

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Trenz und der Fraktion
DIE GRÜNEN/Bündnis 90
— Drucksache 11/8313 —**

Situation ausländischer Arbeitskräfte in der ehemaligen DDR

Die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften wurde von der ehemaligen DDR über Staatsverträge mit den Herkunftsländern geregelt. Nach dem Beitritt der ehemaligen DDR sollen, so ist der Presse zu entnehmen, diese zwischenstaatlichen Verträge nichtig sein.

Vorbemerkung

Zum 31. Dezember 1989 hielten sich im Gebiet der ehemaligen DDR rund 91 000 ausländische Arbeitnehmer aufgrund entsprechender Regierungsabkommen auf. Nach Angaben des ehemaligen Arbeitsministeriums der DDR hat sich die Zahl bis zum 30. September 1990 wie folgt entwickelt:

	31. 12. 1989	30. 9. 1990
Vietnam	59 000	44 000
Mosambik	15 100	10 000
Polen		
– Pendler	2 500	2 200
– Nichtpendler	3 500	3 000
Angola	1 300	600
Kuba	8 300	1 800
China	900	300
	90 600	61 900

Die Bundesregierung geht davon aus, daß bis Ende 1991 die meisten dieser ausländischen Arbeitnehmer das Beitrittsgebiet

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung vom 9. November 1990 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

wieder verlassen. Für Kubaner und Chinesen wird dies schon Ende diesen Jahres der Fall sein. Auf diese treffen die nachstehenden Ausführungen nur sehr begrenzt zu. Insbesondere wurden mit Kuba und der Volksrepublik China keine Abfindungsregelungen vereinbart.

Die von der ehemaligen DDR seit Mitte der siebziger Jahre geschlossenen Regierungsabkommen dienten der Deckung eines planwirtschaftlich ermittelten Arbeitskräftebedarfs in den Betrieben. Die auf vier bis fünf Jahre befristeten Beschäftigungsverhältnisse ermöglichten keinen Familiennachzug; die vorgesehene Qualifizierung der Arbeitnehmer bezog sich in der Regel lediglich auf ein Anlernen in der ausgeübten Beschäftigung.

Da die Regierungsvereinbarungen die ausländischen Arbeitnehmer teilweise unwürdigen Arbeits- und Lebensbedingungen aussetzten und die den Betrieben obliegenden umfassenden Beschäftigungs- und Leistungspflichten mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen nicht zu vereinbaren sind, wurde im Zuge des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft eine Umstellung der Regierungsabkommen angestrebt und erreicht. Aufgrund entsprechender Änderungsabkommen, die noch von der ehemaligen DDR-Regierung völkerrechtlich verbindlich im Laufe des Jahres 1990 geschlossen wurden und deren wesentlicher Inhalt im Verordnungswege umgesetzt und durch den Einigungsvertrag als fortgeltendes Recht übergeleitet wurde, erhalten die ausländischen Arbeitnehmer das Recht, im Rahmen der ursprünglich vorgesehenen Beschäftigungsdauer ihren Arbeitsplatz frei zu wählen oder vorzeitig unter Inanspruchnahme besonderer Hilfen zurückzukehren. Eine Fortgeltung der Arbeitsplatzgarantie hätte die Betriebe im Beitrittsgebiet in dem schwierigen Anpassungsprozeß behindert und die ausländischen Arbeitnehmer besser gestellt als ihre deutschen Kollegen. Mit dem Anspruch auf eine Arbeitserlaubnis bis zur ursprünglich vertraglich vorgesehenen Beschäftigungsdauer sowie auf Leistungen des Arbeitsförderungsgesetzes wird das Vertrauen der ausländischen Arbeitnehmer aber ausreichend geschützt. Ein dauerndes Bleiberecht im Bundesgebiet wird allerdings nur in besonderen Ausnahmefällen gewährt werden können, in denen geschaffene Vertrauenstatbestände dies rechtfertigen.

1. Treffen die Informationen zu, daß diese Verträge nichtig sind, weil die DDR staatsrechtlich untergegangen ist?

Die Regierungsabkommen – in Gestalt der Änderungen, die sie im Laufe des Jahres 1990 erfahren haben – sind völkerrechtlich wirksame Verträge, auf die Artikel 12 des Einigungsvertrages anzuwenden ist. Praktische Bedeutung hat die Entscheidung über die Fortgeltung der Verträge jedoch nicht, da die wesentlichen Rechte und Pflichten der ausländischen Arbeitnehmer in durch den Einigungsvertrag (BGBl. II Nr. 35 vom 28. September 1990) übergeleiteten Verordnungen niedergelegt sind, die unmittelbar geltendes Recht sind (siehe Anlage II, Kapitel VIII Sachgebiet E Abschnitt I, 2., Abschnitt III. 2. und 4.).

2. Trifft es zu, daß Ausländern/innen, die aufgrund von zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit der ehemaligen DDR als Arbeitnehmer/innen eingereist sind und sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden soll?
Warum sollen sie keine Aufenthaltsberechtigung erhalten?

Es trifft zu, daß die ausländischen Arbeitnehmer, die aufgrund von Verträgen der ehemaligen DDR mit ihren Herkunftsländern eingereist sind, nach Inkrafttreten des neuen Ausländerrechts am 1. Januar 1991 grundsätzlich eine Aufenthaltsbewilligung erhalten sollen. Diejenigen ausländischen Arbeitnehmer, die sich bereits länger als acht Jahre im Gebiet der ehemaligen DDR aufhalten, erhalten jedoch nach Maßgabe der Vorschriften des neuen Ausländergesetzes eine Aufenthaltserlaubnis, die auch sogleich unbefristet erteilt werden kann. Sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, besteht auch ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung.

3. Trifft es zu, daß diese Aufenthaltsbewilligung bis zu der in der zwischenstaatlichen Vereinbarung vorgesehenen Beschäftigungsdauer verlängert werden kann?
Weshalb soll kein Rechtsanspruch für die Betroffenen, zumindest für die Dauer der Vereinbarungszeit, vorgesehen werden?
Mit welcher Begründung wird die Aufenthaltsdauer für sie nicht für eine Verfestigung des Aufenthalts nach dem Ausländergesetz angewendet?

Rechtsgrundlage für die Beschäftigung sind in erster Linie die von der ehemaligen DDR abgeschlossenen zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Solange der Arbeitnehmer die in der zwischenstaatlichen Vereinbarung vorgesehene Beschäftigung ausübt, oder wenn er seinen ursprünglichen Arbeitsplatz durch vorzeitige Beendigung seitens des Betriebes verloren hat, besteht auch ein Rechtsanspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung bis zum Ablauf der vorgesehenen Beschäftigungsdauer. Die Ermessensregelung des § 28 Ausländergesetz greift erst ein, wenn die Beschäftigung vor Ablauf der vorgesehenen Beschäftigungsdauer auf Wunsch des Ausländers endet und der Arbeitnehmer für eine andere Beschäftigung im Bundesgebiet bleiben will. Auch in diesem Fall einen Rechtsanspruch zu gewähren, bedürfte einer besonderen gesetzlichen Regelung. Diese wäre jedoch sachlich nicht gerechtfertigt. Nicht einmal von der Bundesrepublik Deutschland angeworbene ausländische Arbeitnehmer haben vor Ablauf von fünf Jahren einen Rechtsanspruch auf Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis.

Die Verfestigungsregelungen des neuen Ausländergesetzes gelten generell nicht für Ausländer, denen von vornherein nur ein vorübergehender Aufenthalt bewilligt wird. Die im Gebiet der ehemaligen DDR beschäftigten Arbeitnehmer sind auf der Grundlage einer zwischenstaatlichen Vereinbarung nur für eine vorübergehende Beschäftigung nach Deutschland gekommen. Keine deutsche Stelle hat ihnen gegenüber einen Vertrauensstatbestand geschaffen für einen über die von vornherein festgelegte Beschäftigungsdauer hinausgehenden Verbleib.

4. Worin sieht die Bundesregierung den Unterschied zwischen Ausländern/innen, die aufgrund eines Anwerbeabkommens mit der Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, und Ausländern/innen, die aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen mit der ehemaligen DDR in der Bundesrepublik Deutschland leben?

Während bis zum Erlaß des Anwerbestopps im Jahr 1973 der Aufenthalt neu einreisender ausländischer Arbeitnehmer nicht von vornherein befristet war, so daß sich nach mehrfacher Verlängerung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse ein Anspruch auf Daueraufenthalt ergeben konnte, waren die Arbeitsverhältnisse aufgrund der ehemaligen DDR von vornherein befristet und nur ausnahmsweise befristet verlängerungsfähig. Dies drückte sich auch in der Unterbringung des Familiennachzuges aus. Ein Vertrauen auf die Möglichkeit, dauernd im Beitrittsgebiet zu bleiben, konnte so nicht entstehen.

5. Nach welchen Kriterien entscheidet die Bundesregierung, ob die Aufenthaltsbewilligung bis zu der in der zwischenstaatlichen Vereinbarung vorgesehenen Beschäftigungsdauer verlängert wird?

Die Ausführung des Ausländergesetzes obliegt nach Artikel 83 GG den Ländern als eigene Angelegenheit. Über die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligungen haben daher die Ausländerbehörden der Länder und nicht die Bundesregierung zu entscheiden. Um eine bundeseinheitliche Verwaltungspraxis in den Ermessensfällen zu gewährleisten, ist beabsichtigt, mit den Ländern zu klären, daß die Aufenthaltsbewilligung grundsätzlich verlängert wird, wenn der Arbeitnehmer eine neue Beschäftigung gefunden und dafür eine Arbeitserlaubnis erhalten hat. In den Ermessensfällen soll bei Arbeitslosigkeit die Aufenthaltsbewilligung entsprechend den allgemeinen Vorschriften verlängert werden, solange ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht.

6. Wie begründet die Bundesregierung den Betroffenen und den Herkunftsländern, daß die vorgesehene Laufdauer der Beschäftigung nicht eingehalten wird?

Die ursprünglich vorgesehene Beschäftigungsdauer beim jeweiligen Betrieb wird nicht eingehalten, wenn nach der durch den Einigungsvertrag übergeleiteten Verordnung vom 13. Juni 1990 das Arbeitsverhältnis durch den Betrieb aus zwingenden Gründen beendet worden ist. Zwingende Gründe liegen danach vor, wenn im betriebswirtschaftlichen Interesse eine Erhöhung der Rentabilität des Betriebs nur durch „Reduzierung des Produktionspersonals“ erreicht werden kann, die „Umstellung des Produktprofils“ eine Reduzierung des Produktionspersonals erfordert oder „aus Gründen des Umweltschutzes“ der Betrieb bzw. Betriebsteile des Betriebs die Produktion einstellen müssen. Diese nach geltendem Recht vorgesehene Beendigungsmöglichkeit des Vertrags rechtfertigt sich gegenüber den ausländischen Arbeitnehmern insbesondere daraus, daß die ausländischen Arbeitnehmer einerseits nicht bessergestellt werden sollen als ihre deutschen

Kollegen, andererseits aber das Vertrauen auf Erhaltung der vereinbarten Beschäftigungsdauer durch einen Anspruch auf Arbeitserlaubnis oder Rückkehrhilfen geschützt wird. Die Herkunftsländer der betroffenen Arbeitnehmer haben der Regelung in den entsprechenden Änderungsabkommen zugestimmt.

7. Erhalten Ausländer/innen eine Abfindung, wenn sie vorzeitig ins Herkunftsland zurückkehren?
Wer zahlt diese Abfindung?
Wie viele Menschen haben von dieser „Rückkehrprämie“ bisher Gebrauch gemacht?
Wie viele werden voraussichtlich davon Gebrauch machen?

Aufgrund der durch den Einigungsvertrag übergeleiteten Verordnungen der ehemaligen DDR vom 13. Juni 1990 und vom 18. Juli 1990 haben ausländische Arbeitnehmer aus Vietnam, Mosambik und Angola unterschiedliche Ansprüche, je nachdem, ob sie sich entschließen, vor Ablauf der ursprünglich vorgesehenen Beschäftigungsdauer in die Heimat zurückzukehren oder bis zum ursprünglich vorgesehenen Ende der Vertragsdauer im Beitrittsgebiet zu bleiben.

Bei Verbleib im Beitrittsgebiet haben sie Anspruch auf mindestens drei weitere Monate Unterkunft im Wohnheim, Erteilung einer Arbeitserlaubnis und Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Entschließen sie sich zur Rückkehr in ihre Heimat, haben sie Anspruch auf 70 Prozent des Nettodurchschnittslohnes bis zur Ausreise, mindestens aber für drei Monate, wenn die Weiterbeschäftigung im Betrieb oder in einem anderen Betrieb nicht gewährleistet werden kann, weiterhin auf Unterbringung im Wohnheim, auf vom Betrieb bezahlte und organisierte Ausreise in die Heimat, auf organisatorische Hilfe bei der Hausrats- und Gepäckrückführung sowie auf Zahlung einer einmaligen Unterstützung von 3 000 DM.

Die Ansprüche sind grundsätzlich von den Betrieben zu erfüllen. Bei Zahlungsunfähigkeit der Betriebe werden die Kosten jedoch aus dem Staatshaushalt erstattet; entsprechende Anträge sind an den Bundesminister der Finanzen (Außenstelle Berlin) zu richten. Die einmalige Unterstützung in Höhe von 3 000 DM ist in begründeten Fällen aus dem Staatshaushalt zu erstatten. Nach dem Einigungsvertrag können Anträge nur noch bis zum 31. Dezember 1991 gestellt werden.

Aufgrund einer kurz vor dem Beitritt, am 28. September 1990, getroffenen vertraglichen Vereinbarung zwischen der DDR und Polen gilt diese Regelung grundsätzlich auch für polnische Arbeitnehmer. Allerdings erhalten polnische Pendler, die ihren Wohnsitz in Polen haben und täglich ins Beitrittsgebiet zur Arbeit kommen, nicht die einmalige Unterstützung von 3 000 DM, die zur Wiedereingliederung in der Heimat nach längerer Abwesenheit gedacht ist. Keine Abfindungsregelung hat die DDR mit Kuba und der Volksrepublik China getroffen.

Bisher haben von der Regelung etwa 35 000 ausländische Arbeitnehmer Gebrauch gemacht; aufgrund vorliegender Anträge ist davon auszugehen, daß sich die Zahl bis zum Jahresende auf etwa 56 000 erhöhen wird. Nach vorsichtiger Schätzung werden Ende 1991 noch etwa 20 000 ausländische Arbeitnehmer zurückgeblieben sein.

8. Ist es richtig, daß diejenigen Ausländerinnen und Ausländer, die bis zum Ende der persönlichen Vertragsdauer (maximal bis 1994) in der Bundesrepublik Deutschland bleiben, diese als sogenannte Heimkehrhilfe gedachte Leistung verlieren?

Die Ansprüche der ausländischen Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnisse aus zwingenden Gründen vorzeitig beendet werden müssen und die nicht in ihr Heimatland zurückkehren wollen, sind in § 6 der durch den Einigungsvertrag übergeleiteten Verordnung vom 13. Juni 1990 ausdrücklich aufgeführt. Neben dem Recht, bis zur ursprünglich vorgesehenen Vertragsdauer in Deutschland zu bleiben, haben sie u. a. z. B. einen Anspruch auf Erteilung der Arbeitserlaubnis. Die besonderen Leistungen zugunsten der ausländischen Arbeitnehmer, die aus zwingenden Gründen vor Ablauf der vereinbarten Einsatzdauer ihren Arbeitsplatz verlieren, sind für diesen Personenkreis nicht vorgesehen worden.

9. Trifft es zu, daß die sogenannte Heimkehrhilfe in
- der Übernahme der Flugkosten,
 - der Kosten für den Transport der persönlichen Habe,
 - der Zahlung von 3 000 DM als „Wiedereingliederungshilfe“
 - und der Zahlung von 3 × 70 Prozent des vorherigen Lohnes besteht?
- Wie beabsichtigt die Bundesregierung, mit den von dieser Personengruppe erworbenen Rentenansprüchen umzugehen?

Für den Transport der persönlichen Habe sind die Betriebe nur zur organisatorischen Hilfe verpflichtet. Im übrigen werden die Rückkehrhilfen der durch den Einigungsvertrag übergeleiteten Verordnungen vom 13. Juni 1990 (vgl. § 5) und vom 18. Juli 1990 (vgl. § 2) zutreffend wiedergegeben. Zu präzisieren ist, daß die Gewährung der finanziellen Ausgleichszahlung in Höhe von 70 Prozent des bisherigen Nettodurchschnittslohnes bis zur Ausreise, mindestens jedoch für die Dauer von drei Monaten und nur dann gezahlt wird, soweit die Weiterbeschäftigung im Betrieb oder in einem anderen Betrieb nicht gewährleistet werden kann.

Zu den Rentenansprüchen ist folgendes anzumerken:

Aufgrund der vertraglichen Vereinbarungen der ehemaligen DDR mit den in Frage kommenden Staaten erhalten die ausländischen Arbeitnehmer nach der Rückkehr in ihre Heimatstaaten alle Leistungen der Sozialversicherung, also auch im Bereich der Versorgung für den Fall des Alters, der Invalidität und an Hinterbliebene, von den Heimatstaaten. Hierfür waren von der ehemaligen DDR Ausgleichszahlungen an die betroffenen Staaten zu leisten.

Wegen der Abwicklung dieser Verträge für die noch laufenden Fälle nach dem 2. Oktober 1990 sind nach Artikel 12 des Einigungsvertrages mit den betroffenen Staaten Gespräche zu führen. Im Verhältnis zu Polen soll in einem neuen Abkommen über soziale Sicherheit vorgesehen werden, daß künftig die betroffenen Arbeitnehmer für Versicherungszeiten, die sie ab Anwendung des neuen Abkommens in der Bundesrepublik Deutschland und damit auch in den neuen Bundesländern zurücklegen, deutsche Rentenansprüche erwerben können.

10. Welche Regelungen sieht die Bundesregierung für diejenigen Ausländer/innen vor, die sich entschließen, in der Bundesrepublik Deutschland zu bleiben?

Welche „Heimkehrhilfe“ und welche „Wiedereingliederungshilfe“ erhalten sie, wenn sie nach Ablauf ihres Vertrages in das Herkunftsland zurückkehren?

Wie in der Antwort auf Frage 2 bereits dargelegt, wird die Möglichkeit eines dauernden Verbleibs nur denjenigen eröffnet, die sich bereits länger als acht Jahre in Deutschland aufhalten.

Ausländische Arbeitnehmer, die sich entschieden haben, bis zum Ablauf der ursprünglich vorgesehenen Vertragsdauer in Deutschland zu bleiben, müssen für die Rückkehr in ihr Heimatland selbst Sorge tragen, wenn sie ihren Arbeitsplatz verloren, das Angebot zur Rückkehr in die Heimat jedoch nicht angenommen haben. Ausländische Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz behalten haben und die vorgesehene Vertragsdauer regulär zu Ende führen konnten, erhalten nach den entsprechenden Bestimmungen der Abkommen die Heimreisekosten vom Betrieb erstattet.

11. Wie ist die aufenthaltsrechtliche Regelung für chilenische Flüchtlinge, die sich seit Anfang der siebziger Jahre in der ehemaligen DDR aufgehalten haben?

Sofern diese Chilenen einen Aufenthaltstitel nach bisherigem DDR-Recht haben, wird dieser Aufenthaltstitel nach dem 1. Januar 1991 in den entsprechenden Aufenthaltstitel nach dem neuen Ausländerrecht übergeführt.

