitsentgelts erhält. Für einen Verheirateten vergrößert sich der Unterschied noch, da sich das Eingliederungsgeld zwar um etwa 130,- DM/Monat erhöht, aber nur dann, wenn der Ehegatte nicht erwerbstätig war, während die Arbeitslosenhilfe generell beim Vorhandensein von Kindern um 2 % des Nettoarbeitsentgelts größer ist. Da die Eingliederungshilfe aber nicht einkommensabhängig ist – die schwierige Ermittlung des vorherigen Arbeitsentgelts im Herkunftsland erübrigt sich für die Arbeitsverwaltung –, verringert sich freilich für Bezieher kleiner Einkommen die Gefahr einer unzureichenden Sicherung des Existenzminimums und eines Verweises auf die Sozialhilfe. Auch das Krankengeld, das im allgemeinen dem vollen Nettoarbeitsentgelt entspricht, ist durch das niedrige Eingliederungsgeld ersetzt worden.

Der Aus- und Übersiedler muß also von einem Einkommen leben, das zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe liegt, sicher keine überzogene Leistung. Eine Sperrzeit von zwölf Wochen, wie sie für den Bezug von Einkommensersatzleistungen nach einer Kündigung

Prof. Dr. Willi Albers, 72, ist emeritierter Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und ehemaliger Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Kiel.

des Arbeitnehmers in der Bundesrepublik besteht, ist allerdings nicht vorgesehen. Sie würde auch wenig bewirken; denn da die Aus- und Übersiedler ohne nennenswerte eigene Mittel ankommen, würden sie nur Mittel für den Lebensunterhalt statt von der Arbeitslosen- von der Sozialhilfe bekommen. Es wäre auch kein befriedigender Zustand, wenn diese „Heimkehrer“ mit den nicht anerkannten Asylanten auf eine Stufe gestellt würden. Außerdem gehört schon eine gehörige Portion Weltfremdheit dazu, einen Arbeitnehmer, der sein Arbeitsverhältnis im eigenen Land kündigt, ohne einen neuen Arbeitsplatz zu besitzen, mit einem Aus- und Übersiedler gleichzusetzen, der seine Heimat aufgegeben hat und sich in eine ungewisse Zukunft in ein anderes Land begibt, in dem er sich erst zurechtfinden muß.

Aus- und Übersiedler haben auch einen Anspruch, an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung sowie bei Bedarf an Sprachlehrgängen für Deutsch teilnehmen zu können. Dies entspricht dem Anspruch von Bundesbürgern. Es wird lediglich auf eine Bedürftigkeitsprüfung verzichtet, weil sowieso davon auszugehen ist, daß Aus- und Übersiedler in der Regel mittellos sind.

Die Wohnungsversorgung

Es sind im Bereich der Wohnungsversorgung Überbrückungshilfen (Notaufnahme) – die erste Unterbringung in Aufnahmelagern – und die Beschaffung einer normalen Wohnung zu unterscheiden. Die Notaufnahme ist insofern umstritten, weil einerseits nur über eine zentrale Verteilung auf die Bundesländer ein Chaos verhindert werden kann, andererseits trage, so wird eingewandt, die staatliche Beschaffung von Wohnraum, auch wenn es sich nur um Notquartiere handele, zur Aufrechterhaltung des Zustroms von Übersiedlern bei. Denn wenn die Übersiedler sich selbst um eine Wohnung bemühen müssen, bliebe ihnen entweder nur der Gang zum Sozialamt übrig, das auch nach Anmietung von Pensionen, Hotels, Ferienheimen und Schiffen über keine Möglichkeiten der Wohnraumbeschaffung mehr verfüge, so daß sie wieder in die DDR zurückkehren müßten, oder sie würden erst in die Bundesrepublik kommen, wenn sie eine Wohnung gefunden hätten. Das würde den Übersiedlerstrom stark bremsen. Die Übernahme der Transportkosten des Umzugsgutes vom Aufnahmelager zum endgültigen Wohnort verstärkte die Anreize ebenfalls.

Von politischer Seite (z. B. von Henning Scherf, Bremen) wird argumentiert, daß nach Öffnung der Grenze zur DDR kein Unterschied mehr bestehe, ob jemand von Leipzig nach Bremen oder von München nach Bremen umzieht. Daß die Bewohner der DDR keine Kennt-

nisse über den westdeutschen Wohnungsmarkt besitzen und auch nicht über genügend Westgeld verfügen, um sich zu orientieren, wird dabei übersehen. Man sollte dann lieber so ehrlich sein und zugeben, daß man eine Politik der Nadelstiche befürwortet, mit deren Hilfe man den Zustrom von Übersiedlern stoppen möchte.

In der zweiten Phase, in der es um die endgültige wohnungsmäßige Unterbringung geht, haben die Aus- und Übersiedler wie alle Bundesbürger Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein, der zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigt, wenn ihr Einkommen bestimmte Grenzen nicht überschreitet. Das ist von wenigen Ausnahmen abgesehen der Fall.

Sie sind nur insofern besser gestellt, als diese Einkommensgrenzen in den ersten fünf Jahren nach der Aus- oder Übersiedlung um etwa 500,- DM monatlich höher als für Altbürger liegen. Eine ähnliche Regelung bestand beim Bezug von Wohngeld, wo ein spezieller Freibetrag für die Dauer von vier Jahren in Höhe von 200,- DM monatlich gewährt wurde. Diese Sonderregelung ist durch das Eingliederungsanpassungsgesetz mit Wirkung vom 1. Januar 1990 abgeschafft worden. Geht man davon aus, daß die Aus- und Übersiedler vor einem Neuanfang stehen, bei dem ein Nachholbedarf für die Grundausstattung mit vielen Gütern besteht, durch den das verfügbare Einkommen geschmälert wird, kann diese Besserstellung nicht als überzogen angesehen werden.

Krise des Wohnungsmarktes

Darin liegt aber auch nicht die Krise auf dem Wohnungsmarkt begründet. Nachdem die Regierung ihren ursprünglichen Plan, ein Sonderprogramm für den Wohnungsbau für Aus- und Übersiedler nach dem Vorbild des Programms für die Ungarnflüchtlinge im Jahre 1956 aufzulegen, aufgegeben hat, müssen die Aus- und Übersiedler sich mit den Altbürgern in die gleiche Schlange der Wohnungssuchenden einreihen. Die Misere liegt in dem Ungleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt zwischen Angebot und Nachfrage, unter dem auch die Altbürger zu leiden haben. Hier wirken Fehlentwicklungen in der Vergangenheit nach. Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre war am Markt vorbei produziert worden. Wer wollte schon teure Eigentumswohnungen in Hochhäusern kaufen, wie sie z. B. von der Neuen Heimat angeboten wurden? Es bildeten sich Wohnungshalden. Hinzu kam, daß Eigentumswohnungen, die Bauträgergesellschaften (Abschreibungs-gesellschaften) auf „Vorrat“ gebaut hatten, praktisch von heute auf morgen unverkäuflich wurden und diese Gesellschaften bundesweit zusammenbrachen. Überdies wurden die Arbeitsplätze unsicherer, wodurch auch der

Eigenheimbau eingeschränkt wurde. Die daraus resultierende Schrumpfung der Nachfrage nach Neubauwohnungen schlug voll auf die Bauwirtschaft durch, die in großem Umfang Arbeitskräfte freisetzte. Diese Arbeitskräfte sind für die Bauwirtschaft weitgehend endgültig verloren, weil sie in andere Branchen übergewechselt sind, so daß die Kapazität der Bauwirtschaft nicht ausreichend an die starke Nachfrage angepaßt werden kann.

Hinzu kommen gravierende Fehlentscheidungen in der Wohnungspolitik. Als sich durch den Zustrom von Aus- und Übersiedlern der Mangel an Wohnungen verstärkte – auch vorher war aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs in Verbindung mit der oben beschriebenen Entwicklung der Bauwirtschaft in Ballungsgebieten der Wohnungsmarkt schon angespannt –, hat man ohne Zögern den sozialen Wohnungsbau wieder aktiviert. Offenbar waren nur wenige Wohnungspolitiker überzeugte Marktwirtschaftler; denn die mit dem sozialen Wohnungsbau verbundenen dirigistischen Eingriffe in den Wohnungsmarkt (Marktspaltung) waren so offenkundig, daß der Bund sich weitgehend aus diesem Bereich zurückgezogen hatte. Da diese Nachteile weiter bestehen, wird sich die Fehlbelegung von Sozialwohnungen auch bei den jetzt neu geförderten Wohnungen wieder als Problem erweisen, und die Verschwendung öffentlicher Mittel, die darin zum Ausdruck kommt, daß die Differenz der Mietpreise zwischen frei finanzierten und Sozialwohnungen nur einen Bruchteil des Subventionsbetrages ausmacht, besteht weiter. Konsequenter wäre eine Verbesserung des Wohngeldes gewesen, das gezielt für einkommensschwache Personenkreise, zu denen der ganz überwiegende Teil der Aus- und Übersiedler in den ersten Jahren – aber nicht auf Dauer – gehört, für tragbare Mieten gesorgt hätte. So reicht angesichts der hohen Subvention je Wohnung die Zahl der geförderten Sozialwohnungen bei weitem nicht aus, um für einkommensschwache Personengruppen Wohnungen zur Verfügung zu stellen.

Im Bereich der Wohnungsversorgung prallen die Interessen von Altbürgern und Aus- und Übersiedlern am stärksten – noch schärfer als auf dem Arbeitsmarkt – aufeinander. Es hängt von den Prioritäten der Politiker ab, wie sie hierauf reagieren. Im Schlußabschnitt wird auf die politische Würdigung der mit den Über- und Aussiedlern verbundenen Probleme eingegangen.

Erleichterungen für den Start

Wer mit wenigen Habseligkeiten in die Bundesrepublik kommt, muß hohe Belastungen für die Grundaussstattung mit wichtigen Bedarfsgütern auf sich nehmen.

Der Bund erleichtert die Anschaffungen durch zinsvergünstigte Einrichtungsdarlehen (Zinsverbilligung im Jahre 1989 3,5 %) bis zu 3000,- DM für Alleinstehende, 5000,- DM für kinderlos Verheiratete und zusätzlich 1000,- DM für jede weitere zum Haushalt gehörende Person bis höchstens insgesamt 10000,- DM.

Das Begrüßungsgeld von 100,- DM je Besucher ist durch einen Zuschuß des Bundes zum Devisenfonds der DDR ersetzt worden, aus dem DDR-Bürger Geld bis 200,- DM West bei Reisen in die Bundesrepublik umtauschen können. Unabhängig davon ist das einmalige Überbrückungsgeld von 200,- DM für Übersiedler bestehen geblieben.

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft kann für die Eingliederung von Wissenschaftlern für die Dauer von zwei Jahren zusätzliche Stellen für Aus- und Übersiedler an Universitäten und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen finanzieren.

Durch das Eingliederungsanpassungsgesetz sind zwei Steuervergünstigungen gestrichen worden, die allerdings nicht speziell für Aus- und Übersiedler, sondern für Vertriebene und politisch Verfolgte geschaffen wurden. Es handelt sich um die Bewertungsfreiheit für Fabrikgebäude, Lagerhäuser und landwirtschaftliche Betriebsgebäude, die innerhalb von zehn Jahren nach der Begründung des Wohnsitzes in der Bundesrepublik errichtet worden sind (§ 7e EStG), und die Steuerbegünstigung nicht entnommener Gewinne für die Dauer von acht Jahren nach § 10a als Sonderausgaben bis zu 50% des nicht entnommenen Gewinns, maximal 20000,- DM jährlich. Übersiedler konnten diese Steuerermäßigungen sowieso nicht in Anspruch nehmen, und da nur ein kleiner Teil der Aussiedler als Selbständige tätig werden dürfte, hatte diese Vorschrift kaum eine praktische Bedeutung für den hier untersuchten Personenkreis.

Die soziale Sicherung im Alter

Aussiedler und Übersiedler, die im fortgeschrittenen Alter in die Bundesrepublik kommen, haben in der Regel keine Möglichkeit mehr, durch eigene Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung Ansprüche zu erwerben, die eine ausreichende Sicherung im Alter gewährleisten. Aus diesem Grunde hat der Gesetzgeber schon im ersten Fremdrengengesetz ab 1. September 1952 Ausgleichsmaßnahmen eingeführt. Dabei stand er vor der Entscheidung, Entschädigungen für im Herkunftsland erworbene, aber nicht zu realisierende Ansprüche auf eine Alterssicherung zu gewähren, oder die Aussiedler und Übersiedler als eine in die deutsche Bevölkerung integrierte Gruppe zu betrachten. Im ersten Fall bemißt sich die Entschädigung nach den im Herkunftsland erworbenen Ansprüchen, im zweiten Fall werden

die Vertriebenen und Sowjetzonenflüchtlinge – so die damalige Bezeichnung – so gestellt, als hätten sie während ihres gesamten Arbeitslebens in der Bundesrepublik Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt. Für die gewandelte Einstellung des Gesetzgebers ist nun interessant, daß die erste Fassung des Fremdrentengesetzes von 1952 die Entschädigungsregelung vorgeschrieben hat, während die ab 1. Januar 1959 geltende Änderung die Eingliederungskonzeption verwirklichte.

Die Gründe für die Änderung liegen auf der Hand. In den Herkunftsländern war das Niveau der Arbeitsentgelte in der Regel erheblich niedriger als in der Bundesrepublik und/oder die Altersrenten erreichten nicht die gleiche Relation zum deutschen Arbeitsentgelt. Das hatte zur Folge, daß die Alterssicherung der Aussiedler erheblich schlechter als diejenige der Altbürger war und vielfach nicht einmal zur Sicherung des Existenzminimums – besonders bei älteren Aussiedlern und langen ausländischen Vorversicherungszeiten – ausreichte.

Verfahren der Renteneinstufung

Dieses Verhältnis der Renten zwischen Aus- und Übersiedlern und Altbürgern hat sich nun aufgrund der Durchführungsbestimmungen für die Ermittlung der Arbeitsentgelte, die der Rentenberechnung zugrunde liegen, teilweise umgekehrt. Das ist politisch zum Stein des Anstoßes geworden. Die Ursache liegt darin, daß die Höhe des Arbeitsentgelts für jedes Jahr des Arbeitslebens im Ausland oder in der DDR, wie dies für die Rentenberechnung notwendig wäre, nicht exakt festzustellen ist. Der Gesetzgeber hat deshalb zur Vereinfachung

Richtwerte für verschiedene Berufsgruppen festgelegt. Die Versicherten wurden danach bei den gewerblichen Arbeitern in drei, bei Arbeitern in der Land- und Forstwirtschaft in je zwei und bei Angestellten in fünf Leistungsgruppen eingeteilt. Das ergibt insgesamt zwölf Richtwerte für das Arbeitseinkommen, wenn man von den Sonderregelungen für Selbständige absieht. Für Arbeiter wird dabei z. B. nur (vereinfacht) zwischen Facharbeitern (Meistern), angelernten Arbeitern und Hilfsarbeitern (ungelernten Arbeitern) unterschieden.

Bei einer so groben Einstufung kann es nicht ausbleiben, daß die Aus- und Übersiedler teilweise zu günstig und teilweise zu ungünstig eingestuft wurden. P. Hüttemeier¹ gibt ein Beispiel für kaufmännische Angestellte im Einzelhandel, bei dem ihre Überbewertung nach dem Fremdrentengesetz 12 % betrug. In der öffentlichen Diskussion hat man nun solche ungerechtfertigten Besserstellungen aufgegriffen, aber verschwiegen, daß es auch entsprechende Schlechterstellungen gibt, die einkommensmäßig im oberen Bereich der jeweiligen Leistungsgruppe angesiedelt sind.

Der Gesetzgeber hat hierauf im Rentenreformgesetz 1992 mit einer verfeinerten Einstufung der Aus- und Übersiedler reagiert. Neu eingeführt wurde eine Unterteilung nach 24 Wirtschaftsbereichen und nach dem Geschlecht. Damit kann (theoretisch) der wichtigste Grund für eine falsche Einstufung der Aus- und Übersiedler beseitigt werden; denn in der Bundesrepublik werden die Lohnsätze nicht nach Berufsgruppen, sondern nach Wirtschaftsbereichen (Branchen) vereinbart. Ein Tischler oder Elektriker wird also unterschiedlich entlohnt, je nachdem zu welcher Branche der Betrieb gehört, in dem er arbeitet.

Nach den neuen Richtwerten² ergeben sich 384 Einstufungsmöglichkeiten (8 Leistungsgruppen, 2 Geschlechter, 24 Branchen). Hier ist also mit deutscher

¹ P. Hüttemeier: Die Eingliederung der Aus- und Übersiedler in unser Rentenversicherungssystem, in: Aktuelles Presse-seminar des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt/M. 1990.

² Anlage 17 zum geänderten Fremdrentengesetz.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Rasul Shams
Großoktav,
74 Seiten, 1989,
broch. DM 14,80
ISBN 3-87895-368-2

INTERESSENGRUPPEN UND ANPASSUNGS- KONFLIKTE IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Fallstudie I Türkei

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Gründlichkeit – um nicht zu sagen Perfektion – vorgegangen worden. Wie diese Regelung allerdings in die Praxis umgesetzt werden kann, ist eine zweite Frage; denn die Aus- und Übersiedler werden zwar den Namen der Firma angeben und auch ihre Tätigkeit beschreiben können, aber damit ist ihre Zugehörigkeit zu der richtigen Branche noch nicht eindeutig geklärt. Berücksichtigt man dann noch die Sprachschwierigkeiten, dürften die Schwierigkeiten für die Verwaltung nicht klein sein. Der erste Eindruck ist jedenfalls: die Politiker und Juristen sehen ihre Aufgabe als erfüllt an, aber sie haben die Verwaltung im Regen stehen lassen.

Ansprüche auf Renten

Für das Rentenniveau ist weiter die Bestimmung wichtig, daß, wenn eindeutige Beweise über Dauer und Einstufung der Arbeit nicht beigebracht werden können, die „glaubhaft“ gemachten Ansprüche um ein Sechstel gekürzt werden. Zwar gibt es auch für deutsche Versicherte eine ähnliche Regelung, wenn Unterlagen vor Ende des Zweiten Weltkrieges vernichtet oder verlorengegangen sind. Aber das ist die Ausnahme, während der Abschlag für Aus- und teilweise auch für Übersiedler eher die Regel ist. Dadurch sind die Renten für diese Gruppe im allgemeinen niedriger als für Altbürger.

Es sind noch einige weitere Bestimmungen des Fremdrentengesetzes geändert worden. So konnten bisher Übersiedler aus der DDR ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit – also auch dort beschäftigte Gastarbeiter – Ansprüche auf Renten geltend machen. In Zukunft gilt dies nur für Deutsche, die wenigstens 15 Jahre in der DDR gelebt haben.

Für aus Polen kommende Aussiedler gilt eine Besonderheit, weil ihre Ansprüche durch das Rentenabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen vom 9. Oktober 1975 – also durch einen völkerrechtlichen Vertrag – geregelt sind. Er erstreckt sich auf alle Zuwanderer aus Polen unabhängig von ihrer Volkszugehörigkeit, die einen Wohnsitz in der Bundesrepublik begründen. Dieses aus heutiger Sicht angesichts der weitgehend unbeschränkten Ausreisemöglichkeit aus Polen unerwünschte Ergebnis läßt sich nur durch eine Vertragsänderung mit Zustimmung der polnischen Regierung korrigieren.

Die Zuerkennung der Vertriebeneneigenschaft

Das Lastenausgleichsgesetz setzt für den Anspruch auf Entschädigung einen Vertreibungs- oder Kriegsschaden³ voraus. Für die Anerkennung eines Vertreibungsschadens ist ein Wohnsitz in den ehemals deutschen Ostgebieten oder außerhalb der Grenzen des

Deutschen Reiches von 1937 sowie dessen Verlust durch Vertreibung, insbesondere durch Ausweisung oder Flucht sowie eine deutsche Staatsangehörigkeit oder Volkszugehörigkeit erforderlich⁴. Die wichtigste – wenn auch nicht einzige – Voraussetzung für einen Entschädigungsanspruch ist also die Zuerkennung der Vertriebeneneigenschaft.

Aussiedler ist, wer als deutscher Staatsangehöriger oder Volkszugehöriger nach Abschluß der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen die Vertreibungsgebiete verlassen hat. Er ist rechtlich auch Vertriebener, wenn das Verlassen des Vertreibungsgebietes auf einer auf die deutsche Volkszugehörigkeit zurückzuführende Nötigung beruht (Bundesgerichtshof). Es muß sich um eine Nachwirkung der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen handeln, wobei es für einen Vertreibungsdruck genüge, daß „Nachteile“ als Deutscher erlitten werden oder ein „Gefühl der Vereinsamung“ bestehe. Eine solche „Bedrückung“ sei regelmäßig als wesentliche Ursache für das Verlassen des Aussiedlungsgebietes anzusehen (Bundesverwaltungsgericht).

Durch die politische Entwicklung in der DDR und den osteuropäischen Staaten ist diese Argumentation aber fragwürdig geworden. Der Gesetzgeber hat allerdings daraus noch keine Konsequenzen gezogen, so daß die Gerichte (Bundesverwaltungsgericht) und die Verwaltung festlegen mußten, welche Anpassungen notwendig sind.

Bei Übersiedlern aus der DDR hat man einen Vertreibungsdruck noch bei den Flüchtlingen unterstellt, die im Herbst vorigen Jahres über Ungarn, Prag oder Warschau in die Bundesrepublik gekommen sind. Seit der Öffnung der Grenze am 9. November 1989 ist diese Auffassung aber kaum mehr aufrechtzuerhalten, und die Ausstellung von Vertriebenenausweisen an Übersiedler (Ausweis C für Sowjetzonenflüchtlinge) ist seit dem 1. Januar 1990 eingestellt worden. Damit entfallen auch Ansprüche aus dem Lastenausgleichsgesetz, die so wieso beschränkt waren (Härteklause). Die weiter oben genannten Maßnahmen werden davon allerdings nicht berührt.

Bei den Aussiedlern sind die Verhältnisse bei den aus Rumänien und der UdSSR kommenden Deutschen zur Zeit noch anders zu beurteilen als bei den aus Polen und Ungarn kommenden. Bei der ersten Gruppe haben viele erst seit kurzem die Möglichkeit erhalten, ihre zum Teil mehrfachen und längere Zeit zurückliegenden Aus-

³ Die Ostschäden von Bundesbürgern mit Vermögen im Vertreibungsgebiet können in unserem Zusammenhang vernachlässigt werden.

⁴ Bundesvertriebenengesetz § 1.

reiseanträge in die Tat umzusetzen. Insofern treffen die von der Rechtsprechung festgelegten Kriterien für einen „Vertreibungsdruck“ noch zu.

Problematische Schadensermittlung

Das garantiert ihnen allerdings noch nicht automatisch einen Entschädigungsanspruch für zurückgelassenes Vermögen. In Rumänien sind die von der Regierung Ceauşescu erlassenen Enteignungsgesetze, von denen ja in erster Linie die deutsche und ungarische Minderheit betroffen war, bisher noch in Kraft. Hier kann also ein Vermögensschaden unterstellt werden. In Polen werden Haus- und Grundbesitz – auch private landwirtschaftliche Betriebe – beim Verlassen des Landes nicht mehr enteignet. Es gibt sogar private Organisationen, die man mit der Verwaltung des Vermögens beauftragen kann. (Was ist in Polen nicht möglich?) Werden Vermögenswerte vor dem Verlassen des Landes verkauft, ist der Verkaufserlös auf den Vermögensschaden anzurechnen, der nach den Einheitswerten von 1935 berechnet wird, so daß infolge der niedrigen Bewertung dieses Vermögens in der Regel kein Schaden mehr besteht.

Wie problematisch die Schadensermittlung und Entschädigung ist, zeigt das Beispiel der Rußlanddeutschen. Als Vertreibung wird die 1941 von Stalin angeordnete Umsiedlung aus der autonomen Wolgarepublik angesehen. Zu diesem Zeitpunkt waren die Wolgadeutschen aber schon nicht mehr Eigentümer ihrer Bauernhöfe; denn diese waren bereits vorher nach der kommunistischen Revolution enteignet worden. Die Lastenausgleichsämter müssen also bis zum Jahre 1917 oder 1918 zurückgehen, um festzustellen, ob die 1941 Umgesiedelten oder deren Vorfahren damals Eigentum besessen haben. Ist dies der Fall, muß ein fiktiver Einheitswert für den 1935 in der Regel bereits in einen Staatsbetrieb aufgegangenen Bauernhof ermittelt werden. Konnten die Rußlanddeutschen inzwischen wieder Hauseigentum erwerben, das sie vor der Aussiedlung veräußern konnten, ist der Veräußerungspreis auf den Schaden anzurechnen. Dabei hat sich für Aussiedler 1988 eine durchschnittliche Entschädigung einschließlich der aufgelaufenen Zinsen, die in der Regel höher als die zuerkannte Entschädigung sind, von 6650,- DM ergeben.

Es kann bezweifelt werden, ob damit den Geschädigten geholfen und der Verwaltungsaufwand zu rechtfertigen ist, zumal das Ergebnis vielfach auf willkürlichen Annahmen beruht. Der Anteil der Aussiedler, der eine Hauptentschädigung nach dem Lastenausgleichsgesetz erhält, ist außerdem klein, d. h. der größte Teil geht leer aus. Die ganz überwiegende Zahl der von der Ausgleichsverwaltung noch erteilten Bescheide besteht aus

Ablehnungen der Entschädigungsanträge. Der Gesetzgeber hatte deshalb in der 31. (!) Änderung des Lastenausgleichsgesetzes vom 26. Januar 1987 festgelegt, daß Vertreibungsschäden, die Aussiedlern entstehen, nur bis zum 31. 12. 1991 anerkannt werden sollen. Die inzwischen eingetretenen Veränderungen in den osteuropäischen Vertreibungsgebieten lassen eine frühere Änderung als vordringlich erscheinen.

Für Aussiedler aus Polen wurde für das Bekenntnis zum deutschen Sprach- und Kulturraum die während der Besetzung oder Annexion im Zweiten Weltkrieg auf Antrag vorgenommene Eintragung in die deutsche Volksliste als ausreichend angesehen. Die Vertriebenenämter gehen neuerdings nach dem schon länger praktizierten bayrischen Vorbild aber dazu über, die Eintragung in die deutsche Volksliste 3, für die ein deutscher Großelternteil genügte, allein nicht mehr als ausreichend anzusehen. Damit dürfte dem größeren Teil der Zuwanderer aus Polen eine Anerkennung als Aussiedler versagt sein.

Unbefriedigend ist auch die Gewährung von Hausratshilfe. Als sie im Lastenausgleichsgesetz 1952 auf einen Grundbetrag von 1 200,- DM festgesetzt wurde, bedeutete dies eine spürbare Hilfe, auch wenn sie wegen der beengten finanziellen Lage des Lastenausgleichsfonds in drei Raten ausgezahlt werden mußte. Was kann sich heute ein Aus- oder Übersiedler dafür als Ersatz für den verlorenen Hausrat kaufen? Grundlegende Änderungen der Rechtsgrundlagen für Aus- und Übersiedler erscheinen notwendig.

Veränderte politische Bedingungen

Die Reformbedürftigkeit der Maßnahmen wird von allen Seiten anerkannt. Sie wird auch durch das am 1. Januar 1990 in Kraft getretene Eingliederungsanpassungsgesetz, die Änderung des Fremdrentengesetzes, durch das Rentenreformgesetz 1992 und das Auslaufen der Entschädigungsansprüche nach dem Lastenausgleichsgesetz zum 31. Dezember 1991 bestätigt. Über den Inhalt der Reform gehen die Meinungen aber weit auseinander. Die Unterschiede beruhen teilweise auf einer abweichenden politischen Einschätzung der weiteren Aussiedlung von Deutschen und ihrer Aufnahme im Bundesgebiet.

Wenn z.B. bei der Aufnahme von Tamilen Menschenrechte ins Spiel gebracht werden, während die Aufnahme von Deutschen als Deutschtümelei abqualifiziert wird, müssen Rechtsänderungen natürlich anders aussehen, als wenn man die Aufnahme von ausgesiedelten Deutschen als nationale Verpflichtung ansieht. Sie muß nicht dazu führen, diese Deutschen zum Verlassen ihrer

Heimatländer anzureizen; aber sie besteht darin, sie nicht abzuweisen und ihre Eingliederung zu fördern, wenn sie an das Tor der Bundesrepublik klopfen. Da das Wort „Nationalbewußtsein“ in der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik nach der Diskreditierung durch den Nationalsozialismus, als es mit Machtpolitik gleichgesetzt wurde, zu einem Fremdwort geworden ist, ist es nicht erstaunlich, daß die junge Generation sich von nationalen Appellen nicht mehr angesprochen fühlt. Eine solche Haltung wird bei der älteren Generation dagegen überwiegend ein Kopfschütteln hervorrufen.

Bei der Aufnahme von Deutschen aus der DDR liegen die Meinungsverschiedenheiten nicht in der Frage, ob es wünschenswert ist, sie zum Verlassen ihres Landes aufzufordern. Es besteht Übereinstimmung, sie zum Verbleiben in ihrem Land zu veranlassen. Die Meinungsverschiedenheiten gehen darauf zurück, ob die bestehenden Eingliederungshilfen eine oder die wesentliche Ursache für den anhaltenden Übersiedlerstrom sind und man sie deshalb abschaffen oder stark einschränken sollte.

Furcht um den Besitzstand

Die Äußerungen der ersten über Ungarn, Prag und Warschau kommenden Übersiedler belegen eindeutig, daß das Streben nach mehr Freiheit der Grund für die risikoreiche Ausreise war. Nach Öffnung der Grenze zur Bundesrepublik hat sicher das Streben nach mehr wirtschaftlichem Wohlstand bei den Übersiedlern an Gewicht gewonnen. Aber anzunehmen, daß eine Kürzung von Eingliederungshilfen, das Versagen von Hilfe bei der Wohnungsbeschaffung usw. die Übersiedlerwelle kappen könnte, verkennet die tieferliegenden Motive, die zu einer Übersiedlung in den Westen führen: man möchte einem Leben entfliehen, in dem man 45 Jahre wie hinter Gittern in einem Gefängnis und unter ständigem Mangel an lebenswichtigen Gütern leben mußte. Die Übersiedlerwelle kann nur gebrochen werden, wenn in der DDR die Überzeugung wächst, daß man in Zukunft auch im eigenen Land ein menschenwürdiges Dasein führen kann. Eine Abschaffung oder drastische Kürzung von Eingliederungshilfen würde für die Betroffenen lediglich zu sozialen Härten führen, die zu dem Gedanken einer Solidargemeinschaft, der einer Wiedervereinigung zugrunde liegt, im Widerspruch stehen.

Damit ist bereits ein weiterer Faktor, der Kritik an den Hilfsmaßnahmen auslöst, angesprochen. Die Bürger der Bundesrepublik fürchten um ihren Besitzstand, weil sie mit spürbaren Opfern zu ihren Lasten rechnen. Diese Erscheinung hat es auch bereits bei der Eingliederung der Vertriebenen nach dem Ende des Zweiten

Weltkrieges gegeben. So wurde in Schleswig-Holstein von den Einheimischen ein Schleswig-Holstein-Block gegründet, der sich zum Ziel gesetzt hatte, zu weit gehende „Bevorzugungen“ von Vertriebenen zu verhindern. Er ist allerdings nie im Landtag vertreten gewesen und nach relativ kurzer Zeit wieder verschwunden. Das Bedauerliche an der gegenwärtigen Situation ist, daß Politiker solche Ängste in der Hoffnung auf Stimmengewinne schüren.

Übergang zu Eingliederungshilfen

Leistungen an Aus- und Übersiedler sollten nicht auf einem Ausgleich von in der Vergangenheit erlittenen Schäden, sondern auf eine erfolgreiche wirtschaftliche und soziale Eingliederung in der Bundesrepublik ausgerichtet sein. Das Lastenausgleichs- und Vertriebenen-gesetz sollte deshalb außer Kraft gesetzt und durch ein Heimkehrer- oder Rückkehrergesetz ersetzt werden, das ausschließlich Eingliederungshilfen vorsieht.

Die Frage, ob eine Entschädigung oder die Eingliederung im Vordergrund stehen sollte, hat bereits bei der Beratung des Lastenausgleichsgesetzes eine wichtige Rolle gespielt. Ich habe damals vom Lastenausgleich nach vorwärts und rückwärts gesprochen. Der Gesetzgeber hat schließlich beide Ziele berücksichtigt, aber eine deutliche Priorität für die Eingliederung gesetzt. Auch wegen der dargestellten Willkür bei der Schadensermittlung 45 Jahre nach Eintritt der Schäden sollten die Leistungen auf Eingliederungshilfen beschränkt werden.

Bei der Anerkennung von Aussiedlern sollte darauf hingewirkt werden, daß in allen Herkunftsländern ein gelenktes Aussiedlerverfahren eingeführt wird, bei der die Prüfung der deutschen Volkszugehörigkeit durch deutsche Dienststellen vor der Ausreise erfolgt. Das betrifft in erster Linie Polen, von wo über 90 % der Aussiedler mit einem Touristenvisum einreisen, von denen dann aber der größte Teil nicht als Aussiedler anerkannt wird. Diese Polen bleiben in der Bundesrepublik und durchlaufen zu einem großen Teil noch das Asylverfahren mit einer Anerkennungsquote von etwa 1 %.

Insgesamt hat die Bestandsaufnahme der Maßnahmen zugunsten von Aus- und Übersiedlern ergeben, daß eine generelle ungerechtfertigte Besserstellung gegenüber den Altbürgern nicht besteht, zumal wenn man die ab 1. Januar 1990 im Eingliederungsanpassungsgesetz verwirklichten Kürzungen berücksichtigt. Bei den komplexen Tatbeständen für die verschiedenen Gruppen der Aus- und Übersiedler ist es allerdings nicht möglich, eine in allen Einzelfällen befriedigende Lösung zu finden.