

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. April 2021
um 13:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern - BT-Drucksache 19/7854

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln	4
Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer, Berlin	9
Thomas Puhe, Frankfurt am Main.....	24
Sozialverband VdK Deutschland e.V.	30
Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V.	34
Deutsche Rentenversicherung Bund	40
Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer, Münster.....	50
Zentralrat der Juden in Deutschland	63
Volker Beck, Bochum	69

Mitteilung

Berlin, den 1. April 2021

Die 116. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet* statt am Montag, dem 12. April 2021, 13:30 Uhr bis ca. 15:00 Uhr als Webex-Meeting¹ (Sitzungssaal: Paul-Löbe-Haus, E.200)

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69
Fax: +49 30 - 227 3 62 95

**Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!**

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung²

Tagesordnungspunkt 1

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern

BT-Drucksache 19/7854

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

* vorbehaltlich der Genehmigung des Bundestagspräsidenten

¹ Die Zugangsdaten werden den Ausschussmitgliedern zugesandt

² Aufgrund der Corona-Pandemie wird die Öffentlichkeit über eine TV-Übertragung hergestellt. Die Anhörung wird live im Parlamentsfernsehen und unter www.bundestag.de ausgestrahlt und ist danach in der Mediathek abrufbar.

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 12. April 2021, 13.30 – 15.00 Uhr

Verbände:

**Deutsche Rentenversicherung Bund
Sozialverband VdK Deutschland e.V.
Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V.
Zentralrat der Juden in Deutschland**

Einzelsachverständige:

**Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln
Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer, Münster
Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer, Berlin
Thomas Puhe, Frankfurt am Main
Volker Beck, Bochum**

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf, Köln

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. April 2021
um 13:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern - BT-Drucksache 19/7854

siehe Anlage



Stellungnahme zum Antrag

der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP,

der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. sowie

der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern –
BT-Drucksache 19/7854**

vorgelegt zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages vom 12.4.2021

Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche
Fakultät

Institut für
Ökonometrie und
Statistik

Professor Dr. Eckart Bomsdorf

Telefon +49 221 470-5831/2982
Bomsdorf@wiso.uni-koeln.de

Köln, 6.4.2021

Zusammenfassung

1. „Macht doch, was ihr wollt – aber macht was“, so lässt sich der vorliegende Antrag plakativ zusammenfassen. Er beinhaltet mehrere sich letztlich teilweise gegenseitig ausschließende Vorschläge zur Berücksichtigung von jüdischen Kontingentflüchtlingen vor ihrer Zuwanderung nach Deutschland durch Erwerbstätigkeit im Herkunftsland erworbener Rentenansprüche bei der Alterssicherung in Deutschland. Die drei – oder vier – Vorschläge sind in ihrer Gesamtheit trotz gleicher Zielsetzung heterogen und nicht kumulativ zu sehen.
2. Die Antragsteller eint das Ziel, die Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge – vielleicht wäre es sinnvoller von jüdischen Zuwanderinnen und Zuwanderern zu sprechen - zu verbessern. Dabei geht es um die von diesen vor dem Zeitpunkt, zu dem sie nach Deutschland zugewandert sind, als Erwerbstätige verbrachte Zeit bzw. in diesem Zeitraum erworbenen und im Regelfall in Deutschland nicht direkt in der Alterssicherung anrechenbaren Ansprüche. Die vorgeschlagenen verschiedenen Lösungswege signalisieren, dass offenbar bei den antragstellenden Fraktionen keine Einigkeit hinsichtlich der umzusetzenden Maßnahmen besteht. Einigkeit besteht lediglich in der Notwendigkeit, schnellstens etwas zu tun. Schnellstens ist jedoch offenbar sehr relativ, wenn das Datum des Antrags beachtet wird.

Besucheranschrift:
Universitätstr. 24
Gebäude 101
50931 Köln

Postanschrift:
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln

3. Es ist dabei zu konstatieren, dass, wenn das Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung ernst genommen wird, keine der angestrebten Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung heraus zu finanzieren wäre. Es handelt sich um versicherungsfremde Leistungen, die eindeutig von der Gesellschaft, d.h. letztlich vom Steuerzahler allein, zu finanzieren sind und damit wohl nicht in die Rentenversicherung gehören.
4. Bei der zielorientierten Umsetzung einer der Maßnahmen ist zum einen wesentlich, welcher Personenkreis in die Unterstützung einzubeziehen ist – und auch, dass es nicht zu einer Lösung kommt, die quantitativ über EU-Lösungen hinausgeht bzw. die dazu führt, dass es zu einer Besserstellung gegenüber inländischen Rentenbeziehern kommt, auch nicht solchen, die vorübergehend im Ausland berufstätig waren.
5. De facto würde sich voraussichtlich bei jeder Lösung für viele dieser Kontingentflüchtlinge im Alter dennoch eine Ergänzung durch die Grundsicherung als notwendig erweisen.

Zu den Vorschlägen im Einzelnen:

Prüfauftrag für Härtefälle – wenig konkret

6. Die im Koalitionsvertrag von 2018 für die Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge vorgesehene und im vorliegenden Antrag als erster Lösungsweg genannte Maßnahme sieht die Prüfung einer Fondslösung für Härtefälle bei der Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge vor. Sie ist wenig konkret und offenbar auch nicht umgesetzt worden. Dass sie selbst im vorliegenden Antrag lediglich in dieser schwachen und vagen Formulierung als Lösungsweg angesehen wird, erscheint schwer verständlich. Ein Prüfauftrag beinhaltet allzu häufig die Schwäche eines fehlenden Lösungsdrucks, er ist oftmals die untere Stufe bzw. eine schwache Form eines Compromisses.

Abschluss Sozialversicherungsabkommen – schwer durchführbar und wenig leistungsfähig

7. Dieser Vorschlag ist der naheliegendste, und er erscheint auch als am ehesten systemkonform. Vermutlich wird er jedoch – soweit er nicht mit einigen Staaten schon realisiert ist – schwer umsetzbar sein. Zudem muss die Frage gestellt werden, ob selbst bei seiner Umsetzung für die Betroffenen etwas gewonnen wäre, da die in den Herkunftsstaaten der Zugewanderten erworbenen finanziellen Ansprüche aufgrund der dort geltenden Alterssicherungssysteme und wirtschaftlichen Gegebenheiten eher sehr gering sind und per Saldo ggf. hier dennoch Leistungen aus der Grundsicherung im Alter erforderlich sind, worauf übrigens bereits in der Begründung des vorliegenden Antrags hingewiesen wird. Das spricht zwar gegen die Leistungsfähigkeit dieser Lösung, aber nicht gegen seine Kompatibilität mit bestehenden Regelungen.

Jüdische Kontingentflüchtlinge nach Fremdrentengesetz behandeln – nicht system-kompatibel umsetzbar

8. Ein Vorschlag des vorliegenden Antrags beinhaltet die Einbeziehung und Anerkennung der vor der Zuwanderung nach Deutschland zurückgelegten rentenrechtlichen Zeiten der jüdischen Kontingentflüchtlinge in der gesetzlichen Rentenversicherung. Dies würde eindeutig dem Äquivalenzprinzip der gesetzlichen Rentenversicherung widersprechen. Vergleichbares ist zwar wiederholt schon geschehen, es war jedoch immer an sehr enge Voraussetzungen gebunden – und es war natürlich auch nicht immer unstrittig.
9. Gesetzt den Fall, eine Einbeziehung der außerhalb Deutschlands erworbenen Ansprüche in die gesetzliche Rentenversicherung würde im vorliegenden Fall vorgesehen, dann müsste bei der Frage der Finanzierung dieser Maßnahme sofort eine Finanzierung aus Steuermitteln vorgeschlagen werden, da es sich aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung um eine bzgl. der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungsfremde Leistung handelt. Daraus ließe sich dann folgern, dass die gewährten Leistungen nicht in das System der Rentenversicherung zu integrieren und somit nicht nur außerhalb dieses Systems zu finanzieren, sondern auch zu gewähren wären.
10. Bei direkter Einbeziehung bzw. Berücksichtigung von im Ausland erworbenen Versicherungszeiten der jüdischen Kontingentflüchtlinge in die deutsche Rentenversicherung ist zu erwarten, dass andere Migranten mit entsprechenden Forderungen nachziehen; aus deren Sicht vielleicht sogar zu recht.
11. Im Übrigen existiert zu diesem Problemkreis eine kritische Stellungnahme der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (vgl. Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, WD 6 - 3000 - 055/182018, Fragen zur Ausweitung des Fremdrentengesetzes auf jüdische Zuwanderer aus der früheren Sowjetunion).

Erwerbstätige und auch Nichterwerbstätige einbeziehen – sonst diskriminierend

12. Der vorliegende Antrag knüpft weitgehend mehr oder minder direkt an der früheren Erwerbstätigkeit der nach Deutschland zugewanderten jüdischen Kontingentflüchtlinge an. Das bedeutet auch, dass manche der Zugewanderten keine entsprechenden Leistungen erhalten würden, so dass hier in gewissem Sinne eine hinsichtlich der Zielsetzung des Antrags kaum gewollte Diskriminierung unter diesen Zugewanderten stattfinden könnte.

Nicht über EU-Recht hinausgehen – Privilegien vermeiden

13. Die Anrechnungsmöglichkeiten sollten nicht über das hinausgehen, was innerhalb der EU möglich ist. Wenn Mitglieder der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung zeitweise in anderen Ländern der EU, z.B. Polen oder Dänemark, tätig waren, erhalten diese ggf. eine Teilrente aus den entsprechenden Ländern; es wäre kaum vermittelbar, wenn durch neue Maßnahmen die Kontingentflüchtlinge besser als diese EU-Fälle gestellt würden. Zudem ist wie bereits erwähnt zu erwarten, dass auch Flüchtlinge aus anderen Ländern außerhalb der EU entsprechende Ansprüche stellen werden, in jedem Fall könnten neue Ungerechtigkeiten entstehen.

Kurzer Ausblick

14. „Tut was, egal was“ ist etwas wenig als Vorschlag. Dieser Satz ignoriert auch, dass mit der Grundsicherung real schon eine Absicherung existiert, die jedoch offenbar manchen aus Konstruktionsgründen nicht zusagt.
15. Der abschließende Satz des Antrags, der die Bundesregierung auffordert, „andere Varianten, die der Bundesregierung geeignet erscheinen“ in Betracht zu ziehen, signalisiert ebenso wie die Schlusssätze der Begründung Gesprächsbereitschaft der Antragsteller und fordert geradezu zu fraktionsübergreifenden Gesprächen auf. Dazu dürfte es für diese Legislaturperiode leider zu spät sein, selbst wenn die Fondslösung angestrebt würde.

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer, Berlin

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. April 2021
um 13:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern - BT-Drucksache 19/7854

siehe Anlage

Prof. Dr. Dr. h.c. i.R. Eberhard Eichenhofer
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Friedrich - Engels-Straße 150
13158 Berlin
Tel.: 030 5549 5558
eMail: eichenhoferberlin@t-online.de
6.April 2021

Stellungnahme zu Bundestagsdrucksache 19/7854

- Anhörung vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales am 12.April 2021 -

I. Fragestellung

Drucksache 19/7854 enthält eine Initiative von Abgeordneten aus FDP, Grünen / Bündnis 90 und Die Linke. Sie nimmt ihren Ausgang bei der sich im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD¹ findenden Ankündigung:

„Für Härtefälle in der Grundsicherung im Rentenüberleitungsprozess wollen wir einen Ausgleich durch eine Fondslösung schaffen. Entsprechendes wollen wir auch für die Gruppe der Spätaussiedler und der jüdischen Kontingentflüchtlinge prüfen.“

Die Initiative regt Verbesserungen für die Alterssicherung der 1990 und danach aus der Sowjetunion nach Deutschland gekommenen jüdischen Kontingentflüchtlinge an, und wirft die Frage auf, ob dieses Ziel durch die in der Koalitionsvereinbarung angestrebte Härtefälle-Fondslösung, Sozialversicherungsabkommen mit den Herkunftsstaaten oder die Einbeziehung jüdischer Kontingentflüchtlinge in das für Spätaussiedler geltende Fremdrentenrecht oder in weiterer Form am besten verwirklicht werden könnte.

Die Stellungnahme erörtert

- Bedeutung wie Probleme der Härtefälle-Fondslösung (II),
- Möglichkeit wie Wirkungen von Sozialversicherungsabkommen zwischen Herkunftsstaaten und Deutschland (III) und
- die Gleichstellung jüdischer Kontingentflüchtlinge mit Spätaussiedlern im Fremdrentenrecht (IV).

¹ „Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“ vom 12.März 2018, S.93 Tz 4323-4325

II. Härtefälle-Fonds

1. Härtefälle und Rentengesetzgebung

Seitdem die Überleitung von Rentenrechten aus der DDR in das gesamtdeutsche Rentenrecht 1990 beschlossen war,² traten in der danach einsetzenden rentenpolitischen Diskussion immer wieder höchst verschiedene Gestaltungen auf, welche davon Betroffene als *Unzulänglichkeiten* wahrnahmen.

Dazu zählten in der DDR geschiedene, in der Ehe überwiegend *nicht erwerbstätige Frauen*, deren Ehezeit nach Überleitung der Renten in das gesamtdeutsche Recht unausgeglichen blieb. Die Frauen erhielten weder Geschiedenen-Witwenrenten, noch wurde die Ehezeit im Versorgungsausgleich berücksichtigt, weil dieser erst für die unter gesamtdeutschem Recht vollzogenen Ehescheidungen galt.

Eine weitere Gruppe bildeten die nach 1990 an Universitäten und Hochschulen der neuen Bundesländer berufenen und danach wirkenden *Professor(inne)n*, die wegen ihres vorgerückten Alters statt als Beamte, als Angestellte beschäftigt wurden und folglich in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen waren. Nach ihrem meist zwischen 1995 und 2005 erfolgten Renteneintritt stellten sie eine - gemessen am zuletzt bezogenen Gehalt - niedrige Rente fest, was sie als „Härte“ wahrnahmen. Daneben gab es *weitere sehr differenzierte Fallgestaltungen*, denen gemeinsam ist, dass die Betroffenen die Ergebnisse geltenden Rentenrechts als „Härte“ empfanden.

Diese Fälle waren oftmals Gegenstand von *Rechtsstreitigkeiten* vor Gerichten aller Instanzen; einzelne Verfahren gelangten zum Bundesverfassungsgericht. Die als „Härtefälle“ adressierten Lebenslagen wurden von den Gerichten durchgängig als *gesetzes- wie verfassungsgemäß*, mithin für *rechtens* erachtet, weil ihre Ergebnisse von der bestehenden Rentengesetzgebung gedeckt gewesen seien und auch deren Anwendung im Einzelfall keinen Rechtsverstoß habe erkennen lassen.

Eine Befriedung trat dennoch nicht ein: Die betroffenen Personen fanden Gehör bei den Regierungen der ostdeutschen Bundesländer. Die politische Antwort auf eine als „hart“ wahrgenommene Rentenüberleitung ist die Härtefälle-Fondslösung. Deren Erstreckung auf Spätaussiedler und jüdische Kontingentflüchtlinge ist eine im Vergleich dazu nachrangige Frage, welche sich erst auf Grund einer genaueren Betrachtung der Härtefälle-Fondslösung beantworten lässt.

² Art. 30 V Einigungsvertrag (EV)

Der Vorschlag, für „Härten“ der Rentenüberleitung einen Ausgleich durch einen Fonds anzustreben, wirft viele *Grundsatzfragen* auf. Zunächst ist zu erklären, wodurch ein auf gesetzlicher Grundlage eintretender Rentenversicherungsfall für die Betroffenen zur „Härte“ wird.

Gesetzeskonforme Gestaltungen als „Härte“ zu kennzeichnen, und davon Betroffene durch Zahlungen aus einem *Fonds privatrechtlich zu entschädigen*, ist ungewohnt wie ungewöhnlich (2). Ferner wirft die Ausgestaltung des privatrechtlichen Härtefälle-Fonds weitere Fragen auf (3).

2. Rechtfertigung der Härtefälle-Fondslösung

a) Ausgangspunkt: Keine Sozialleistungen für die Vergangenheit

Die Fondslösung beruht auf der Einsicht, dass die als „Härtefälle“ identifizierten Lagen in der *Vergangenheit* bestanden. Die Lösung sieht die bei Rentenüberleitung geschehenen Härtefälle als *abgeschlossen* an, die auch zukünftig auf sich beruhen sollten. Allerdings stellt sie den davon Betroffenen einen finanziellen Ausgleich in Aussicht. Die Fondslösung korrigiert und bearbeitet nicht den zu „Härten“ führenden Rechtszustand, sondern sieht einen Schadensersatz durch Abgeltung einer für prinzipiell unabänderlich erachteten Lage vor. „Härtefälle“ werden gesetzlich korrigiert, sondern zum Rechtsgrund für eine Ausgleichszahlung.

Die Fondslösung begründet sich daraus, dass *Leistungen* sozialer Sicherheit strikt *gegenwartsbezogen* und nicht für die Vergangenheit – zumal weit zurückliegende Zeiträume - gewährt werden. Die Härtefallregelung ist eine Regel *intertemporalen Rechts*, weil sie Recht zuzeiten der Leistungsgewährung für unbillig erachtet und daher Entschädigungszahlungen vorsieht.

Der „Härtefall“ erscheint wie ein nicht behebbarer *Personenschaden*, der wegen seiner Abgeschlossenheit in der Gegenwart eine Entschädigungspflicht für eine vergangene Begebenheit begründet.

Ein Beispiel für einen solchen Lösungsansatz findet sich in der *Stiftung für Contergan-Opfer*. Diese wurde errichtet, weil nach dem zum Schädigungszeitpunkt geltenden Haftungsrecht: nur Delikts-, keine Gefährdungshaftung - kein Schadensausgleich von den Arzneimittelherstellern zu erlangen war; daher wurde aus öffentlichen Mitteln ein privatrechtlicher Fonds geschaffen und daraus eine Entschädigung geleistet.

Dieser Lösungsansatz wird zum Modell und auf Rentengestaltungen übertragen. Trägt aber diese Parallele? Bei Contergan-Geschädigten war die Opferlage in der *physischen Beeinträchtigung* unmittelbar und äußerlich *evident* und genau darauf baute die Fondslösung auf. Kann dieser Ansatz aber auf rentenrechtliche „Härtefälle“ übertragen werden, obgleich diese einer äußerlich wahrnehmbaren *Evidenz* entbehren?

b) Was begründet den Härtefall?

Für das Recht fragt sich: Was begründet und rechtfertigt einen „Härtefall“ mit der eine Pflicht zur Kompensationszahlung? Die Fondslösung bezweckt den Ausgleich durch *einmalige* Pauschalzahlung und beruht damit auf der Vorstellung, dass eine bei Eintritt des Falles rechtlich gültige Regelung *unbillig* war und durch den Gesetzgeber nachträglich als Schädigungssereignis anerkannt werden sollte.

Der „Härtefall“ beruht auf der Billigkeit die damit in einen Gegensatz zum Recht tritt. Diese Denkfigur ist alt; im Römischen Recht wurden *lex* und *aequitas* unterschieden, ähnlich im englischen Recht *law and equity*. Ausgleichszahlungen aus einem Härtefälle-Fonds bedeuten systematisch die *Billigkeitshaftung* für Schäden für *legitimates Tun oder Unterlassen*.

Ein „Härtefall“ wird zu diesem durch seine „Härte“, woraus sich diese unmittelbar erschließt. Härtefälle sind Ereignisse, deren Folgen auf Anhieb und ohne Umschweif jeder und jedem als „hart“ und „unbillig“ erscheinen. Bei den Contergan-Opfern machte die Missbildung die Härte offenkundig. Gilt dies auch für die als „Härtefälle“ identifizierten rentenrechtlichen Lagen?

Im Rechtsstaat (Art. 20,28 GG) und unter dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 I GG) reicht für die Feststellung eines Härtefalls die „gefühlte“ Härte nicht aus. Sie bedarf vielmehr eines an objektiven und äußerlichen Merkmalen festgemachten Begriffs. Ein Begriff, der die Härtefälle von den Nicht -Härtefällen unterscheidbar macht - wurde bisher jedoch noch nicht gefunden. Stattdessen kreist die Diskussion darum, welche unterschiedlichen „Härtefälle“ mit Ausgleichszahlungen zu bedenken seien. Aus diesen wird schließlich zusammenfassend der Allgemeinbegriff des „Härtefalls“ abgeleitet und zur Grundlage einer Entschädigungspflicht erhoben.

Dieses ist rechtsstaatlich und unter dem Blickwinkel des Gleichbehandlungsgebots bedenklich, solange unbeantwortet bleibt, welche Fälle aus welchen Gründen Härtefälle sind. Mangels jeglicher Evidenz eines rentenrechtlichen Härtefalls anhand objektiver Maßstäbe, genügt eine Härtefall-Regelung nicht den rechtsstaatlich wie aus Gründen der Gleichbehandlung geforderten Mindestanforderungen an eine tatbestandlich präzise Umschreibung von Leistungsansprüchen.

c) Weiteres Problem: Härtefall als Gattungsbegriff

„Härtefälle“, die aus der *Zusammenfassung vieler und unterschiedlicher Härten* zu einer *Gattung* erwachsen, begründen ein weiteres prinzipielles Problem. Warum sind geschiedene Frauen hier, angestellte Professoren mit niedrigen Renten dort „Härtefälle“ und wenn ja – warum sind sie einheitlich zu entschädigen?

Wird jeder „Härtefall“ von seiner konkreten Unbilligkeit bestimmt und werden heterogene Sachverhalte zur Einheit verbunden, wird der einzelne Härtefall zur Gattung und damit zum Abstraktum. Härtefälle als Umschreibung *konkreter Unbilligkeit verlieren darüber ihre Anschaulichkeit*, wenn sie aufsummiert und damit zum Fall unter vielen werden.

Abstrakt umschriebenen „Härtefällen“ fehlt die Evidenz. Sind sie alleiniger Ausgleichstatbestand für den Entschädigungsfonds, stellen sich elementare Fragen nach der Konsistenz der Begriffsbildung. Dann wird jeder einzelne „Härtefall“ zum Teil einer Gattung, so suggeriert dies Gleichheit angesichts zahlreicher faktischer und rechtlicher Unterschiede und führt zur *Schematisierung*. Diese drückt sich in der an *einheitlichen Beträgen* ausgerichteten Entschädigungszahlung aus.

Die pauschale Entschädigung von Härtefällen transformiert *viele Singularitäten* zum einheitlichen auf Abgeltung gerichteten Zahlungsanspruch. Deswegen ist zu bezweifeln, ob die so Entschädigten sich in ihrem Anliegen auf Anerkennung ihrer Härte konkret angenommen, respektiert und gewürdigt vorkommen.

3. Weitere Fragen der institutionellen Ausgestaltung der Fondslösung

a) Beschränkung auf überlebende Härtefallopfer

Die Entschädigungslösung ist auf Personen beschränkt, die zum Zeitpunkt der Errichtung des Entschädigungssystems die entschädigungswürdigen „Härtefälle“ *erlebt haben und noch leben*. Personen, welche die „Härtefälle“ erlitten haben und schon verstorben sind, werden hingegen nicht entschädigt. Der Härtefallausgleich ist damit an das langwährende Überleben des Ausgleichstatbestandes gebunden und bleibt insoweit partiell.

b) Entschädigung durch privatrechtliche Fonds

Mit der *privatrechtlichen* Organisation des Fonds *entfallen* die für die sozialrechtliche Organisation typischen Vorteile bei der *Rechtsschutzgewährung*: unentgeltliche Gerichtsverfahren für Antragsteller(innen) und fehlender Anwaltszwang.

Rechtsschutzbegehren gegenüber dem Fonds zögen bei höheren Streitwerten den Anwaltszwang und die für zivilrechtliche Verfahren verglichen mit sozialgerichtlichen Verfahren höheren Prozesskosten nach sich.

Die mit der Fondslösung verbundene Autonomie für die Träger entzieht den Härtefallausgleich auch politischer Verantwortung und öffentlicher Kontrolle. Dies mag wenig „Bürokratie“ bei der Entschädigung bedeuten, geht aber zu Lasten der öffentlichen Überprüfung der Entschädigungspraxis. Diese Struktur überrascht, wenn als Zweck des Fonds der Ausgleich von legislatorischen Versäumnissen anzusehen ist.

Die Fondslösung weist also eine Vielzahl von Schwächen auf. Sie sollten vor ihrer Einführung bedacht werden.

c) Folgen für jüdische Kontingentflüchtlinge

Für die Ausgangsfrage nach Einbeziehung der *jüdischen Kontingentflüchtlinge* folgt daraus, dass die Fondslösung deren aktuelle rentenrechtliche *Lage* weder *verbessert*, noch zu verbessern bezweckt, weil sie diese *nicht bearbeitet*, wohl aber einen Anspruch auf eine einmalige Entschädigungszahlung auslöst. Dieser ist ein *Surrogat* für die Regelung in der Sache.

Im Hinblick auf die Konstruktion der Härtefälle-Fonds würde dessen Erstreckung auf jüdische Kontingentflüchtlinge aber die aus *rechtsstaatlichen* und *Gleichbehandlungs*gründen gravierende weitere Frage aufwerfen: Können die als ungerecht wahrgenommen Akte der Rentenüberleitung und die rentenrechtliche Stellung der Kontingentflüchtlinge trotz ihrer prinzipiellen Unterschiede in den Lebenslagen vereinfachend und schematisierend unter den alles und nichts sagenden Begriff des *Härtefalls* gefasst und dann durch einen einheitlichen Geldanspruch abgefunden werden ?

Würden jüdische Kontingentflüchtlinge in den Kreis der Entschädigungsberechtigten wie die „Härtefälle“ der Rentenüberleitung einbezogen, litte die *Konsistenz* des *Begriffs Härtefall* noch mehr. Die gegenwärtigen Lebenslagen der von „Härtefällen“ Betroffenen blieben sozialpolitisch unbearbeitet.

Die sich aktuell in *Grundsicherungsabhängigkeit* äußernden Notlagen würde bei keiner der Zielgruppen durch die Zahlung aus dem Fonds nachhaltig verändert; es gäbe für sie lediglich vorübergehend eine finanzielle Zuwendung, bei der wegen ihres Entschädigungscharakters im Gesetzgebungsverfahren die *Nichtanrechenbarkeit* als Einkommen oder Vermögen im Rahmen der Grundsicherung noch eigens gesichert werden müsste.

III. Sozialversicherungsabkommen

1. Abkommen als Instrument zwischenstaatlicher Sozialrechtskoordination

a) Zerfall der Sowjetunion- Übergang der Versicherungslast auf deren Nachfolgestaaten

Für die aus der *Sowjetunion* ausgesiedelten jüdischen Kontingentflüchtlinge stellt sich im Hinblick auf deren Rechte in der Alterssicherung die Frage, ob sie für ihre in der Sowjetunion zurückgelegten Versicherungszeiten *Rentenleistungen* erhalten.

Wegen des 1991 eingetretenen *Zerfalls* der Sowjetunion ging die *Versicherungslast* (Last zur Tragung der aus der sowjetischen Sozialversicherung resultierenden Leistungen) auf die *Nachfolgestaaten* der Sowjetunion über.

Falls bei Übertragung der Versicherungslast die ausgesiedelten jüdischen Kontingentflüchtlinge nicht wegen Expatriierung auch ihrer Rentenrechte verlustig gingen, wäre der Nachfolgestaat der Sowjetunion für die Abgeltung der in der Sowjetunion erworbenen Rentenanwartschaften zuständig, in welchem die Geflüchteten ihre Rechte auf Leistungen im Alter durch Beschäftigung und Wohnort erwarben.

b) Leistungsexport – Grundregel internationalen Rentenversicherungsrechts

Die Rentenversicherungen der Staaten pflegen begründete Rentensprüche auch an im Ausland wohnende Berechtigte auszuzahlen, wenn dafür eine entsprechende *zwischenstaatliche* Regelung besteht. Unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gebietet Art. 7 VO (EG) Nr.883/2004 den Rentenexport. Im Verhältnis zu anderen Staaten bestehen regelmäßig zweiseitige Sozialversicherungsabkommen, welche - soweit sie die Rentenversicherung umfassen - auch den *Rentenexport* vorsehen.

c) IAO- Übereinkommen Nr. 157

Das Übereinkommen der *Internationalen Arbeitsorganisation* (IAO) Nr. 157 von 1982 entwirft die Vision, dass sich sämtliche Staaten der Welt durch wechselseitige zwei- oder mehrseitige Regelungen ihre Sozialversicherungen miteinander nach dem Muster des Europäischen koordinierenden Sozialrechts verbinden.

Dieses Übereinkommen erfuhr wenig *Ratifikationen*; auch Deutschland vermochte sich dazu bislang noch nicht zu entschließen. Würde das Übereinkommen weltweit gebilligt und befolgt, wäre der Rentenexport weltweit gesichert. Mangels eines solchen Systems ist der Rentenexport nur partiell und nicht generell gesichert. Er hängt im Einzelfall von der Güte und Substanz der zwischenstaatlichen Beziehungen ab.

2. Sozialversicherungsabkommen zwischen Deutschland und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion

Es gab *kein Rentenversicherungsabkommen* zwischen der *Bundesrepublik Deutschland* und der Sowjetunion, wohl aber ein Abkommen zwischen der *DDR* und der Sowjetunion.³ Dieses ist aber 1992 durch den Einigungsvertrag außer Kraft getreten.⁴

Das wiedervereinigte Deutschland hat mit wenigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion Sozialversicherungsabkommen geschlossen, namentlich mit der Ukraine⁵ und Moldawien⁶. Seit 1992 bemüht sich die Bundesrepublik Deutschland um Verhandlungen über ein Sozialversicherungsabkommen mit Russland. Die Verhandlungen wurden letztmals 2005 geführt;⁷ seither wurden keine Verhandlungen über ein Abkommen mehr unternommen.

3. Auslandsrentenzahlung von Russland und anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion

Russland zahlt Renten grundsätzlich nur an nach ihrem Recht berechtigte Personen aus, die zugleich im Leistungsfall in Russland *wohnen* und über ein von einer *russischen* Bank geführtes *Konto* verfügen, auf welches die Rentenzahlungen in russischer Währung erfolgen. Bis 2014 wurden bei einer entsprechenden in russischer Sprache formulierten *Lebensbescheinigung* Rentenzahlungen in russischer Währung auch in das *Ausland* geleistet.⁸ Diese Praxis wurde aber inzwischen *eingestellt*.

³ Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Sozialversicherungsabkommen der DDR, 1991; zum Abkommen DDR- Sowjetunion: BSG – 25.7.2001- B 5 RJ 6/00 R – dieses galt auf Grund einer VO noch bis

1995.

⁴ Art. 12 EV; zu Sozialversicherungsabkommen der DDR-sie endeten zum 2.10.1990 (BSG – 22.9.1999- B 5 RJ 36/98), vgl. im Übrigen BSGE 83,19;85,256.

⁵ Vom 7.11.2018 (Pressemitteilung BMAS vom 7.11.2018)

⁶ Bekanntmachung über das Inkrafttreten des deutsch-moldauischen Sozialversicherungsabkommens, BGBl. II vom 11. 3. 2019, S. 101

⁷ Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag Sozialversicherungsabkommen zwischen Deutschland und Russland Motive, Vorteile und Problematiken, WG 6-3000- 011/17, S.5.

⁸ Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag Sozialversicherungsabkommen zwischen Deutschland und Russland Motive, Vorteile und Problematiken, WG 6-3000- 011/17; S.6.

Russische Renten reflektieren - wie Altersrenten aller Staaten – das Einkommensniveau des jeweiligen Beschäftigungsstaates. Für die Rentengesetzgebung der Russischen Föderation bedeutet dies, dass sie 2018 auf einem *Durchschnittsjahreseinkommen* von 7.500 US-\$ (OECD-Durchschnitt 41.584 US-\$) beruht und eine Kombination aus einer *Grundrente* und einer einkommensproportionalen *Zusatzrente* vorsieht.⁹ Sie wies 2018 bei *Durchschnittsverdienern* eine Netto-Einkommensersatzrate von ca. 45% auf.¹⁰

Für die Ausgangsfrage folgt daraus, dass jüdische Kontingentflüchtlinge für ihre in der Sowjetunion zurückgelegten Rentenzeiten Rentenzahlungen bei Wohnsitz in Deutschland nur ausnahmsweise erwarten können, nämlich falls ihr Versicherungsstammrecht nicht ausreisebedingt getilgt, sondern wegen ihres vormaligen Wohnsitzes oder Beschäftigungsortes auf die *Ukraine* oder *Moldawien* übergegangen ist.

Die Rentenhöhe ist an das – durchweg deutlich niedrigere Durchschnittseinkommen der in diesen genannten Staaten beschäftigten Versicherten gebunden. Es wäre auch nur der auf die unter sowjetischem Recht verbrachte Zeitanteil zwischen Berufseintritt und Übersiedlung nach Deutschland als Rente abzugelten.

Im Verhältnis zwischen Deutschland und Russland besteht hingegen *kein Rentenexport*. Bestünde jedoch ein die Rentenversicherung umfassendes deutsch-russisches Abkommen, wäre auch nur für die in der Sowjetunion geleistete Beschäftigung zu zahlen und fiele auch angesichts des erheblich niedrigen Niveaus der russischen gegenüber einer deutschen Rentenleistung deutlich ab.

IV. Einbeziehung in das FRG

- 1. Grundsatz zwischenstaatlicher Sozialrechtskoordination und Ausnahmen**
 - a) Rentenrechte gründen in Sozialversicherungsverhältnissen der Staaten**

Das Rentenversicherungsrecht eines *Staates* gründet sein Leistungssystem generell auf Tatbestände, die unter seinem Recht begründet und verwirklicht worden sind. Rentenversicherungsrechtliche Sachverhalte wie Wohnsitz, Beschäftigung, Versicherungszeiten müssen unter dem *Sozialversicherungsrecht* eines Staates verwirklicht sein, damit sie von diesem mit Rentenrechten bedacht werden können.

⁹ entspricht der deutschen Rentengesetzgebung vor 1957 und derjenigen der DDR.

¹⁰ OECD, Russian Federation: Pension System in 2018, Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, 2019

Gleichwertige Tatbestände, die unter dem Rentenversicherungsrecht von *anderen* Staaten verwirklicht sind, können und sollen hingegen diese regeln. Die internationale Ordnung unter den Rentenversicherungen der Staaten beruht mithin grundsätzlich auf der wechselseitigen *Anerkennung* ihrer Gestaltungen. Insbesondere das EU-Koordinierungsrecht sowie die Sozialversicherungsabkommen beruhen auf dieser Grundannahme.

Daraus folgt, dass eine *internationale Versicherungsgeschichte* durch *internationalrechtliche Regelungen* zu gestalten ist und zwar so, dass die unter unterschiedlichen staatlichen Rechten verwirklichten Versicherungsverhältnisse wirksam bleiben und miteinander verknüpft werden.

b) Internationale Versicherungsverläufe fordern internationales Recht

Diese Regelungen bewirken, dass die in den unterschiedlichen Staaten begründeten Rechte erhalten bleiben und ihre Wirkung zusammen entfalten können. Dafür enthalten Sozialversicherungsabkommen und das EU-Recht Prinzipien und Regelungstechniken wie die Vereinheitlichung der Kollisionsnormen, Tatbestandsgleichstellung, Zusammenrechnung von Beschäftigungs- und Versicherungszeiten sowie die auf Gleichstellung der Wohnsitz beruhenden Regelungen des *Exports* von Geldleistungen.¹¹

Diese internationalrechtlichen Regeln ergänzen die Rechtsregeln der beteiligten Staaten über deren Sozialversicherung. Aus dem *Zusammenwirken* von *internationalen* und der an einem internationalen Rentenversicherungsverlauf beteiligten staatlichen Rentenversicherungsrechten erwächst ein letztlicher *transnationaler Anspruch*. Dieser entsteht aus Elementen des berufenen Rentenrechts der beteiligten Staaten in Verbindung mit internationalrechtlichen Normen.

Die in Abkommen oder EU-Recht enthaltenen internationalen Normen verbinden also rentenversicherungsrechtliche Berechtigungen aus unterschiedlichen Staaten und formen daraus eine transnationale Berechtigung. Internationale Rentenversicherungsverläufe verlangen daher nach internationalrechtlichen Regeln. Fehlen diese, gehen begründete soziale Recht verloren.

Auf dieser Einsicht beruht das IAO-Übereinkommen Nr.157. Es ist deshalb längst an der Zeit, dass sich die Staaten ihrer Verpflichtung innewerden und im Einklang mit ihr weltumspannende Sozialrechtsbeziehungen untereinander knüpfen. Unter den Bedingungen globalen Wirtschaftens wird dieser Schutz von Rentenrechten unumgänglich.

¹¹ Eberhard Eichenhofer, Sozialrecht der EU, 2018(7.Aufl), Rn.87ff.

c) Auslandsrechte durch Inlandsrecht abgelten - Ausnahme nicht Regel!

Nur ausnahmsweise begründen ausländische Zeiten im Rentenrecht eines Staates einen Anspruch. Solche Gestaltungen sind aus der Rentengesetzgebung bei territorialen Veränderungen bekannt. Simples und harmloses Beispiel: Übernahme der im politisch bis 1957 unabhängigen Saarland begründeten Rentenanwartschaften in das bundesdeutsche Recht nach dem Beitritt des Saarlandes zum GG.¹²

Ähnlich wurden Zeiten der im Ausland verbrachten Kriegsgefangenschaft von den Staaten übernommen, dem der Gefangene angehörte, und zwar selbst dann, wenn die Kriegsgefangenen im Internierungsstaat versicherungspflichtig nach dem Recht dieses Staates versichert waren. Das EU-Recht sieht für kurzzeitige Auslandsbeschäftigungen in Art. 57 II, III VO (EG)Nr. 883/2004 derartige Versicherungslastregelungen *ausnahmsweise* vor.

2. FRG und Spätaussiedler

Schließlich beruht das FRG auf dieser Regelungstechnik der einseitigen Nationalisierung ausländischer Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten (§§ 15 f FRG). Diese auf Vertriebene und damit Deutsche (Art.116 GG): deutsche Staats- und Volkszugehörige beschränkte Regelung entstand in der Nachkriegszeit als Reaktion auf die territorialen Veränderungen nach dem 2. Weltkrieg, der deutschen Teilung sowie der Vertreibung deutschstämmiger Personen aus vielen Siedlungsgebieten Mittel- und Osteuropas, namentlich Polens, der Tschechoslowakei, Jugoslawiens, Rumäniens und der Sowjetunion.

Die durch das FRG *einseitig* angeordnete Übernahme der *Versicherungslast* der in den Vertreibungsstaaten zurückgelegten Beschäftigungs- und Versicherungszeiten erklärt sich aus Gründen *sozialer Entschädigung*. Während nach dem 2. Weltkrieg ein Teil der Deutschen durch den Krieg in ihren angestammten Wohngebieten verbleiben konnten, wurde andere Deutsche aus ihren Wohngebieten vertrieben. Es kam hinzu, dass die Vertreibungsstaaten die Versicherungskonten der Deutschen entweder schlossen oder jedenfalls wegen Auslandsaufenthalts daraus keine Leistungen gewährten, do dass im Kalten Krieg die Rentenrechte wirtschaftlich wertlos waren.

¹² § 248 SGB VI: Gleichstellung von Versicherungszeiten aus dem Saarland und dem Beitrittsgebiet (DDR)

Die vertriebenen Deutschen sollten durch das FRG rentenversicherungsrechtlich mithin so gestellt werden, wie wenn sie nicht vertrieben worden wären. Das FRG gleicht also die sozialrechtlichen Verluste aus der Vertreibung aus. Die Ausrichtung des FRG auf *deutsche* Staatsangehörige und Volkszugehörige vollzieht ferner die aus nationaler Zuordnung abgeleitete Bindung an die Sozialversicherung, wie sie für die Zeit bis 1945 üblich und verbreitet war, nach; sie kann daher nicht gleichwertig auf Angehörige anderer Staaten übertragen werden.

Würde das FRG auf *Staatsangehörige der Sowjetunion* und ihrer Nachfolgestaaten erstreckt, wäre dieses das FRG leitende Prinzip durchbrochen. Selbst wenn Angehörige der jüdischen Kontingentflüchtlinge inzwischen die deutsche Staatsangehörigkeit erworben hätten und deshalb Deutsche wären, so wären sie nicht als Deutsche vertrieben und unterfielen daher nicht den Voraussetzungen des FRG, die eine *Vertreibung als Deutscher* voraussetzen.

3. FRG und Abkommen

In der wissenschaftlichen Literatur¹³ wird der dargestellte Gegensatz im Umgang mit ausländischen Rentenanwartschaften mit den Begriffen *Export-* und *Eingliederungsprinzip* umschrieben. Exportprinzip bedeutet: die ausländischen Rentenanwartschaften bleiben erhalten und die Leistungen werden auch bei Auslandsaufenthalt ungeschmälert bezahlt. Eingliederungsprinzip bedeutet dagegen, dass die Auslandsanwartschaft von einem anderen Staat einseitig übernommen wird und in eine gleichwertige Inlandsanwartschaft überführt wird.

Die Sozialversicherungsabkommen und das EU-Recht folgen grundsätzlich¹⁴ dem Export- und das FRG dem Eingliederungsprinzip. Die neuere Rechtsentwicklung hat jedoch zu einer Überwindung dieser lang als unüberbrückbar vorgestellten Alternative geführt.

Die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs beschloss am 18.12.2007¹⁵, dass eine Verpflichtung zum Export von Rentenleistungen auch bestehe, falls für diese im Rahmen des FRG ein Ersatz bestehe. Dieser Leistungsexport habe auch gegenüber der Entschädigung Vorrang.¹⁶ Auch insoweit wird die Regel vom Vorrang des Exports der Rente vor der Eingliederung bestätigt.

¹³ Rolf Schuler, Das Internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1988;552 ff.

¹⁴ Ausnahme Art. 57 II, III V=(EG)Nr.883/2004 für kurzzeitige Beschäftigungen.

¹⁵ EuGH-18.12.2007-C-396/05 -EU:C:2007:810 (Habelt).

¹⁶ BSG-21.3.2018-B 13 R 15/16 R-; LSG Baden-Württemberg -14.8.2020 – L 5 R 3741/18.

4. ZBRG

Das ZBRG schuf eine Entschädigungsregelung, welche die in der NS-Zeit unter deutscher Versicherungszuständigkeit im damaligen Herrschaftsbereich deutschen Rechts betriebene Verfolgung durch Ausgrenzung der Juden in Ghettos in die deutsche Rentenversicherung überführt, insoweit eine Ghetto-Arbeit verrichtet wurde. Der Sinn des ZBRG ist klarzustellen, dass auch Ghetto-Arbeit eine Beschäftigung (§ 7 SGB IV) darstellt und damit die Ausgrenzung der Juden aus der deutschen Sozialversicherung zu überwinden.

Das ZBRG stellt anders als eine frühere Verwaltungs- und Gerichtspraxis klar, dass auch in deutscher Versicherungszuständigkeit geleistete Ghetto-Arbeit eine Beschäftigung in der deutschen Sozialversicherung darstellte und dementsprechend Rentenanwartschaften begründete. Das ZBRG hat aber keine Bedeutung für die sich für die Integration jüdischer Kontingentflüchtlinge stellende Frage nach der Abgeltung von Zeiten außerhalb deutscher Versicherungszuständigkeit.

5. Sonderregelung für jüdische Zuwanderer und Art. 3 III GG

Würde eine rentenversicherungsrechtliche Regelung wegen der jüdischen Religionszugehörigkeit der zugewanderten Flüchtlinge angestrebt, würde dies schließlich die Frage auf, ob darin nicht einseitige Bevorzugung der Angehörigen einer bestimmten Religion läge. Außerdem ist der Härtefallfonds als Ausgleichsform problematisch und führt nicht zur nachhaltigen Besserung

Zwar sind Ausgleichsmaßnahmen für Juden stets legitimiert, wenn und soweit sie eine Entschädigung für Akte der NS-Judenverfolgung darstellen. Solche Regelung wahrte Art. 3 III GG, weil der Rechtsgrund der Entschädigung nicht die religiöse Überzeugung der Berechtigten ist. Wurden Juden durch rassistische Zuschreibung und darauf aufbauender Akte der NS-Verfolgung geschädigt, so ist der Rechtsgrund des Ausgleichs die soziale Entschädigung von Opfern deutscher Verfolgung.

Die von Kontingentflüchtlingen zurückgelegten Versicherungszeiten in der Sowjetunion lassen sich jedoch nicht auf die NS-Verfolgung der Juden in Deutschland und in den von Deutschland besetzten Gebieten zurückführen, so dass dafür keine entschädigungsrechtliche Begründung zu ersehen ist.

Im Hinblick auf das Gebot der Gleichbehandlung der Religionen (Art.3 III GG) - niemand darf wegen des Glaubens oder der religiösen Anschauungen bevorzugt oder benachteiligt werden - erschiene es aber problematisch, würde jüdischen Zuwanderern für ihre in der Sowjetunion zurückgelegten Zeiten deutsche Versicherungszeiten gewährt werden, obgleich diese Zeiten nicht als Spätfolgen der deutschen Judenverfolgung zu qualifizieren sind, und deshalb auch ihre Einbeziehung in das Fremdrentenrecht nicht entschädigungsrechtlich gerechtfertigt werden könnte.

V. Fazit

Die sozialrechtliche Integration der jüdischen Zuwanderer ist wünschenswert, aber schwierig zu bewerkstelligen. Deren Einbeziehung in einen Fonds für Opfer von Härtefällen der Rentenüberleitung führt zu einem einmaligen Geldersatz, verändert aber nicht substantiell ihre prekäre sozialversicherungsrechtliche Lage und befördert daher deren Integration nur ganz unvollkommen.

Ein Sozialversicherungsabkommen bewahrt die Anwartschaften, so sie noch bestehen und nicht der Expatriierung zum Opfer gefallen sind, und wahrt die internationalen Gepflogenheiten. Es könnte aber die Niveauunterschiede zwischen den Sicherungen der Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Deutschland nicht ausgleichen. Im Verhältnis zu Russland und vielen anderen Staaten fehlt aber ein Sozialversicherungsabkommen.

Die Integration jüdischer Kontingentflüchtlinge in das FRG wäre zwar denkbar, aber die einseitige Integration in die deutsche Versicherungslast folgt nicht dem entschädigungsrechtlichen Motiv des FRG im Hinblick auf deutsche Vertriebene. Aus der Vorverantwortung für deutsche Verfolgung ist eine entschädigungsrechtlich motivierte Integrationspflicht für Beschäftigungszeiten aus der Sowjetunion nicht zu begründen. Jüdische Kontingentflüchtlinge einseitig wegen ihrer Religionszugehörigkeit in die deutsche Rentenversicherung einzubeziehen, würde damit Probleme im Hinblick auf die Gleichbehandlung der Religionen (Art. 3 III GG) auf.

Schriftliche Stellungnahme

Thomas Puhe, Frankfurt am Main

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. April 2021
um 13:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern - BT-Drucksache 19/7854

siehe Anlage

Thomas Puhe
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Migrationsrecht und Sozialrecht

Rechtsanwalt Thomas Puhe, Jahnstr. 17, 60318 Frankfurt am Main

Jahnstr. 17
60318 Frankfurt am Main

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Arbeit u. Soziales
z. H. Herrn Vorsitzender Dr. Matthias Bartke
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Telefon: 069-59 79 66 70
Telefax: 069-59 79 66 86
Internet: www.rechtsanwalt-puhe.de
e-mail: kanzlei@rechtsanwalt-puhe.de
Umsatzsteuernummer: 013 857 61693

Bankverbindung:
Frankfurter Volksbank
Konto-Nr.: 900 214
BLZ: 501 900 00
IBAN: DE15 5019 0000 0000 9002 14
BIC: FFVBDEFF

Bei Überweisung aus dem Ausland:
Deutsche Bank Privat- und Geschäftskunden AG
IBAN: DE15 5007 0024 0404 1828 00
BIC: DEUTDEDDBFRA

Aktenzeichen: 35/21
(Bei Antwort und Zahlung bitte stets angeben)

Frankfurt am Main, 07.04.2021

Zedek ./ Soziales

Betrifft: Anhörung am 12.04.2021 (Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge)

Sehr geehrter Herr Dr. Bartke,

vielen Dank für die Ladung zum 12. April! Nachfolgend überreiche ich meine schriftliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Puhe
Rechtsanwalt

Die Frage der Alterssicherung jüdischer Zuwanderer aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion muss vor dem historischen Hintergrund der Ereignisse ab 1989 gesehen werden. Ab Ende der achtziger Jahre kam es zu einer sprunghaften Zuwanderung zunächst von deutschstämmigen Sowjetbürgern und über die DDR von Personen jüdischer Herkunft. Aufgrund einer Vereinbarung des Zentralrats der Juden mit dem damaligen Bundeskanzler Kohl wurde eine Zuwanderungsmöglichkeit über eine entsprechende Anwendung des HumHAG (*Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge*). Seit 2005 ist das HumHAG durch Artikel 15 Abs. 3 des Zuwanderungsgesetzes außer Kraft. Juden aus der UdSSR (außer Estland, Lettland und Litauen) werden nach § 23 Abs. 2 AufenthG aufgenommen. Die entsprechende Verwaltungsregelung findet sich in der Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes über die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion mit Ausnahme der baltischen Staaten vom 24. Mai 2007 (aktuell in der Fassung vom 22. April 2020). Die Aufnahmезahlen sind seit 2005 erheblich zurückgegangen. Hintergrund ist, dass die aktuelle Regelung nicht nur den Nachweis der jüdischen Herkunft und die Aufnahmemöglichkeit in einer jüdischen Gemeinde verlangt, sondern zusätzlich noch den Nachweis von Sprachkenntnissen und einer positiven Integrationsprognose. Im wesentlichen handelt es sich also um einen Personenkreis, der in den ersten 15 Jahren seit 1990 aufgenommen worden ist.

Das Flüchtlingsrecht sieht keinen fiktiven Erwerb von rentenrechtlichen Zeiten vor, sodass es nicht auf die Frage ankommt, ob das HumHAG direkt oder lediglich entsprechend angewendet wird.

§ 17a Fremdrentengesetz (FRG) findet praktisch keine Anwendung. Nach dieser Vorschrift besteht die Möglichkeit der Anwendung der fremdrentenrechtlichen Vorschriften für Vertriebene, Aussiedler und Spätaussiedler auf Juden, die dem deutschen Sprach- und Kulturreis angehört haben. Dies trifft nur auf ganz wenige Juden zu, die in der früheren Sowjetunion gelebt haben und zudem beschränkt sich die Vorschrift auf die Kriegsgeneration.

Viele nähern sich jetzt dem Renteneintrittsalter oder sind schon darüber. Die Alterseinkünfte dieses Personenkreises sind eher niedrig. In der Regel erfolgte der Zuzug im fortgeschrittenen Erwachsenenalter, sodass in deutlich geringerem Maße rentenrechtliche Ansprüche durch Erwerbstätigkeit in Deutschland erworben werden konnten. Nach meiner Erfahrung handelt es sich bei dem Personenkreis größtenteils um Angehörige der städtischen Mittelschicht mit gehobenem Bildungsabschluss. Da bis vor 15 Jahren keine Sprachkenntnisse verlangt wurden, mussten die Betreffenden mehr Zeit als heutige Zuwanderer für den Erwerb von Deutschkenntnissen aufwenden. Insbesondere in den neunziger Jahren erwies es sich, dass die Berufs- und Hochschulabschlüsse, die in der Sowjetunion erworben worden waren, in vielen Fällen auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht verwertbar waren oder jedenfalls nur unter großen Schwierigkeiten. Lediglich Ärzte sowie anderes medizinisches Personal fand schnell eine Beschäftigung im erlernten Beruf. Erst längere Zeit nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurden die Studiengänge und Berufsausbildungen denjenigen in Deutschland vergleichbar gemacht. Folge ist, dass sehr viele Personen, die in der Sowjetunion oder einem Nachfolgestaat als Ingenieure oder Verwaltungs- oder Bankangestellte tätig waren, in Deutschland keine entsprechende berufliche Perspektive finden konnten. Die betreffenden Zuwanderer wurden auf schlechter bezahlte Dienstleistungsberufe verwiesen. Bei Personen, die erst im mittleren Alter nach Deutschland kamen, entwickelte sich nicht selten eine Dauerabhängigkeit von Sozialleistungen.

Demgemäß reichen in der Bundesrepublik Deutschland erworbene Rentenansprüche nur in den Fällen aus, in denen die Betreffenden noch jung gewesen waren, als sie nach Deutschland

kamen oder wenn sie Ärzte waren und frühzeitig Mitglied in einem Versorgungswerk werden konnten. Die rentenrechtliche Situation der anderen Personen ist hingegen prekär.

Die Betroffenen haben teilweise Rentenansprüche gegen die Rentenkassen ihres Herkunftslandes. Hinsichtlich von Personen mit Staatsangehörigkeit der Russischen Föderation besteht die Möglichkeit, auch im Falle eines Auslandsaufenthaltes Rente zu beziehen. Berücksichtigt werden muss allerdings, dass es sich dann im Regelfall um keine vollständige Rente handelt und zudem der Umrechnungskurs zu einem erheblichen Wertverfall geführt hat. Nach meiner Kenntnis ist für ein gesamtes Erwerbsleben in der Russischen Föderation wohl mit einer Rente von wenigen Hundert Euro zu rechnen und entsprechend weniger für eine Teil-Erwerbsbiografie. Trotzdem handelt es sich hier um Beträge, die im Alter zumindest zu einer Linderung von Not beitragen können. Allerdings reichen diese Beträge in der Regel auch im Zusammenwirken mit von in Deutschland erworbenen Rentenansprüchen nicht aus, um die Sozialhilfegrenze zu überschreiten.

Theoretisch besteht auch die Möglichkeit des Bezugs von Rente aus der Ukraine. Aufgrund des dort wesentlich geringeren Lebensstandards als in der Russischen Föderation handelt es sich teilweise um Minimalbeträge. Im Falle von Spätaussiedlern ist mir bekannt, dass Kasachstan keine Renten exportiert und den Betroffenen eine minimale Auszahlung der Rentenbeiträge anbietet. Über die anderen Nachfolgestaaten habe ich keine Kenntnisse, allerdings kann die Situation definitiv nicht besser als in der Russischen Föderation sein. Personen aus den drei baltischen Staaten können unter Umständen bessergestellt sein, da nach europarechtlichen Vorgaben eine gemeinsame Rente auszuzahlen ist. Diesbezüglich verfüge ich allerdings über keine in Zahlen darstellbaren Kenntnisse.

Hinsichtlich der Russischen Föderation besteht die Besonderheit, dass Rentenansprüche von im Ausland lebenden Personen nur dann bestehen, wenn diese Personen im Besitz der russischen Staatsangehörigkeit sind. Im Falle einer Einbürgerung in die deutsche Staatsangehörigkeit wird gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 4 StAG verlangt, dass der Einbürgerungsbewerber seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert. Auf dieser Basis werden Einbürgerungszusicherungen erteilt. Ein russischer Staatsangehöriger, der zum Zwecke des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit auf die russische Staatsangehörigkeit verzichtet, verliert damit seinen Rentenanspruch gegen die russische Rentenversicherung (https://rvrecht.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/rvRecht/03_GRA_FRG_FANG/03_Recht_der_Herkunftsgebiete/gra_re_herkunft_russische_föderation_sys_ren.html). Wie oben schon dargelegt, handelt es sich um keine geringen, andererseits aber auch nicht so erheblichen Beträge, dass diese alleine geeignet sind, die rentenmäßige Schlechterstellung im Vergleich zu Personen, die ihr Erwerbsleben vollständig in Deutschland verbracht haben, auszugleichen. Allerdings sind diese Beträge geeignet, die Abhängigkeit von Leistungen nach dem SGB XII zumindest erheblich abzumildern und im Einzelfall sogar auszugleichen.

Nach § 12 Abs. 1 Nummer 5 StAG ist davon eine Ausnahme zu machen, wenn dem Ausländer bei Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit erhebliche Nachteile insbesondere wirtschaftlicher oder vermögensrechtlicher Art entstehen würden, die über den Verlust der staatsbürgerlichen Rechte hinausgehen. Der Verlust von Rentenanwartschaften zählt klassischerweise hierzu, so auch Nr. 12.1.2.5.1 der VAH zum StAG.

In der Praxis haben nur ganz wenige deutsche Einbürgerungsbehörden diesen Härtefall anerkannt. Insbesondere die mir bekannte Praxis des Regierungspräsidiums Darmstadt (zuständig für Südhessen) läuft auf ein Ignorieren dieses Umstands hinaus. Die

verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung deckt diese Praxis tendenziell. Im Ergebnis führt also die unzureichende Altersversorgung zu einem Integrationshindernis, da der Verlust der Rentenansprüche von einem Einbürgerungsantrag Abstand nehmen lässt.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass nur Personen, die im Zeitpunkt der Übersiedlung nach Deutschland noch am Anfang des Erwerbslebens standen oder Ärzte, die vor Vollendung des 45. Lebensjahres in das Erwerbsleben integriert werden konnten, die Perspektive haben, eine selbst erwirtschaftete Rente oberhalb der Sozialhilfegrenze zu genießen.

Hinsichtlich möglicher Lösungsmöglichkeiten ist zwischen einer Härtefondslösung und einer Gleichstellung rentenrechtlicher Zeiten in der Sowjetunion und den Nachfolgestaaten mit in der Bundesrepublik Deutschland absolvierten rentenrechtlichen Zeiten zu unterscheiden.

Eine Härtefalllösung gab es für Vertriebene, Aussiedler und Spätaussiedler aus der früheren Sowjetunion, die in den Jahren bis 1956 zur Zwangsarbeit oder zwangsarbeitsähnlicher Arbeit verpflichtet waren (ADZ-Anerkennungsrichtlinie des BMI vom 07.07.2016). Die Auszahlung pro Person betrug 2500,00 €. Es handelt sich um eine symbolische Anerkennung. Zu berücksichtigen ist, dass der betreffende Personenkreis regelmäßig fremdrentenberechtigt ist bzw. war, sodass insofern schon eine gewisse rentenrechtliche Versorgung sichergestellt ist. Eine Abmilderung der Altersarmut jüdischer Zuwanderer über eine Fondsregelung ist daher nur über die Zahlung eines wesentlich größeren Geldbetrages denkbar. Es müsste sich meines Erachtens um einen Betrag in fünfstelliger Höhe im Bereich von mindestens 10.000,00 € handeln, der nicht anrechenbar auf Sozialleistungen und unpfändbar ist.

Naheliegender ist eine entsprechende Erweiterung des Fremdrentengesetzes (FRG). Die Mehrbelastung für die öffentlichen Kassen würde sich in Grenzen halten, da die örtlichen Sozialhilfeträger nun erhebliche Einsparungen hätten. Es sollte aber keine Differenzierung nach Stammberechtigten und einbezogenen Ehegatten erfolgen, da anderenfalls die Sozialhilfebedürftigkeit über das mangelnde Einkommen des (nichtjüdischen) Ehegatten wieder eintreten würde.

Es würde sich auch um keinen Systembruch im Zuwanderungsrecht handeln, da die Gruppe der Vertriebenen, Aussiedler und Spätaussiedler sowie die Gruppe der jüdischen Zuwanderer historisch miteinander vergleichbar sind. Es handelt sich politisch gesehen um Kriegsfolgenbereinigungsrecht. Berücksichtigt werden muss auch, dass sich der Zuzug von Spätaussiedlern und jüdischen Personen zahlenmäßig auf nur wenige Tausend pro Jahr reduziert hat (Laut Bundesverwaltungsamt 4309 Spätaussiedler und deren Familienangehörige im Jahre 2020 und gemäß dem Migrationsbericht der Bundesregierung 2019, S. 121, 789 jüdische Zuwanderer im Jahre 2019). Bei Spätaussiedlern liegt die wesentliche Ursache darin, dass gemäß § 27 Abs. 2 BVFG erwachsene Abkömmlinge (Kinder, Enkelkinder und Urenkelkinder) Sprachkenntnisse gemäß dem Referenzniveau A1 nachweisen müssen und sich dies für viele Antragstellerfamilien als undurchführbar herausstellt. Personen, die ab dem 01.01.1993 geboren worden sind, sind ohnehin nicht zuwanderungsberechtigt aus eigenem Recht (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 BVFG). Bei potentiellen jüdischen Zuwanderern hat sich das Erfordernis des vorherigen Nachweises von Deutschkenntnissen ebenfalls als zuwanderungsbremsend herausgestellt, vor allen Dingen aber hat das Erfordernis einer positiven Integrationsprognose zu einem gravierenden Absinken der Zuwanderungszahlen geführt.

Ergänzend soll noch auf die Regelung in § 31 FRG hingewiesen werden, wonach bei Vertriebenen, Aussiedlern und Spätaussiedlern der Bezug einer Rente aus dem Herkunftsland für die betreffenden Erwerbsjahre grundsätzlich zulässig ist, dies aber dann zu einer Anrechnung auf die deutsche Fremdrente führt (gemäß dem zum Zahlungszeitpunkt geltenden Umrechnungskurs). Ein Doppelbezug von Rente aus Deutschland und aus dem Herkunftsland für dieselben rentenrechtlichen Zeiträume ist also ausgeschlossen.

Thomas Puhe
Rechtsanwalt

Schriftliche Stellungnahme

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. April 2021
um 13:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern - BT-Drucksache 19/7854

siehe Anlage

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.
zum Antrag der Bundestagsfraktionen FDP, DIE LINKE sowie
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern

(BT-Drucksache 19/7854)

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 07.04.2021

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Antrags

Der Antrag hat das Ziel, die Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge zu verbessern.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK begrüßt das Ziel des Antrags, die Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge zu verbessern. Jüdische Kontingentflüchtlinge sind eine Minderheit in Deutschland, die viel zu selten im Fokus der Öffentlichkeit steht. Gleches gilt für deren Alterssicherung. Viele der 216.000 jüdischen Kontingentflüchtlinge aus der ehemaligen Sowjetunion, die zwischen 1991 und 2006 aufgenommen wurden, sind heute auf Grundsicherung im Alter angewiesen. Gründe liegen in fehlenden Sozialversicherungsabkommen zwischen Deutschland und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

Der Antrag fordert konkret vier Punkte:

1. Den Koalitionsvertrag der Bundesregierung umsetzen, welcher betont: „Für Härtefälle in der Grundsicherung im Rentenüberleitungsprozess wollen wir [die Regierungskoalition] einen Ausgleich durch eine Fondslösung schaffen. Entsprechendes wollen wir auch für die Gruppe der Spätaussiedler und der jüdischen Kontingentflüchtlinge prüfen.“
2. Sozialversicherungsabkommen mit den betroffenen Nachfolgestaaten der Sowjetunion abschließen, mit denen ein rückwirkender Ausgleich über Alterssicherungsleistungen erzielt wird;
3. Jüdische Kontingentflüchtlinge rentenrechtlich mit Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern gleichstellen und eine entsprechende Änderung des Fremdrentengesetzes vornehmen;
4. Andere Varianten, die der Bundesregierung geeignet erscheinen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK unterstützt den Antrag in allen Punkten. Den von der Regierungskoalition geplanten Härtefallfond gilt es noch in dieser Legislaturperiode umzusetzen. Ein entsprechender Fond muss finanziell umfassend ausgestattet sein, damit entsprechende Rentenzahlungen geleistet werden können. Zudem darf dieser Fond nicht an den Bezug von Grundsicherung im Alter

gekoppelt sein. Alle jüdischen Kontingentflüchtlinge in Deutschland haben eine gerechte Rente verdient.

Der VdK befürwortet zudem das Abschließen von Sozialversicherungsabkommen mit den betroffenen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Ein rückwirkender Ausgleich über Alterssicherungsleistungen ist für die jüdischen Kontingentflüchtlinge dringend geboten. Ziel muss sein, dass diese nicht auf Grundsicherung im Alter angewiesen sind, sondern eine Rente oberhalb des Existenzminimums erhalten. Wie der Antrag richtigerweise betont, handelt es sich hier vor allem um Rentner, welche bereits ein hohes Alter aufweisen.

Auch die Alternative nach dem Vorbild der sogenannten „Ghetto-Renten“ bewertet der VdK positiv. Nach dem Gesetz zur Zahlbarmachung von Renten aus Beschäftigungen in einem Ghetto gelten bei Verfolgten des Nationalsozialismus Zeiten der Beschäftigung in einem Ghetto, das sich in einem vom "Deutschen Reich" besetzten oder eingegliederten Gebiet befand, unter bestimmten Voraussetzungen als deutsche Beitragszeiten.

Wie der Antrag richtigerweise betont, ist ein weiteres Nicht-Handeln keine Option. Die deutsche Bundesregierung ist es den jüdischen Kontingentflüchtlingen schuldig, dass diese eine gerechte Rente oberhalb des Existenzminimums erhalten.

3. Fehlende Regelungen

Im Antrag fehlen aus Sicht des VdK konkretere Forderungen zur Zielerreichung. Insbesondere fehlen konkrete Vorschläge zur finanziellen Ausgestaltung des Härtefallfonds. Auch fehlen konkrete Forderungen, dass die Zahlungen aus dem Härtefallfond nicht an den Bezug von Grundsicherung im Alter zu knüpfen sind.

Schriftliche Stellungnahme

Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. April 2021
um 13:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern - BT-Drucksache 19/7854

siehe Anlage

Stellungnahme der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V.

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 12. April 2021 zum Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

"Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern" (19/7854)

Ausgangslage

Auf der Grundlage eines am 09.01.1991 von der Ministerpräsidentenkonferenz des Bundes und der Länder gefassten Beschlusses wurden zwischen 1991 und 2004 jüdische Zuwanderer:innen und ihre Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion im Rahmen des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (HumHAG, das so genannte Kontingentflüchtlingsgesetz) in Deutschland aufgenommen. Seit 01.01.2005 erfolgt die Aufnahme auf Grundlage des § 23 Abs. 2 AufenthG.

Der Anteil der Akademiker:innen und Personen mit spezialisierten Berufsausbildungen der jüdischen Zuwanderer:innen lag deutlich über den Werten anderer Zuwanderergruppen. Rund die Hälfte der Zuwanderer:innen wies bereits eine erfolgreiche berufliche Laufbahn im Herkunftsland auf und hatte zum Zeitpunkt der Zuwanderung ein Alter von 40 bis 79 Jahren. Durch die teilweise Nichtanerkennung der im Herkunftsland erworbenen Abschlüsse, die mangelnde Akzeptanz am Arbeitsmarkt und dem dadurch bedingten Bruch der Erwerbsbiographien fehlen diesen Menschen jedoch die für eine Rente notwendigen Jahre der Zugehörigkeit zum deutschen Rentenversicherungssystem.

Die früheren Erwerbsjahre in den Herkunftsländern sind für den Rentenbezug ohne Einfluß, da entweder keine Sozialversicherungsabkommen mit den Ländern in der ehemaligen Sowjetunion bestehen oder tatsächliche dortige Ausgleichszahlungen in die deutsche Rentenversicherung nicht zu erwarten sind. Die Mehrheit der Zuwanderer:innen aus dieser Altersgruppe konnte daher keine nennenswerten Ansprüche auf Leistungen aus der deutschen Rentenversicherung erwerben. Auch diejenigen, die eine Integration in den Arbeitsmarkt erreicht haben, erzielen kein ausreichendes Versorgungsniveau, um ohne Grundsicherung im Alter auszukommen. Während nur rd. 2,4 % der deutschen Rentner:innen auf Leistungen der Grundsicherung im Alter angewiesen sind, liegt die Quote bei den jüdischen Zuwanderer:innen mit über 30% um ein Vielfaches höher.

Trotz teilweise gleicher regionaler Herkunft und beruflicher Tätigkeit bestehen gravierende Unterschiede zur Gruppe der Spätaussiedler. Diese können Renten nach dem Fremdrentengesetz erhalten, in deren Berechnung auch Erwerbszeiten einbezogen werden, die im Herkunftsland erzielt wurden. Die jüdischen Zuwanderer sind diesen Ansprüchen nach dem Fremdrentengesetz ausgeschlossen, obwohl auch ihre Aufnahme in der Verantwortung vor der deutschen Geschichte begründet liegt.

Zur Verbesserung der Altersvorsorge der jüdischen Kontingentflüchtlinge werden im vorgenannten Antrag folgende Maßnahmen gefordert.

1. *Die im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD enthaltene Zusage "Für Härtefälle in der Grundsicherung im Rentenüberleitungsprozess wollen wir einen Ausgleich durch eine Fondslösung schaffen. Entsprechendes wollen wir auch für die Gruppe der Spätaussiedler und der jüdischen Kontingentflüchtlinge prüfen." umzusetzen;*
2. *Sozialversicherungsabkommen mit den betroffenen Nachfolgestaaten der Sowjetunion abzuschließen, mit denen ein rückwirkender Ausgleich über Alterssicherungsleistungen erzielt wird*
3. *Jüdische Kontingentflüchtlinge rentenrechtlich mit Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern gleichzustellen und eine entsprechende Änderung des Fremdrentengesetzes vorzunehmen oder*
4. *andere Varianten, die der Bundesregierung geeignet erscheinen.*

Zu 1.

Seit dem 21.02.19 fanden mehrere Gespräche zur Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Härtefallregelung zwischen dem Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales Herrn Dr. Schmachtenberg und den Präsidenten des Zentralrats der Juden, Herrn Dr. Schuster und dem Präsidenten der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden und Deutschland, Herrn Lehrer statt. Der Zentralrat und die ZWST haben im Verlauf der Gespräche über externe, eigene und Datenbestände ihrer Mitgliedsorganisationen Bedarfzahlen ermittelt. Da das Merkmal Religionszugehörigkeit in der Sozialversicherung nicht erfasst wird, mussten Daten durch Stichproben hochgerechnet und validiert werden. Hierzu wurden Daten von jüdischen Gemeinden erfragt und eine stichprobenhafte Erhebung mit eintausend Befragten jüdischen Zuwander:innen durch den Zentralrat und die ZWST durchgeführt. Die Auswertung der Fragebögen hat Erkenntnisse zur sozialen Situation der jüdischen Kontingentflüchtlinge erbracht, die dem BMAS übermittelt wurden. So gaben beispielsweise 687 Befragte an, einen akademischen Abschluss im Herkunftsland erworben zu haben, dieser wurde aber nur bei 151 Personen in Deutschland anerkannt. 323 Zugewanderte konnten einen Rentenanspruch in Deutschland begründen, die mittlere Höhe 151€ reicht jedoch nicht aus, um ohne ergänzende Sozialleistungen den Lebensunterhalt bestreiten zu können.

Aus Sicht der Zentralwohlfahrtstelle der Juden in Deutschland ist eine Härtefallregelung eine geeignete Maßnahme, um im Zusammenhang mit der Altersabsicherung wahrgenommene Härten und enttäuschte Erwartungen infolge der Übersiedlung nach Deutschland auszugleichen. In den Gesprächen zwischen BMAS, Zentralrat und ZWST wurden hierbei die parallel zur Lösung von Sondertatbestände des DDR-Rentenrechts stattfindenden Verhandlungen als Blaupause für eine Regelung der von uns vertretenen Gruppe betrachtet.

Eine Lösung, die den Passus des Koalitionsvertrags "*Entsprechendes wollen wir auch für die Gruppe der Spätaussiedler und der jüdischen Kontingentflüchtlinge prüfen*" zeitnah umsetzt und einen separaten Fonds für Kontingentflüchtlinge und Spätaussiedler:innen beinhaltet, findet unsere Unterstützung, vorausgesetzt, die Anerkennungsleistung respektiert in ihrer Höhe die Lebensleistung der Begünstigten; sie sollte daher 10.000€ nicht unterschreiten. Bei einer antizipierten Rentenbezugsdauer von 20 Jahren entspräche dies einem monatlichen Ausgleich von rd. 41,66€ und würde der Differenz zwischen durchschnittlichem Grundsicherungsbezug und Rentenanspruch bei 25 Rentenpunkten analog zur Fremdrente entsprechen.

Zu 2.

Die Hauptherkunftsländer der jüdischen Kontingentflüchtlinge sind die Ukraine und die Russische Föderation. In der laufenden Legislaturperiode wurde ein Vertragsgesetz zu einem deutsch-ukrainischen Abkommen auf deutscher Seite am 17. Januar 2020 im Bundesgesetzblatt verkündet. Das ukrainische Parlament, das dem Abkommen ebenfalls zustimmen muss, hat bis heute noch keinen entsprechenden Beschluss gefasst. Trotz intensiver Bemühungen der Bundesregierung ist ein Sozialversicherungsabkommen mit der Russischen Föderation in naher Zukunft nicht zu erwarten. Nach den von der ZWST erhobenen Stichproben beträgt der mittlere Rentenanspruch der Kontingentflüchtlinge in ihren Herkunftsländern rd. 200€. Selbst bei einer erfolgreichen Umsetzung von Sozialversicherungsabkommen mit den Herkunftsländern ermöglichen die dort erworbenen Ansprüche keine Unabhängigkeit von in Deutschland bezogenen Sozialleistungen. Eine Einbeziehung in die neu geschaffenen Grundrente ist ohne Sozialversicherungsabkommen ebenfalls nicht möglich.

Zu 3.

Nach aktueller Rechtslage sind jüdische Zuwanderer:innen von Leistungen nach dem Fremdrentengesetz ausgeschlossen, obwohl auch ihre Aufnahme in der Verantwortung vor der deutschen Geschichte begründet liegt. Trotz Parallelen gibt es gravierende rechtliche Unterschiede zwischen Spätaussiedler:innen und jüdischen Kontingentflüchtlingen. Spätaussiedler gelten als Deutsche im Sinne des Bundesvertriebenengesetzes. Sie erhalten Leistungen nach dem Fremdrentengesetz. Das Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz war von Beginn an als Übergangsregelung und Entschädigungsgesetz gedacht. Berechtigte werden so behandelt, als hätten sie ihr Versicherungsleben nicht im Herkunftsland, sondern in Deutschland verbracht. Aussiedler mit Zuwanderungsdatum nach dem 06.05.1996 erhalten nur noch maximal 25 Rentenpunkte nach dem Fremdrentengesetz und sind damit vielfach auf eine Aufstockung durch die Grundsicherung im Alter angewiesen. Eine Gleichsetzung der jüdischen Zuwanderer würde die Mehrheit der jüdischen Zuwanderer:innen, die erst nach dem Stichtag weiterhin in der Grundsicherung belassen, und auch für einen Großteil der vorher eingereisten Zuwanderer keine spürbare finanzielle Verbesserung bewirken.

Wir nehmen wenig politische Unterstützung wahr, angesichts der Schaffung des neuen sozialen Entschädigungsrechts als Sozialgesetzbuch XIV eine zusätzliche Zielgruppe in eine auslaufende gesetzliche Regelung aufzunehmen. Das abzulösende Entschädigungsrecht beruht auf dem Bundesversorgungsgesetz aus dem Jahr 1950, welches für Kriegsgeschädigte, ihre Angehörigen und Hinterbliebenen geschaffen wurde. Das SGB XIV orientiert sich an den Bedürfnissen der Opfer von Gewalttaten und Terrorismus und löst das Bundesversorgungsgesetz sowie das Opferentschädigungsgesetz ab. Keiner der durch das neue Entschädigungsrecht auszugleichenden Tatbestände trifft auf die jüdischen Kontingentflüchtlinge zu.

Zu 4.

Seit dem 21.02.19 fanden sechs Gespräche mit dem zuständigen Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Herrn Dr. Schmachtenberg mit dem Präsidenten der des Zentralrats der Juden, Herrn Dr. Schuster und dem Präsidenten der Zentralwohlfahrtstelle der Juden in Deutschland, Herrn Lehrer statt, in denen die Möglichkeiten und Voraussetzungen einer Härtefallregelung erörtert wurden; das letzte Gespräch fand am 03.03.2021 statt. Es liegen uns keine Informationen zu weiteren, auf die Lösung der geschilderten Problematik ausgerichteten Aktivitäten der Bundesregierung vor.

Schriftliche Stellungnahme

Deutsche Rentenversicherung Bund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. April 2021
um 13:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern - BT-Drucksache 19/7854

siehe Anlage



**Stellungnahme
der
Deutschen Rentenversicherung Bund**

**anlässlich der öffentlichen Anhörung vor dem
Ausschuss für Arbeit und Soziales
des Deutschen Bundestages**

am 12. April 2021

zu

dem Antrag

der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

„Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern“

BT-Drs. 19/7854 vom 18. Februar 2019

I. Inhalt und Zielsetzung des Antrags

Der Antrag „Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern“ (BT-Drs. 19/7854 vom 18. Februar 2019), der Gegenstand dieser Stellungnahme ist, befasst sich mit der Alterssicherung jüdischer Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion (jüdische Kontingentflüchtlinge).

Im Antrag wird die Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge kritisch bewertet. Jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer und ihre Familienangehörigen aus den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion seien hinsichtlich ihrer materiellen Situation im Alter häufig in einer schwierigen Lage.

Im Antrag werden folgende Lösungswege in Betracht gezogen, um die Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge zu verbessern:

- Umsetzung der im Koalitionsvertrag enthaltenen Zusage: „Für Härtefälle in der Grundversicherung im Rentenüberleitungsprozess wollen wir einen Ausgleich durch eine Fondslösung schaffen. Entsprechendes wollen wir auch für die Gruppe der Spätaussiedler und der jüdischen Kontingentflüchtlinge prüfen.“
- Abschluss von Sozialversicherungsabkommen mit den betroffenen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, mit denen ein rückwirkender Ausgleich über Alterssicherungsleistungen erzielt wird;
- rentenrechtliche Gleichstellung von jüdischen Kontingentflüchtlingen mit Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern durch eine entsprechende Änderung des Fremdrentengesetzes (FRG);
- andere Varianten, die der Bundesregierung geeignet erscheinen.

Der Antrag hebt in seiner Begründung hervor, dass bei Zuzug im Alter von 40 bis 60 Jahren die bis zum Erreichen des Rentenalters in Deutschland aufgebauten Rentenansprüche für eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts im Rentenalter häufig zu gering seien. Dies führe häufig zu einem ergänzenden Bezug von Grundsicherung im Alter. Aufgrund fehlender Sozialversicherungsabkommen mit Russland und weiteren Nachfolgestaaten der Sowjetunion würden Beitragszeiten bzw. Rentenansprüche vor der Auswanderung nach Deutschland nicht anerkannt. Auch würden jüdische Kontingentflüchtlinge rentenrechtlich anders behandelt als Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, deren in

den Herkunftsstaaten zurückgelegte rentenrechtliche Zeiten bei der Rentenberechnung in Deutschland berücksichtigt würden.

II. Grundsätzliche Anmerkungen

Nach dem Migrationsbericht 2019 der Bundesregierung nimmt Deutschland seit 1990 jüdische Personen und ihre Familienangehörigen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion auf. Bis 2019 sind rund 220.000 jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer einschließlich ihrer Familienangehörigen eingereist. Hauptherkunftsländer sind die Ukraine und die Russische Föderation.

In der Statistik der Deutschen Rentenversicherung lässt sich dieser Personenkreis mangels entsprechender Daten nicht identifizieren. Aussagen zu dem Umfang der in Deutschland zurückgelegten rentenrechtlichen Zeiten und der Höhe der daraus resultierenden Ansprüche und Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung sind daher nicht möglich.

Im Ausland zurückgelegte rentenrechtliche Zeiten sind in der Deutschen Rentenversicherung nur dann zu berücksichtigen, wenn dies nach über- oder zwischenstaatlichem Recht bzw. den Regelungen des Fremdrentengesetzes (FRG) vorgesehen ist. Hierzu ist mit Bezug auf die Zuwanderung von jüdischen Kontingentflüchtlingen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion Folgendes anzumerken:

1. Über- und zwischenstaatliches Recht

Durch die Regelungen des über- und zwischenstaatlichen Rechts – wie die europäischen Koordinierungsverordnungen (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009 sowie bilaterale Sozialversicherungsabkommen – werden sozialversicherungsrechtliche Nachteile von Personen ausgeglichen, die einen Teil ihrer Versicherungsbiografie im Ausland zurückgelegt haben. Zu den wesentlichen Grundsätzen gehört, dass die Voraussetzungen für einen Rentenanspruch (Mindestversicherungszeit) durch Zusammenrechnung der in den jeweiligen Vertragsstaaten zurückgelegten Versicherungszeiten erfüllt werden können und die Rente in den anderen Staat zu exportieren ist. Jeder Vertragsstaat zahlt dabei aber nur die Rente für die nach seinem Recht zurückgelegten Versicherungszeiten.

- Estland, Lettland und Litauen

Die ehemaligen baltischen Sowjetrepubliken Estland, Lettland und Litauen sind seit dem 1. Mai 2004 Mitglied der Europäischen Union. Auf die Rentenansprüche der jüdischen Kontingentflüchtlinge aus diesen Herkunftsstaaten und den Rentenexport finden die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit Anwendung. Versicherungszeiten werden für die Erfüllung der erforderlichen Mindestversicherungszeit für einen Rentenanspruch zusammengerechnet. Der Rentenexport erfolgt innerhalb der EU-Mitgliedstaaten, Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz.

- Republik Moldau

Das Abkommen über Soziale Sicherheit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Moldau ist am 1. März 2019 in Kraft getreten. Renten aus der Republik Moldau werden seitdem nach Deutschland exportiert.

- Ukraine

Das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Ukraine über Soziale Sicherheit wurde am 7. November 2018 unterzeichnet. Das deutsche Gesetzgebungsverfahren wurde mit dem Gesetz zu dem Abkommen vom 7. November 2018 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Ukraine über Soziale Sicherheit vom 13. Januar 2020 (BGBl. II S. 3) abgeschlossen. Das Abkommen tritt in Kraft, wenn auch das Gesetzgebungsverfahren in der Ukraine abgeschlossen ist und beide Staaten die Ratifikationsurkunden unterzeichnet und ausgetauscht haben. Ab Inkrafttreten werden Renten aus der Ukraine nach Deutschland gezahlt.

- Russische Föderation

Renten aus der Russischen Föderation können mangels Sozialversicherungsabkommen bei Wohnsitz in Deutschland nur unter erschwerten Bedingungen realisiert werden. Ein Anspruch besteht bei Wohnsitz im Ausland regelmäßig nur für russische Staatsangehörige. Russische Renten werden seit dem 1. Januar 2015 auch nicht mehr direkt nach Deutschland gezahlt, sondern können nur noch über ein russisches Konto bezogen werden. Nur russische Renten, die vor diesem Datum festgesetzt und nach Deutschland überwiesen wurden, werden auch weiterhin nach diesem Verfahren ausgezahlt.

- Weitere Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion

Zu den weiteren Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, die zum vertragslosen Ausland zählen, liegen folgende Erkenntnisse vor:

Armenien

Eine Rentenzahlung ins Ausland erfolgt nicht. Bei der Ausreise gibt es eine einmalige Vorauszahlung („Abfindung“) für 6 Monate.

Aserbaidschan

Nach Art. 43.1 des Gesetzes vom 7. März 2006 über Erwerbsrenten sollen Rentenzahlungen ins Ausland möglich sein. Nach einer Auskunft des Staatlichen Fonds können Renten (möglicherweise jedoch nur Bestandsrenten) an Berechtigte im Ausland gezahlt werden, wenn sie die aserbaidschanische Staatsangehörigkeit beibehalten haben und in Aserbaidschan weiterhin gemeldet sind. Die Rente kann je nach Wunsch auf ein Konto in Aserbaidschan oder kostenpflichtig auf ein Konto im Ausland gezahlt werden.

Belarus (Weißrussland)

Eine Rentenzahlung an Berechtigte im Ausland erfolgt nicht. Bei der Ausreise gibt es eine einmalige Vorauszahlung („Abfindung“) für 6 Monate.

Georgien

Eine Rentenzahlung an Berechtigte im Ausland erfolgt nicht.

Kasachstan

Eine Rentenzahlung an Berechtigte im Ausland erfolgt nicht. Bei oder nach der Ausreise können sich die Versicherten aber die Beiträge zur Altersrentenversicherung zurückzahlen (erstatteten) lassen. Erstattete Beiträge sind auch bei vorliegender FRG-Berechtigung von der Anerkennung als FRG-Beitragszeit ausgeschlossen.

Kirgisistan

Eine Rentenzahlung an Berechtigte im Ausland erfolgt nicht. Bei der Ausreise gibt es eine einmalige Vorauszahlung („Abfindung“) für 3 Monate.

Tadschikistan

Eine Rentenzahlung an Berechtigte im Ausland erfolgt nicht. Bei der Ausreise gibt es eine einmalige Vorauszahlung („Abfindung“) für 6 Monate.

Turkmenistan

Eine Rentenzahlung an Berechtigte im Ausland erfolgt nicht.

Usbekistan

Eine Rentenzahlung an Berechtigte im Ausland erfolgt nicht. Bei der Ausreise gibt es eine einmalige Vorauszahlung („Abfindung“) für 6 Monate.

2. Fremdrentengesetz (FRG)

Im Gegensatz zum über- und zwischenstaatlichen Recht handelt es sich bei dem FRG um eine einseitige innerstaatliche Regelung, mit der insbesondere anerkannte Vertriebene im engeren Sinne, Aussiedlerinnen/Aussiedler und Spätaussiedlerinnen/Spätaussiedler nach dem Eingliederungsprinzip so gestellt werden, als hätten sie ihr Erwerbsleben in Deutschland zurückgelegt. Anders als bei der Sozialrechtskoordinierung nach Maßgabe bi- und multilateraler Abkommen werden die im Ausland zurückgelegten rentenrechtlichen Zeiten in das deutsche Rentensystem übernommen und bei der Rentenberechnung wie deutsche Zeiten berücksichtigt.

Mit dem Inkrafttreten des FRG am 1. Januar 1959 wurde das noch auf dem Entschädigungsprinzip basierende Vorgängergergesetz – das Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz (FAG) – abgelöst. Ausgangspunkt für die Schaffung des FRG war der damalige § 90 Bundesvertriebenengesetz (BVFG). Dort war geregelt, dass Vertriebene und Sowjetzonenflüchtlinge in der Sozialversicherung den Berechtigten in Deutschland gleichgestellt werden und die früher im Herkunftsgebiet erworbenen Ansprüche und Anwartschaften unter Zugrundelegung deutscher Vorschriften bei den deutschen Versicherungsträgern geltend machen können. Das FRG findet Anwendung auf deutschstämmige Vertriebene (einschließlich der Aussiedlerinnen/Aussiedler) nach § 1 BVFG sowie deutschstämmige Spätaussiedlerinnen/Spätaussiedler im Sinne des § 4 BVFG, die als solche in der Bundesrepublik Deutschland anerkannt sind. Wer Vertriebene/Vertriebener bzw. (Spät-)Aussiedlerin/(Spät-)Aussiedler ist, ist demnach nicht im FRG, sondern im BVFG geregelt.

Die Vertriebenen bzw. Aussiedlerinnen/Aussiedler und Spätaussiedlerinnen/Spätaussiedler sind die größten Personengruppen, die Ansprüche nach dem FRG geltend machen können.

Bis zum 31. Dezember 1992 existierte nur der Status als Vertriebene/Vertriebener bzw. Aussiedlerin/Aussiedler, der auch für deren nichtdeutsche Ehegatten und vor dem 1. Januar 1993 geborene Kinder gilt. Die Einbeziehung der Spätaussiedlerinnen/Spätaussiedler in den Kreis der FRG-Berechtigten erfolgte zum 1. Januar 1993 und stand im Zusammenhang mit der Ergänzung und Änderung des BVFG im Rahmen des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes. Ehegatten und Kinder von Spätaussiedlerinnen/Spätaussiedlern müssen – anders als die Angehörigen von Aussiedlerinnen/Aussiedlern – die Voraussetzungen für die Anerkennung als Spätaussiedlerin/Spätaussiedler in eigener Person erfüllen. Die Rechtsstellung einer Spätaussiedlerin/eines Spätaussiedlers können nur vor dem 1. Januar 1993 geborene Personen erlangen.

Das FRG ist von dem auf Kriegs- und Nachkriegsereignissen wie Flucht und Vertreibung beruhenden Eingliederungsprinzip geprägt, das heißt, die Berechtigten werden so behandelt, als hätten sie ihr Versicherungsleben nicht im Herkunftsland, sondern in Deutschland zurückgelegt. Hierfür erhalten die Berechtigten Entgelte für die Entgeltpunkteermittlung gutgeschrieben, die denen entsprechen, die nach Ausbildung und Berufsstellung vergleichbare inländische Versicherte erzielt hätten. Die großen politischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa in den Jahren 1989/1990 und nicht zuletzt die deutsche Einheit haben den Gesetzgeber veranlasst, das FRG grundlegend zu reformieren. Die Eingliederung der nach dem FRG berechtigten Personen erfolgte nicht mehr in die (west-)deutsche Einkommensstruktur, sondern auf der Grundlage des Lohnniveaus strukturschwacher Regionen. Auswirkungen auf die Höhe der Renten ergeben sich insbesondere durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz (WFG). Wesentliches Element dieser Reform ist die Begrenzung der aus FRG-Zeiten zu berücksichtigenden Entgeltpunkte auf 25 Entgeltpunkte bei Einzelpersonen bzw. 40 Entgeltpunkte bei (Ehe-)Paaren, wenn die berechtigten Personen erst nach dem 6. Mai 1996 zugewandert sind (§ 22b FRG). Darüber hinaus werden für sämtliche Berechtigte die FRG-Entgeltpunkte mit dem Faktor 0,6 gekürzt, wenn die Rente nach dem 30. September 1996 beginnt (§ 22 Abs. 4 FRG). Davor wurde seit 1. Juli 1993 der Faktor 0,7 angewendet. Wird eine auf denselben Zeiten beruhende Rente aus dem Herkunftsland gezahlt, ist sie auf den deutschen FRG-Rentenanteil anzurechnen (§ 31 FRG).

Nur bei deutschstämmigen (Spät-)Aussiedlerinnen/(Spät-)Aussiedlern werden die Versicherungszeiten im ausländischen Herkunftsgebiet (z. B. Russische Föderation) nach dem FRG in der deutschen Rentenversicherung anerkannt. Die aus der Russischen Föderation und anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion seit 1990 zugewanderten jüdischen Kontingentflüchtlinge haben grundsätzlich keine Ansprüche nach dem FRG. Eine Ausnahme besteht nach

§ 17a FRG für jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer, die vor Ende der nationalsozialistischen Einflussnahme auf ihre jeweiligen Heimatgebiete dem deutschen Sprach- und Kulturreis angehörten und die Vertreibungsgebiete des § 1 Abs. 2 Nr. 3 BVFG verlassen haben.

III. Anmerkungen zu den im Antrag genannten Lösungswegen

Bei Zuwanderung im fortgeschrittenen Alter ist es selbst bei erfolgreicher Integration in den Arbeitsmarkt und Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bis zum Erreichen des Rentenalters oftmals schwierig, einen Rentenanspruch oberhalb der Grundsicherung im Alter zu realisieren. Wegen der zeitlich eingeschränkten Beitragszahlung ist vielfach nur eine entsprechend niedrige Rente zu erwarten. Die im Antrag skizzierten Lösungswegen zeigen die rechtliche Bandbreite von Kompensationsmöglichkeiten auf, die von einer Entschädigungslösung außerhalb der Rentenversicherung (Härtefallfonds) über die Koordinierungsgrundsätze des über- und zwischenstaatlichen Rechts bis hin zum Eingliederungsprinzip des Fremdrentenrechts reichen. Aussagen dazu, welche dieser Möglichkeiten die soziale Absicherung der jüdischen Zuwanderinnen und Zuwanderer konkret und „zielgenau“ verbessern, können von Seiten der Rentenversicherung nicht getroffen werden, da sich – wie oben ausgeführt – dieser Personenkreis in der Statistik der Rentenversicherung nicht identifizieren lässt.

Allgemein ist zu den im Antrag angeführten Lösungswegen anzumerken, dass Sozialversicherungsabkommen die rentenrechtliche Situation von Personen mit transnationaler Erwerbsbiografie verbessern, indem Rentenansprüche durch die Zusammenrechnung von Zeiten erworben werden können und die Rente in den Aufenthaltsstaat gezahlt wird. Ob dadurch eine Absicherung oberhalb der Grundsicherung im Alter erreicht werden kann, hängt von der individuellen Höhe der Rentenzahlung aus dem Herkunftsland und der Höhe der in der Deutschen Rentenversicherung erworbenen Ansprüche ab.

Das FRG mit dem ihm zugrunde liegenden Eingliederungsprinzip hat Ausnahmeharakter und wurde vom Gesetzgeber zur rentenrechtlichen Bewältigung der Kriegs- und Nachkriegsfolgen konzipiert. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand und vor dem Hintergrund der politischen Umbrüche in Mittel- und Osteuropa hat sich der Gesetzgeber durch die Einführung von Leistungseinschränkungen für eine restriktivere Ausgestaltung des FRG entschieden. Wie bei Spätaussiedlerinnen/Spätaussiedlern kann trotz Bezugs einer Rente aus FRG-Zeiten weiterhin ein ergänzender Grundsicherungsbedarf bestehen, wenn die Rentenleistungen einschließlich der Ansprüche aus den in Deutschland zurückgelegten Zeiten insgesamt zu niedrig sind. Zu berücksichtigen ist auch, dass aus den Herkunftsstaaten bezogene Renten, die aus denselben Zeiten gezahlt werden, auf den FRG-Rentenanteil angerechnet werden.



Ein außerhalb der Rentenversicherung durchgeföhrter Ausgleich durch einen Härtefallfonds kann finanzielle Härten grundsätzlich abmildern. Auch kann bei Fondsleistungen geregelt werden, dass die Leistungen nicht auf die Grundsicherung im Alter anzurechnen sind.

Schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer, Münster

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. April 2021
um 13:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern - BT-Drucksache 19/7854

siehe Anlage

**Stellungnahme
zur Anhörung
des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
zum Antrag „Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern“
BT-Drucksache 19/7854
am 12.April 2021 in Berlin**

Von

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

I. EINFÜHRUNG

Der Antrag stellt fest, dass die Entscheidung der Bundesrepublik Deutschland, jüdische Zuwanderung aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu ermöglichen, angesichts der Schoa auf der historischen Verantwortung Deutschlands beruhe und dem Wunsch, jüdisches Leben in Deutschland zu fördern – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des Antisemitismus in der Endphase der Sowjetunion. Jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer hätten so die Möglichkeit erhalten, sich in Deutschland ein Leben aufzubauen und führen zu können. Die Tatsache, dass es eine nennenswerte jüdische Zuwanderung aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion gegeben habe, sei ein großes Glück und eine große Bereicherung für Deutschland.

Die Zuwanderinnen und Zuwanderer seien häufig in einer schwierigen Lage hinsichtlich ihrer materiellen Situation im Alter.

Der Sachverständige sieht seine Aufgabe darin, vor dem Hintergrund dieser Feststellungen nach rechtlich gangbaren Wegen für eine Verbesserung der materiellen Situation dieser Personen im Alter zu suchen.

II. SACHVERHALT

Es geht darum, dass zwischen 1991 und 2006 etwa 216.000 sog. „jüdische Kontingentflüchtlinge“ aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion in der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen worden sind. Sie waren bei ihrer Einwanderung zwischen 40 und 79 Jahre alt und sind deshalb derzeit entweder bereits im Ruhestand oder mindestens in einer Situation, wo der Ruhestand nahe ist.

Ihre Einwanderung beruhte auf einem Beschluss des Ministerrats der DDR vom 11. Juli 1991 und einem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Januar 1991. In diesen Beschlüssen wurde allerdings noch keine aufenthaltsrechtliche Regelung getroffen. Als Rechtsgrundlage diente vielmehr das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980¹. Dies räumte Ausländern im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen der Bundesrepublik Deutschland die Rechtsstellung nach den Artikeln 2 bis 34 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951² ein. Dieses Gesetz war erkennbar auf Flüchtlinge zugeschnitten und war zur Aufnahme der sog. Boat People aus Vietnam erlassen worden³. Die Voraussetzungen als Flüchtlinge im Sinne dieses Gesetzes erfüllten die jüdischen Zuwanderer nicht, denn sie sind weder als eine verfolgte noch als eine durch ein Flüchtlingschicksal gekennzeichnete Gruppe aufgenommen worden⁴; das Gesetz wurde jedoch auf sie entsprechend angewendet⁵. Es ist deshalb korrekter, von jüdischen Zuwanderern zu sprechen.

Die Rechtsgrundlage findet sich nun seit 2005 nach Aufhebung des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge in § 23 Abs. 2 AufenthG. Danach kann das Bundesministerium des Innern zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine

¹ BGBI. I S. 1057

² BGBI. 1953 II S. 559

³ S. dazu auch *Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste*, Zur Aufnahme der sog. Kontingentflüchtlinge, WD 3 – 3000 – 388/18, S. 3

⁴ BVerwG v. 4.10.2012 – 1 C 12.11

⁵ Röcker, in: *Bergmann/Dienelt*, Ausländerrecht, 13. Auflage 2020, § 23 AufenthG Anm. 23.2.0.1

Aufnahmezusage erteilt. Dies ist umgesetzt in der Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes über die Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion mit Ausnahme der Baltischen Staaten vom 24. Mai 2007 in der Fassung vom 22. April 2020. Als Aufnahmeveraussetzungen nennt diese Anordnung u.a., dass die jüdischen Zuwanderer

- nach staatlichen, vor 1990 ausgestellten Personenstandsurkunden selbst jüdischer Nationalität sind oder von mindestens einem jüdischen Elternteil oder von mindestens einem jüdischen Großelternteil abstammen
- sich nicht zu einer anderen als der jüdischen Religionsgemeinschaft bekennen und
- für sie der Nachweis erbracht wird, dass die Möglichkeit zu einer Aufnahme in einer jüdischen Gemeinschaft im Bundesgebiet besteht. Dieser Nachweis erfolgt danach durch gutachterliche Stellungnahme der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden e.V. Die Union progressiver Juden e.V. wird dann in dieses Verfahren eingebunden und kann im Rahmen dieses Verfahrens eine Stellungnahme abgeben.

Es ist davon auszugehen, dass ältere Zuwanderer eine nicht unbedeutliche Zeit in der ehemaligen Sowjetunion erwerbstätig gewesen sind. Je jünger die Zuwanderer sind, umso geringer dürfte der Anteil der Erwerbstätigkeit in der ehemaligen Sowjetunion am gesamten Erwerbsleben sein. Genaue Zahlen über die Alterszusammensetzung des Personenkreises und über die Erwerbstätigkeit liegen dem Sachverständigen nicht vor.

III. LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN

Der Sachverständige sieht es als seine Aufgabe an, auf der Basis der politischen Entscheidung, die Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge zu verbessern, nach möglichen Lösungen zu suchen und ihre Umsetzbarkeit zu diskutieren.

Ausgangspunkt ist, dass die jüdischen Zuwanderer eine Erwerbstätigkeit in der ehemaligen Sowjetunion ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland ausgeübt haben. Es mag auch Fälle geben, in denen diese Personen im Rentenalter zugewandert sind, also ihr gesamtes Erwerbsleben in der ehemaligen Sowjetunion zugebracht haben.

1. Rentenansprüche nach deutschem Recht und dem des Herkunftsstaats

Grundsätzlich haben diese Personen damit Rentenansprüche sowohl nach dem Recht der Sowjetunion erworben für die dort verbrachten Zeiten als auch solche in der Bundesrepublik Deutschland für die Zeiten der Erwerbstätigkeit hier. Sie können diese auch grundsätzlich geltend machen, sofern sie die jeweiligen nationalen Voraussetzungen erfüllen. Hier ist etwa auf die Erfüllung von Wartezeiten zu verweisen. Das bedeutet grundsätzlich, dass Leistungen sowohl aus dem einen wie aus dem anderen Staat bezogen werden können.

2. Bedeutung von Sozialversicherungsabkommen

Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass eine Zusammenrechnung von Versicherungszeiten nur stattfindet, wenn ein Sozialversicherungsabkommen besteht, was es im Verhältnis zur Sowjetunion nicht gibt. Zusammenrechnung bedeutet, dass für die Erfüllung der Leistungsvoraussetzungen – z.B. Wartezeit – auch die Zeiten im anderen Vertragsstaat angerechnet werden. Wichtig ist es, darauf hinzuweisen, dass Sozialversicherungsabkommen grundsätzlich nur diese Zusammenrechnung sicherstellen und die Zahlung von Leistungen in den jeweils anderen Staat.

Die Leistungshöhe für die in dem einen und dem anderen Vertragsstaat erworbene Rente richtet sich dann aber nach den jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften. Das bedeutet konkret, dass die Leistung aus Erwerbstätigkeit in der früheren Sowjetunion angesichts der unterschiedlichen Einkommensverhältnisse hier und dort trotz möglicherweise langjähriger Tätigkeit in der Sowjetunion im Verhältnis zum deutschen Rententeil außerordentlich gering ausfällt. Derzeit scheinen Betroffene regelmäßig in die Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu reisen, um sich dort vor Ort die Rentenzahlungen gewähren zu lassen.

Das Sozialversicherungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Ukraine über Soziale Sicherheit vom 7. November 2018 folgt dem üblichen Muster von Sozialversicherungsabkommen und den Grundprinzipien auch des europäischen Sozialrechts. Das bedeutet, dass insbesondere für die Erfüllung der Wartezeit die in den beiden Staaten zurückgelegten bzw. nach nationalem Recht rentenrechtlich relevanten Zeiten zusammengerechnet werden. Die Rentenhöhe bestimmt sich dann jeweils pro-rata-temporis nach den Vorschriften der beteiligten Staaten. Das bedeutet, dass die Ukraine ihre Zeiten nach ukrainischem Recht berechnet und Deutschland seine Zeiten nach deutschem Recht. Das

Gefälle der Leistungshöhe bleibt also bestehen. Es ist aber sichergestellt, dass der ukrainische Teil auch in Deutschland ausgezahlt wird. Dies mag – wenn die Betroffenen dauerhaft in Deutschland leben – unbefriedigend sein, ist aber für Sozialversicherungsabkommen und auch das europäische Sozialrecht ständige Praxis und greift deshalb auch etwa bei unterschiedlichen Leistungshöhen zwischen den Staaten der Europäischen Union.

Es ist derzeit nicht abzusehen bis eher unwahrscheinlich, dass auch mit der Russischen Föderation sowie anderen Nachfolgestaaten in absehbarer Zeit entsprechende Sozialversicherungsabkommen geschlossen werden.

All die genannten Regelungssysteme folgen nicht dem sog. Eingliederungsprinzip, wonach jemand so behandelt wird, als habe er das gesamte Erwerbsleben in einem Staat – hier Deutschland – verbracht, was dann zu einer den deutschen Verhältnissen entsprechenden Rentenhöhe führen würde.

3. Das Fremdrentenrecht

Dieses Eingliederungsprinzip findet sich noch heute im Fremdrentenrecht. Das Fremdrentenrecht ist eine Folge des Zweiten Weltkriegs und der Vertreibung von Deutschen insbesondere aus Gebieten, die nunmehr zu Polen sowie zu Russland gehören oder die auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sowie Rumäniens und anderer Staaten Mittel- und Osteuropas gelebt haben⁶. Insgesamt ging es um die soziale Bewältigung von Umsiedlungen als Folge des Zweiten Weltkriegs. Des Weiteren ging es um Personen, die als deutsche Volkszugehörige in die Bundesrepublik Deutschland übersiedelten. Sie haben vorher den Sicherungssystemen der Staaten angehört, aus denen sie zugewandert sind. Die Sicherungssysteme dieser Staaten hatten – und haben – zumeist ein deutlich niedrigeres Sicherungsniveau. Bei einer Übersiedlung in die Bundesrepublik Deutschland war in der Vergangenheit damit zu rechnen, dass der Staat, den diese Personen verlassen haben, eine Rente bei Aufenthalt in der Bundesrepublik nicht zahlen würde und – sollte er es gleichwohl tun – diese Leistung so bemessen wäre, dass sie die Lebenshaltungskosten in der Bundesrepublik Deutschland nicht decken könnte.

⁶ Siehe hierzu auch Steinmeyer, Rechtswissenschaftliches Gutachten zu § 31 Fremdrentengesetz (FRG) – erstattet im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin 2018

Dieses Regelungssystem war nach § 1 Fremdrentengesetz zunächst nur für Vertriebene vorgesehen, d.h. für solche Personen, die ihren Wohnsitz in den ehemals unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebieten oder in den Gebieten außerhalb der Grenzen des Deutschen Reiches nach dem Gebietsstande vom 31. Dezember 1937 hatte und diesen im Zusammenhang mit den Ereignissen des zweiten Weltkrieges infolge Vertreibung, insbesondere durch Ausweisung oder Flucht, verloren haben. Voraussetzung ist die deutsche Staatsangehörigkeit oder deutsche Volkszugehörigkeit.

Vertriebener ist danach auch,

wer als deutscher Staatsangehöriger oder deutscher Volkszugehöriger

1. nach dem 30. Januar 1933 die in Absatz 1 genannten Gebiete verlassen und seinen Wohnsitz außerhalb des Deutschen Reiches genommen hat, weil aus Gründen politischer Gegnerschaft gegen den Nationalsozialismus oder aus Gründen der Rasse, des Glaubens oder der Weltanschauung nationalsozialistische Gewaltmaßnahmen gegen ihn verübt worden sind oder ihm drohten,

2. auf Grund der während des zweiten Weltkrieges geschlossenen zwischenstaatlichen Verträge aus außerdeutschen Gebieten oder während des gleichen Zeitraumes auf Grund von Maßnahmen deutscher Dienststellen aus den von der deutschen Wehrmacht besetzten Gebieten umgesiedelt worden ist (Umsiedler),

3. nach Abschluss der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen vor dem 1. Juli 1990 oder danach im Wege des Aufnahmeverfahrens vor dem 1. Januar 1993 die ehemals unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete, Danzig, Estland, Lettland, Litauen, die ehemalige Sowjetunion, Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Jugoslawien, Albanien oder China verlassen hat oder verlässt, es sei denn, dass er, ohne aus diesen Gebieten vertrieben und bis zum 31. März 1952 dorthin zurückgekehrt zu sein, nach dem 8. Mai 1945 einen Wohnsitz in diesen Gebieten begründet hat (Aussiedler),

4. ohne einen Wohnsitz gehabt zu haben, sein Gewerbe oder seinen Beruf ständig in den in Absatz 1 genannten Gebieten ausgeübt hat und diese Tätigkeit infolge Vertreibung aufgeben musste,

5. seinen Wohnsitz in den in Absatz 1 genannten Gebieten gemäß § 10 des Bürgerlichen Gesetzbuchs durch Eheschließung verloren, aber seinen ständigen Aufenthalt dort beibehalten hatte und diesen infolge Vertreibung aufgeben musste,

6. in den in Absatz 1 genannten Gebieten als Kind einer unter Nummer 5 fallenden Ehefrau gemäß § 11 des Bürgerlichen Gesetzbuchs keinen Wohnsitz, aber einen ständigen Aufenthalt hatte und diesen infolge Vertreibung aufgeben musste.

Daneben benennt § 1 FRG den Personenkreis der sog. Spätaussiedler. Nach § 4 BVFG ist in der Regel Spätaussiedler

ein deutscher Volkszugehöriger, der die Republiken der ehemaligen Sowjetunion nach dem 31. Dezember 1992 im Wege des Aufnahmeverfahrens verlassen und innerhalb von sechs Monaten im Geltungsbereich des Gesetzes seinen ständigen Aufenthalt genommen hat, wenn er zuvor

1. seit dem 8. Mai 1945 oder

2. nach seiner Vertreibung oder der Vertreibung eines Elternteils seit dem 31. März 1952 oder

3. seit seiner Geburt, wenn er vor dem 1. Januar 1993 geboren ist und von einer Person abstammt, die die Stichtagsvoraussetzung des 8. Mai 1945 nach Nummer 1 oder des 31. März 1952 nach Nummer 2 erfüllt, es sei denn, dass Eltern oder Voreltern ihren Wohnsitz erst nach dem 31. März 1952 in die Aussiedlungsgebiete verlegt haben, seinen Wohnsitz in den Aussiedlungsgebieten hatte.

(2) Spätaussiedler ist auch ein deutscher Volkszugehöriger aus den Aussiedlungsgebieten des § 1 Abs. 2 Nr. 3 außer den Republiken der ehemaligen Sowjetunion, der die übrigen Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt und glaubhaft macht, dass er am 31. Dezember 1992 oder danach Benachteiligungen oder Nachwirkungen früherer Benachteiligungen auf Grund deutscher Volkszugehörigkeit unterlag.

(3) Der Spätaussiedler ist Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes. Ehegatten oder Abkömmlinge von Spätaussiedlern, die nach § 27

Abs. 1 Satz 2 in den Aufnahmebescheid einbezogen worden sind, erwerben, sofern die Einbeziehung nicht unwirksam geworden ist, diese Rechtsstellung mit ihrer Aufnahme im Geltungsbereich des Gesetzes.

Hierbei wird deutlich, dass es dem Fremdrentenrecht in erster Linie um Vertreibungsfälle geht und später auch die sog. Spätaussiedler hinzugekommen sind. Gemeinsamkeit ist in allen Fällen die deutsche Staatsbürgerschaft oder deutsche Volkszugehörigkeit. Die Leistungen aus den anrechenbaren ausländischen Zeiten ist nach § 22 b Abs. 1 FRG auf 25 Entgeltpunkte begrenzt, was das Bundesverfassungsgericht 2010 als verfassungsmäßig angesehen hat⁷. Das Fremdrentengesetz geht hier dem deutsch-ukrainischen Sozialversicherungsabkommen vor.

Hier stellt sich dann grundsätzlich die Frage, ob dieses System auf die jüdischen Zuwanderer ebenfalls angewendet werden kann. Es wird darauf hingewiesen, dass das Fremdrentengesetz zur Aufgabe hat, die Vertreibung anlässlich des Zweiten Weltkriegs zu bewältigen, was grundsätzlich immer noch zutrifft. Dies ist im späteren Verlauf um die Spätaussiedler erweitert worden, was man durchaus bereits als Ausnahme vom Grundsatz annehmen darf. Das würde einer weiteren „Öffnung“ des Fremdrentenrechts entgegenstehen. Es würde auch dem Grundsatz moderner Sozialversicherungsabkommen widersprechen, die – wie geschildert – mit dem Zusammenrechnungsprinzip und pro-rata-temporis-Leistungen arbeiten. Einen allgemeinen Ausgleich unterschiedlicher Lebenshaltungskosten zu Lasten hochpreisiger Länder kann es im Rentenrecht nicht dauerhaft geben.

Erwägt man also, eine zusätzliche Gruppe in die Ausnahmeregelung des Fremdrentenrechts aufzunehmen, so muss dies sachlich gerechtfertigt sein, vor dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG Bestand haben und der Personenkreis klar eingrenzbar sein.

Der Unterschied zu den sog. Spätaussiedlern besteht darin, dass hier weder auf die deutsche Staatsangehörigkeit noch auf die deutsche Volkszugehörigkeit abgestellt werden kann, was im gegebenen Rahmen natürlich verständlich ist. Andererseits wird hier – nimmt man die Anordnung des Bundesministeriums des Innern in der Fassung vom 22. April 2020 – nicht nur auf die jüdische Nationalität bzw. Abstammung abgestellt, sondern auch und zusätzlich auf die jüdische Religionszugehörigkeit und den Nachweis der Möglichkeit zu einer Aufnahme in

⁷ BVerfG vom 21.07.2010 - 1 BvR 2530/05, 1 BvL 11/06, 1 BvL 12/06, 1 BvL 13/06

einer jüdischen Gemeinde im Bundesgebiet. Bei allem von einem Deutschen zu leistenden Respekt vor dem Schicksal der Juden muss aber die Frage gestellt werden dürfen, ob eine solche religionsbezogene Eingrenzung vor Art. 3 Abs. 1 GG Bestand hat. Dies mag aufenthaltsrechtlich noch weniger problematisch sein, stellt sich aber in stärkerem Maße, wenn es um die Gewährung nicht unbeträchtlicher Sozialleistungen geht, die dann etwa demjenigen entgehen würden, der mit jüdischer Nationalität und Abstammung sich zu einer anderen als der jüdischen Religionszugehörigkeit bekennt oder sich keiner Religion zugehörig fühlt. Angesichts der deutschen Vergangenheit und Verantwortlichkeit ist es ein lobenswertes Unterfangen gewesen, jüdischen Zuwandererinnen und Zuwanderern die Möglichkeit zu geben, sich in Deutschland ein Leben aufzubauen und zu führen; aus dem gleichen Grund ist es auch zu begrüßen, dass die jüdischen Gemeinden so wieder mehr Zulauf gefunden haben. Ob aber die Fokussierung auf die jüdischen Gemeinden als ausreichender Grund für eine Ungleichbehandlung nach Art. 3 GG ist, erscheint fraglich.

Es ist eine politische Entscheidung, ob man den Ausnahmetatbestand weiter verlängert, was jenseits des ursprünglichen Zwecks des Fremdrentengesetzes wäre. Sollte man sich dahin entscheiden, müsste der Personenkreis genau eingegrenzt werden und das verfassungsrechtliche Risiko berücksichtigt werden. Beim Personenkreis muss es auch darum gehen, eine laufende Erweiterung der erfassten Personen zu vermeiden, es sei denn, es ist der politische Wille, auch in Zukunft in dieser Weise jüdische Einwanderung zu fördern. Es sollte dann etwa mit einer Berechtigung nur vor einem bestimmten Geburtsdatum gearbeitet werden. Man mag auch mit einer Zuwanderung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt arbeiten. Einen allgemeinen Ausgleich unterschiedlicher Lebenshaltungskosten zu Lasten hochpreisiger Länder kann es im Rentenrecht nicht dauerhaft geben.

Zu bedenken ist schließlich auch, dass eine Einbeziehung in das Fremdrentenrecht zu einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung der gesetzlichen Rentenversicherung führen würde. Dies kann hier nicht verlässlich abgeschätzt werden, da es an einer geeigneten Datengrundlage fehlt und zudem mögliche Lösungswege und Konkretisierungen durchkalkuliert werden müssten.

4. Härtefallfonds

Weiterhin wird die Einrichtung eines Härtefallfonds in Betracht gezogen. Eine dahingehende Erwähnung findet sich im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD zu Beginn der

laufenden Legislaturperiode. Dort heißt es: „*Für Härtefälle in der Grundsicherung im Rentenüberleitungsprozess wollen wir einen Ausgleich durch eine Fondslösung schaffen. Entsprechendes wollen wir auch für die Gruppe der Spätaussiedler und der jüdischen Kontingentflüchtlinge prüfen.*“

Es liegt in der Natur von Härtefällen, dass es sich hier grundsätzlich eher um Einzelfallbetrachtungen handelt. Ein Härtefall kann nicht angenommen werden, wenn es um eine größere Gruppe als solche geht, der ein Ausgleich verschafft werden soll. Dies lässt sich nicht mehr unter den Begriff des Härtefalls fassen. Der Härtefallfonds wäre nur ein Finanzierungsinstrument für – einzelne – Härtefälle. Als Härtefall kämen damit vorliegend nur solche in Betracht, die sich bei der Gruppe der jüdischen Zuwanderer als besonders schwerwiegend erweisen. Daran ließe sich denken für solche Personen, die erst im Ruhestand oder kurz zuvor nach Deutschland kommen. Die jüdischen Zuwanderer insgesamt unter die Härtefälle zu fassen, wäre eine Umetikettierung.

Es wäre allerdings denkbar, einen allgemeinen Fonds für den betroffenen Personenkreis vorzusehen, was eine Lösung außerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung wäre. Dies stößt aber auf die Schwierigkeit, dass die Situation der Zuwanderer je nach Alter unterschiedlich ist und eine passgenaue Abstimmung mit dem Rentenrecht erforderlich wäre, um Ungerechtigkeiten zu vermeiden. Je jünger jemand ist, umso geringer dürften seine in der ehemaligen Sowjetunion oder ihren Nachfolgestaaten erworbenen Rententeile sein. Es wäre wohl allenfalls denkbar, im Rentenfall eine Zusatzleistung vorzusehen, wenn die erzielte Rente aus dem deutschen und dem ausländischen Teil das Grundsicherungsniveau nicht erreicht oder nur unwesentlich überschreitet. Allerdings taucht hier dann wieder die Gleichbehandlungsproblematik auf, wenn andere geltend machen, auch über das Grundsicherungsniveau gehoben zu werden. Eine Regelung für bestimmte Personengruppen schafft keinen Rechtsfrieden, sondern vergrößert nur die Unzufriedenheit bei den Nichtbegünstigten⁸. Dies zeigt sich bei möglichen Korrekturen über eine solche Härtefallregelung im Bereich der Rentenüberleitung. Hier sind eigentlich alle Grenzfragen

⁸ So Mislin, Das letzte deutsch-deutsche Rentenkapitel: der Härtefallfonds, Wirtschaftsdienst 2020, 964 ff.

gerichtlich geklärt, so dass es schwierig ist, Härtefälle zu definieren, ohne eine neue Diskussion über sich daraus ergebende neue Ungerechtigkeiten anzufachen⁹.

Für Härtefälle in der Rentenüberleitung ist seit 2018 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die aber bisher noch keine Ergebnisse vorgelegt hat. Es ist für den Bereich der Rentenüberleitung festzustellen, dass sich im Juli 2020 in einer gemeinsamen Runde auf Staatssekretärsebene dem Grunde nach ein Härtefallfonds befürwortet wurde. Es bestand danach Einvernehmen, „dass dadurch eine Abmilderung von finanziellen Härten und – soweit möglich – eine finanzielle Anerkennung entstandener Enttäuschungen und individuell wahrgenommener Ungerechtigkeiten bei den Betroffenen erreicht werden“ sollte¹⁰.

Hieraus werden die Schwierigkeiten einer solchen Lösung deutlich. Ein Härtefallfonds eignet sich nicht für eine generelle Lösung des Problems, sondern eben nur für den Ausgleich von Härten. Diese müssten genau festgestellt werden und es müsste sichergestellt sein, dass nicht neue Ungerechtigkeiten im Verhältnis zu anderen Personengruppen aufgebaut werden. Um diese Härtefälle konkretisieren und bewerten zu können, ist die dem Sachverständigen vorliegende Informationsgrundlage zu dünn. Es bedürfte auch zu diesem Punkt einer deutlich stärkeren Aufarbeitung der Datengrundlage, sofern dies möglich ist.

IV. ZUSAMMENFASSUNG

Insgesamt erweisen sich alle diskutierten und in Frage kommenden Lösungsmöglichkeiten als problematisch.

Die Lösung unter Einbezug von Sozialversicherungsabkommen ist hinsichtlich der Ukraine umgesetzt, ansonsten aber stehen Sozialversicherungsabkommen – insbesondere mit der Russischen Föderation – nicht in Aussicht. Durch ein Sozialversicherungsabkommen werden – der üblichen Praxis gemäß – Rententeile aus den beteiligten Staaten in Deutschland ausgezahlt, wobei dies jeder nach seiner Berechnungen und in Anwendung seiner nationalen Rentenhöhen tut, die bei den Nachfolgestaaten der Sowjetunion bescheiden sein mögen.

Eine Einbeziehung in das Fremdrentenrecht ist denkbar, stellt aber verfassungsrechtliche Probleme und bedürfte angesichts der damit verbundenen Kosten einer genauen

⁹ Siehe zum deutsch-deutschen Rententhema auch Steinmeyer, Rechtsgutachten zu einer möglichen Neuregelung der rentenrechtlichen Situation von DDR-Übersiedler/-innen, erstattet im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, 2013

¹⁰ BT-Drucks. 19/23275, S. 2 f.

Konkretisierung des berechtigten Personenkreises. Es wird so auch aus einem System der Bewältigung der unmittelbaren Folgen des Zweiten Weltkriegs (Vertreibung) ein System des Ausgleichs für bestimmte Personengruppen, denen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden soll. An dieser Stelle soll die historische Verantwortung des deutschen Volkes gegenüber den Juden nicht in Abrede gestellt werden; es ist aber eine politische Entscheidung, ob man diesen Weg gehen will und es sei erlaubt, auf die systematischen Bedenken hinzuweisen.

Der Weg über einen Härtefallfonds kann nur für besondere Fälle und nicht die gesamte Personengruppe gegangen werden.

Bei allem ist festzustellen, dass die Informationsgrundlage sehr begrenzt ist, um konkretere Vorschläge zu machen.

Das Ergebnis mag unbefriedigend sein, zeigt aber, wie schwierig es ist, solche hochloblichen Gesten der Aufnahme jüdischer Zuwanderer rentenrechtlich zu flankieren.

Schriftliche Stellungnahme

Zentralrat der Juden in Deutschland

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. April 2021
um 13:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern - BT-Drucksache 19/7854

siehe Anlage

ZENTRALRAT DER JUDEN IN DEUTSCHLAND · Postfach 04 02 07 · 10061 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Der Vorsitzende
Dr. Matthias Bartke

Per Email: arbeitundsoziales@bundestag.de

Berlin, den 08.04.2021
26. Nissan 5781
B/MR/Re 400 18422 38

Stellungnahme

*zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales
am 12. April 2021
zum Antrag*

"Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern" (19/7854)

1. Einleitung

Seit 1991 haben Juden aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, insbesondere der Russischen Föderation und der Ukraine, die Möglichkeit, nach Deutschland zuzuwandern. Bis 2004 erfolgte die Aufnahme auf der Grundlage des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommener Flüchtlinge (HumHAG, sog. Kontingentflüchtlingsgesetz).

Seit dem 01.01.2005 erfolgt die Aufnahme jüdischer Zuwanderer auf der Grundlage des § 23 Abs. 2 AufenthG. Durch die wesentlich strengeren Aufnahmekriterien ist die Zahl der jüdischen Zuwanderer seit 2005 erheblich eingebrochen.

Die Zuwanderung von Juden nach Deutschland war eine bewusste politische Entscheidung, um das jüdische Leben in Deutschland zu sichern und zu vitalisieren. Viele Jüdischen Gemeinden standen 1990 zahlenmäßig vor dem Aus.

Die jüdische Zuwanderung war und ist eine große Bereicherung für die Jüdischen Gemeinden in Deutschland. Das heute viel beschworene aktive und bunte jüdische Leben in Deutschland ist nur dank der erfolgten jüdischen Zuwanderung möglich.

2. Problemstellung

Bei den Regelungen zur jüdischen Zuwanderung wurde von Anfang an übersehen, die Sicherung im Alter adäquat zu regeln.

Nach den Statistiken des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge wanderten zwischen 1991 und 2005 etwa 219.604 Kontingentflüchtlinge nach Deutschland ein. Erhebungen in den Gemeinden ergeben, dass davon rd. 70.000, oder ca. 31,5 %, auf Grundsicherung im Alter angewiesen sind. Das Hauptproblem ist, dass zwischen der Bundesrepublik und den Herkunftsländern der jüdischen Zuwanderer entweder keine Sozialversicherungsabkommen existieren oder Rentenzahlungen in nicht nennenswerter Höhe zu erwarten sind.

Die meisten haben daher keine oder nur unzureichende Ansprüche auf Leistungen aus der deutschen Rentenversicherung. Hinzu kommt, dass über viele Jahre die im Ausland erworbenen Abschlüsse nicht anerkannt wurden. Dieser Umstand trifft gerade die jüdischen Zuwanderer besonders hart, da in dieser Zuwanderungsgruppe der prozentuelle Anteil von Akademikern überdurchschnittlich hoch war. Während die Zahl der deutschen Rentner, die auf Grundsicherung angewiesen sind, bei rd. 2,4 % liegt, liegt die Quote zum Vergleich bei den jüdischen Zuwanderern mit über 30 % beträchtlich höher.

Der Zentralrat der Juden in Deutschland ist gemeinsam mit der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland seit Jahren bemüht, für diese Menschen eine Lösung zu finden. Für die meisten steht dabei weniger die finanzielle Frage im Vordergrund. Denn selbst, wenn man wie die meisten der im Bundestag vertretenen Parteien davon ausgeht, dass die Grundsicherung existentielle Not, wenn nicht verhindert, so doch lindert, kann sie niemals die Form der Anerkennung und Würdigung sein, die ein Mensch nach einem arbeitsreichen Leben verdient.

3. Bisherige Lösungswege

Die in dem Antrag des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung an zweiter und dritter Stelle in Betracht gezogenen Lösungswege spiegeln im Grunde die in der Vergangenheit vom Zentralrat und der ZWST erwogenen Maßnahmen wider, mit denen der Altersarmut unter jüdischen Zuwanderern begegnet werden sollte.

3.1. Sozialversicherungsabkommen abschließen

Über 80 % der zugewanderten Juden in Deutschland stammen aus Ländern, mit denen die Bundesrepublik kein Sozialversicherungsabkommen unterhält. In etwa die Hälfte stammt aus der Ukraine, knapp ein Drittel aus der Russischen Föderation. Geht man von den ca. 70.000 als von Altersarmut Betroffenen aus, sind das in Zahlen etwa 56.000 Menschen, die trotz Erwerbsarbeit und unverschuldet auf Grundsicherung angewiesen sind. Die Bundesregierung hat zwar immer wieder Anläufe unternommen, mit Russland ein Abkommen zu vereinbaren. Es deutet jedoch nichts darauf hin, dass sich hier in absehbarer Zeit ein diplomatischer Erfolg einstellen wird. Kurze Zeit sah es in den Verhandlungen mit der Ukraine vielversprechender aus. Ein Abkommen zwischen den beiden Ländern konnte auch nach über zwei Jahren noch nicht in Kraft treten, weil das Parlament in Kiew in dieser Sache bisher keinen Beschluss finden konnte. Sollte es wider Erwarten doch noch zu einem Abkommen kommen, dürften die Auswirkungen faktisch dennoch gering sein, da die unterschiedlichen Rentenniveaus in den jeweiligen Ländern durch die Bundesregierung nicht ausgeglichen werden. Insofern steht eine Lösung der Problematik „Altersarmut bei jüdischen Zuwanderern“ mittels Abschluss von Sozialversicherungsabkommen nicht zur Debatte.

3.2. Gleichsetzung jüdischer Kontingentflüchtlinge mit Spätaussiedlern durch Änderung des Fremdrentengesetzes

Lange Zeit wurde die Gleichsetzung von jüdischen Kontingentflüchtlingen mit den Spätaussiedlern angestrebt, um die ungerechte Ungleichbehandlung dieser Gruppen zu beenden. Die Aufnahme beider Gruppen lag in der historischen Verantwortung der Bundesrepublik, weswegen umso unverständlicher war, dass der Staat sie unterschiedlich behandelt.

Spätaussiedler gelten als Deutsche im Sinne des Bundesvertriebenengesetzes und erhalten Leistungen nach dem Fremdrentengesetz. Die jüdischen Zuwanderer sollten ebenso in den Genuss der Ansprüche kommen, die sich aus dem Fremdrentengesetz ableiten. Hierbei werden Berechtigte so behandelt, als hätten sie ihr Versicherungsleben nicht im Herkunftsland, sondern in Deutschland verbracht.

Eine Lösung über das Fremdrentengesetz ließ sich politisch nicht umsetzen. Nach aktueller Rechtslage sind jüdische Zuwanderer von dem Fremdrentengesetz ausgeschlossen. Das Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz sei von Beginn an als Übergangslösung gedacht gewesen. Daher hätte eine Ausweitung der Anspruchsberechtigten dem temporären Charakter des Gesetzes entgegengestanden.

Hinzu kommt, dass die Spätaussiedler mit Zuwanderungsdatum nach dem 06.05.1996 nur noch maximal 25 Rentenpunkte nach dem Fremdrentengesetz erhalten und damit oftmals ebenso auf eine Aufstockung ihrer Rente angewiesen sind. Da viele jüdische Zuwanderer erst nach diesem Stichtag einreisten, würde für sie eine Einbeziehung in den Anwendungsbereich des Fremdrentengesetzes keine spürbaren Verbesserungen mit sich bringen.

4. Aktueller Vorschlag: Ausgleich durch Fondslösung

Im aktuellen Koalitionsvertrag heißt es hierzu:

„Für Härtefälle in der Grundsicherung im Rentenüberleitungsprozess wollen wir einen Ausgleich durch eine Fondslösung schaffen. Entsprechendes wollen wir auch für die Gruppe der Spätaussiedler und der jüdischen Kontingentflüchtlinge prüfen.“

Auf dieser Grundlage fanden seit dem 21.02.2019 mehrere Gespräche zwischen dem Präsidenten des Zentralrats der Juden in Deutschland, Herrn Dr. Josef Schuster, dem Präsidenten der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, Herrn Abraham Lehrer, sowie dem zuständigen Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Herrn Dr. Rolf Schmachtenberg, statt.

Der Zentralrat der Juden unterstützt die angedachte Fondslösung. Die aufzusetzende Härtefallregelung muss aber so ausgestaltet sein, dass sie der Lebenslage der Betroffenen angemessen ist.

Die Höhe der Zahlung muss unter Berücksichtigung der rechnerischen Höhe einer Altersrentenzahlung angemessen sein. Die vom BMAS im Gespräch mit dem Zentralrat und der ZWST am 03.03.2021 kommunizierte beabsichtigte Höhe der Anerkennungsleistung mit einem Betrag von 2556,46 €, der bei einem antizipierten Rentenbezug von 20 Jahren einer monatlichen Zahlung 10,65 € entspräche, ist nicht geeignet, von den Begünstigten als Anerkennung und Respekt vor ihrer

Lebensleistung wahrgenommen zu werden. Eine angemessene Anerkennungsleistung sollte 10.000,-- € nicht unterschreiten.

Da absehbar ist, dass einige Menschen im fortgeschrittenen Alter eine Auszahlung ggf. nicht mehr erleben werden, muss die Zahlung ab Antragstellung vererbbar sein.

Da es sich um einen Ersatz für eine Sozialversicherungs- und damit Beitragsrente handelt, kann die Antragstellung nicht mit einer Frist belastet werden. Aus dem gleichen Grund ist auch der Zeitpunkt der Zuwanderung nicht zu berücksichtigen.

Die Zahlung darf auch nicht als Einkommen angerechnet werden (z.B. auf Grundsicherung) und muss vollständig steuer- und abgabenfrei erfolgen.

Abschließend ist auf die Dringlichkeit einer zeitnahen Lösung nach nunmehr 30 Jahren seit Beginn der jüdischen Zuwanderung hinzuweisen. Die jüdischen Zuwanderer, die in den 90er Jahren als sog. Kontingentflüchtlinge nach Deutschland gekommen sind, befinden sich durchweg in einem hohen Alter. Jede Verzögerung führt dazu, dass immer mehr Menschen durch Ableben nicht mehr in den Genuss der Anerkennung ihrer Lebensarbeitsleistung kommen.

Schriftliche Stellungnahme

Volker Beck, Bochum

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 12. April 2021
um 13:30 Uhr zum

Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Wolfgang Kubicki, Michael Theurer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Petra Pau, Susanne Ferschl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. sowie der Abgeordneten Markus Kurth, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Alterssicherung jüdischer Kontingentflüchtlinge verbessern - BT-Drucksache 19/7854

siehe Anlage

Volker Beck

Lehrbeauftragter

Centrum für Religionswissenschaftliche Studien (CERES)

Zentrale Wissenschaftliche Einrichtung der Ruhr-Universität Bochum

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Öffentliche Anhörung am, Montag 12. April 2021

**Alterssicherung
jüdischer
Kontingentflüchtlinge
verbessern**

BT-Drs. 19/7854

גִּבְעָן – Gerechtigkeit – Zedek

Empfehlung

„Es geht am Ende des Tages um Respekt vor Lebensleistung.“

Hubertus Heil¹

I.

Der Bundestag sollte durch Gesetzänderung oder/und die Bundesregierung durch einen außergesetzlichen Härtefonds dafür sorgen, dass im Ergebnis

1. jüdische Zuwanderer:innen aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion nicht schlechter gestellt werden als Spätaussiedler:innen und Aussiedler:innen mit dieser Herkunft (**Gleichstellung im Fremdrentengesetz [FRG]**)
und
2. darüber hinaus im Falle von Härten bei jüdischen Zuwanderer:innen aus der ehemaligen Sowjetunion wie bei Spätaussiedler:innen und Aussiedler:innen, die trotz Einbeziehung in das Fremdrentengesetz Grundsicherung im Alter beziehen und unter Altersarmut leiden, durch **eine laufende Leistung** (notfalls durch eine 5-stellige Einmalzahlung) vor Armut geschützt werden.

Oder

3. man könnte bei dieser Gruppe (der jüdischen Zuwanderer:innen und anderen Befreigten nach dem Fremdrentengesetz) pauschal unterstellen, dass die Voraussetzungen für die Grundrente (33 Jahre Einzahlung in die Rentenkasse) erfüllt sind. Denn eventuelle Unterschreitungen der anrechenbaren Zeiten und Entgeltpunkte sind den Diskriminierungen im Herkunftsgebiet, die ja bei beiden Gruppen pauschal in Deutschland aufnahmebegründend waren, oder/und den anschließenden migrationsbedingten Nachteilen (u. a. Sprachkenntnisse, schleppende Anerkennung der Berufsabschlüsse) bei der beruflichen Eingliederung geschuldet.

Die Punkte 1. bis 3. ließen sich wirkungsgleich auch außergesetzlich regeln.

II.

Alternativ: Pragmatische Kompensation

Falls man nicht daran denkt, das Fremdrentengesetz im § 1 entsprechend um die jüdischen Zuwanderer:innen zu erweitern (wie unter 1.) und sich nicht an den Gleichheitssatz des Grundgesetzes insoweit eng gebunden fühlt, könnte man (dann aber allein für und für alle) jüdischen Kontingentflüchtlinge im Rentenalter einen monatlichen, nicht anrechenbaren Aufschlag auf die Grundsicherung gewähren.

¹ Hubertus Heil (SPD) zur Grundrente: „Das muss sich dieses Land leisten“ *Hubertus Heil im Gespräch mit Jörg Münchenberg*. Deutschlandfunk, 02.07.2020. https://www.deutschlandfunk.de/hubertus-heil-spd-zur-grundrente-das-muss-sich-dieses-land.694.de.html?dram:article_id=479745

Voraussetzung der Leistung: Grundsicherungsbezug und Nachweise der Aufnahme als jüdischer Kontingentflüchtling (nach Kontingentflüchtlingsgesetz bzw. § 23 AufenthG).

Vorteil: Leichte Administrierbarkeit. Es braucht keine Sonderverwaltung durch eine Stiftung oder neue Behörde o. ä.; das können die Sozialämter, die die Grundsicherungsanträge bearbeiten, administrieren.

Begründbarkeit: Da man die jüdischen Zuwander:innen aus der Sowjetunion über 30 Jahre von Leistungen nach dem Fremdrentengesetz in verfassungswidriger Weise ausgeschlossen hat (Gleichheit vor dem Gesetz), wird kompensatorisch mit einem monatlichen Zuschlag zur Grundsicherung ab spätestens 1.1.2022 für die noch lebenden Betroffenen reagiert.

I. Problemstellung

Die ältere Generation der jüdischen Gemeindemitglieder, die nach 1990 nach Deutschland einwanderten, leben überwiegend, wenn nicht gar vollständig in Altersarmut. Wer aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion eingewandert ist und heute im Rentenalter ist, kann nur eine Grundsicherung im Alter erhalten, da die Erwerbszeiten im Herkunftsgebiet bei ihrer Rentenberechnung keine Rolle spielen. Auch die zukünftigen Rentenjahrgänge mit Erwerbsarbeits- und Ausbildungszeiten im Herkunftsgebiet werden erhebliche Einbußen hinnehmen haben. Die prekäre Lage ihrer Mitglieder hat auch seit Jahren Konsequenzen für die Aktivitäten der jüdischen Gemeinden in Deutschland, deren Kassen leer bleiben, weil keine Gemeindesteuer anfällt und Mitgliedsbeiträge erlassen werden müssen.² Diese grassierende Altersarmut in den jüdischen Gemeinden passt so gar nicht zu den vielfach geäußerten Worten über die Dankbarkeit für das Geschenk des wiedererblühenden jüdischen Lebens³ von den Spitzen des Staates.

Es ist zu begrüßen, dass die regierende Koalition in ihrem Koalitionsvertrag anerkennt, dass es drei verschiedene rentenrechtliche Ungerechtigkeiten gibt, denen sie abhelfen will. Im Vertrag heißt es:

„Für Härtefälle in der Grundsicherung im **Rentenüberleitungsprozess** wollen wir einen Ausgleich durch eine Fondslösung schaffen. Entsprechendes wollen wir auch für die Gruppe der **Spätaussiedler** und der **jüdischen Kontingentflüchtlinge** prüfen.“⁴

- Zu den Problemen beim Rentenüberleitungsprozess maße ich mir kein sachverständiges Urteil an, d. h. ausdrücklich nicht, dass ich die Härten, Widersprüche und mögliche Ungerechtigkeiten durch Pauschalisierung bei der Umstellung in Abrede stelle.

Bei der „Gruppe der Spätaussiedler und der jüdischen Kontingentflüchtlinge“ spricht die Koalition mit ihrem Prüfauftrag zwei Probleme von sozialer Gerechtigkeit von unterschiedlicher Dimension, aber mit jeweils eigener Berechtigung, an. Dies gilt es zunächst als Ausgangspunkt der weiteren Erörterung festzuhalten.

- Bei der Gruppe der (Spät)-Aussiedler:innen gibt es Fälle und Konstellationen, die zu einer Rente unterhalb des Niveaus der Grundsicherung im Alter führen, obwohl bei ihnen aufgrund des Fremdrentengesetzes eine Anrechnung ihrer

² Vogelsberg, Karin: Arm im Alter. In: *Jüdische Allgemeine*, 10.05.2010. <https://www.juedische-allgemeine.de/unser-woche/arm-im-alter/>

³ Z. B. Grußwort der Kanzlerin zu Chanukka: „Ein Wunder, für das wir zutiefst dankbar sein können“. Erschienen auch in: *Hamodia Newspaper International*. 22. Dezember 2019. <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/-ein-wunder-fuer-das-wir-zutiefst-dankbar-sein-koennen--1708762> Tagesschau.de: Steinmeier eröffnet Jubiläumsjahr. "Juden haben unsere Geschichte mitgeschrieben" Hamburg, 21.02.2021. <https://www.tagesschau.de/inland/juedisches-leben-festakt-101.html>

⁴ *Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD.* 19. Legislaturperiode Berlin, 2018. S. 93; Z. 4323-5

Arbeitszeiten im Herkunftsgebiet greifen. Hintergrund sind die Dämpfungs- und Kürzungsregelungen in den 1990er Jahren:⁵ Die Grundsicherungsbedürftigkeit kann also unterschiedliche Gründe haben bzw. in der Kumulierung dieser Gründe bestehen:

- In Ehen zwischen Personen, die unter das Fremdrentengesetz fallen und eingewanderten Ehegatten mit anderer Nationalität (z. B. Russ:innen, Ukrainer:innen, Kasach:innen etc.) wirkt sich die Herausnahme dieser Ehegatten aus dem Fremdrentengesetz, dahingehend aus, dass die eheliche Lebensgemeinschaft insgesamt die Einkommensgrenzen unterschreitet, die die Berechtigung für Leistungen zur Grundsicherung im Alter begründen. Die bis 1992 geltende Kategorie „Aussiedler:in“ umfasste noch die deutschstämmige Person zusammen mit allen direkten Verwandten. Bei den Spätaussiedler:innen ist dies nicht mehr der Fall.⁶
- Die tatsächliche Rentenhöhe der (Spät-)Aussiedler:innen ergibt sich aus der Kombination ihrer Anwartschaften nach dem FRG und ihren nach der Zuwanderung in Deutschland erworbenen Ansprüchen.
 - Die Kürzungen des Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 führten zu einer Deckelung der Leistungen, für die nach diesem Zeitpunkt in Rente Gehenden oder Eingewanderten. Die gedeckelte Rente der Ansprüche nach Fremdrentengesetz beträgt 854,75 € brutto (West).⁷
 - Benachteiligungen der Einwander:innen auf dem deutschen Arbeitsmarkt wegen fehlender oder später Anerkennung ihrer Berufsabschlüsse und Sprachschwierigkeiten führten in vielen Fällen zu geringeren Arbeitseinkommen und Arbeitslosigkeit mit entsprechend Rückwirkungen auf die in Deutschland erworbenen Anwartschaften.
- Die aktuellen und vergangenen Rentenjahrgänge der jüdischen Zuwander:innen arbeiten nach Eintritt in das Rentenalter weiter oder erhalten Grundsicherung im Alter. Die Benachteiligung jüdischer Zuwander:innen, die aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion stammen, wird nach jetziger Rechtslage abschmelzend fortgeschrieben, solange anrechenbare Ausbildungs- und Arbeitszeiten im Herkunftsgebiet vorliegen und wegen der Diskriminierung der jüdischen Zuwander:innen gegenüber den Spätaussiedler:innen bei der Rentenberechnung keine Berücksichtigung finden. Auch zukünftige Rentenjahrgänge,

⁵ Jochen Baumann, Tatjana Mika, Claudia Vogel, Stefan Weick: Geringe Rente und hohes Altersarmutsrisiko bei Spätaussiedlern, in: *Informationsdienst Soziale Indikatoren* 08/2016, www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/zeitschriften/isi/isi-56.pdf.

⁶ Vgl. ib., S. 1.

⁷ Vgl. Deutsche Rentenversicherung: *Wie wird meine Rente berechnet?* https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Rente/Allgemeine-Informationen/Wie-wird-meine-Rente-berechnet/wie-wird-meine-rente-berechnet_node.html Ich danke dem Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten, Prof. Dr. Bernd Fabritius, für seine Hinweise.

die zwar nicht in der Grundsicherung landen, mit Schul- oder Arbeitszeiten im Herkunftsgebiet werden ohne Rechtsänderung gegenüber Spätaussiedler:innen benachteiligt sein.

Die Beseitigung der gleichheitswidrigen Benachteiligung jüdischer Zuwander:innen würde die Altersarmut nur bei einem Teil von ihnen beseitigen. Wie bei den Spätaussiedler:innen könnten es hier je nach Konstellation trotz FRG bestehen, die zur Grundsicherung im Alter führen.

Kosten der Gleichstellung

Nach 1990 kamen ca. 217.000 jüdische Zuwander:innen inkl. Familienangehörige als Kontingentflüchtlinge aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion in die Bundesrepublik Deutschland. In der gleichen Zeit wanderten ca. 2,55 Millionen Russlanddeutsche als (Spät-)Aussiedler:innen nach Deutschland ein.⁸

Die Kosten der Einbeziehung der jüdischen Zuwander:innen in das Fremdrentengesetz, so wie es für Spätaussiedler:innen angewendet wird, kann ich nicht beziffern. Allerdings weiß man, wenn man eine ähnliche Altersstruktur bei beiden Gruppen unterstellt, dass dies allenfalls ein Zwölftel dessen kosten würde, was wir **pro Jahr** für die Fremdrentengesetzrentenzahlungen leisten. **Ein Zwölftel!**⁹

Wohlgernekt sind diese Kosten auf das Jahr bezogen. Zur Erinnerung: 31 Jahre hat man entsprechende Leistungen bei dieser Gruppe bereits nicht bezahlt und infolgedessen eingespart.

Diese Diskriminierungsrendite bleibt auf jeden Fall erhalten.

⁸ Die Zahlen beziehen sich auf die erste Jahreshälfte 2019. Sie wurden auf der Grundlage von Berichten des BAMF ermittelt. Vgl. Beck (2019), S. 135, 141.

⁹ Das leitet sich aus den Zahlenverhältnissen von Zuzug von Spätaussiedler:innen und jüdischen Zuwanderer:innen ab.

II. Maßstab Artikel III GG (Gleichheit vor dem Gesetz), Europäische Verträge, EU-Antidiskriminierungsrichtlinien:

„Verboten ist [...] ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird.“

Bundesverfassungsgericht

Die Lebensleistung verdient Respekt und Anerkennung! Das gilt auch für jüdische Zu-wander:innen, die als Kontingentflüchtlinge oder nach § 23 Abs. 2 AufenthG aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion seit 1990 in Deutschland Aufnahme fanden.

Der Gesetzgeber darf Gruppen aus nachvollziehbaren Gründen bei Verfolgung legitimier politischer Ziele durchaus privilegieren. Dies hat er mit dem Fremdrentengesetz zugunsten von Vertriebenen, DDR-Übersiedler:innen, Aussiedler:innen und Spätaus-siedler:innen getan. Dies war aufgrund ihres Schicksals gerechtfertigt.

Bei der Privilegierung ist er aber eben nicht völlig frei.¹⁰ Er darf nicht gleichheitswidrig privilegieren. Das Bundesverwaltungsgericht fasst die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgendermaßen zusammen:

„Differenzierungen, die zu unterschiedlichen Regelungen von im We-sentlichen gleichen Sachverhalten führen, bedürfen der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, son-dern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Re-gelungsbereichen bestimmen lassen.“¹¹

Das Bundesverfassungsgericht sagt in ständiger Rechtsprechung:

„Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu be-handeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belas-tungen und ungleiche Begünstigungen.

¹⁰ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12.

¹¹ BVerWG 6 C 34.16 vom 27. September 2017, Rn. 24. unter Verweis auf: BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 - BVerfGE 93, 319 <348 f.>; Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 [ECLI:DE:BVerfG:2014:ls20141217.1bvl002112] - BVerfGE 138, 136 Rn. 121; stRspr.

Verboten ist daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird. [...] Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. [...]“¹²

Zudem unterliegt der Bereich des Rentenrechtes den engen Bestimmungen der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien.

Der Gesetzgeber hat mit der Aufnahme der Spätaussiedler:innen und zuvor der Vertriebenen, der Aussiedler:innen sowie ihre rentenrechtliche Gleichstellung mit Inländer:innen einen Ausgleich für ihr kriegsfolgenbedingtes Schicksal geschaffen. Dies war Teil der Kriegsfolgenpolitik. Gleiches ist bei den jüdischen Zuwander:innen geboten.

¹² BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012 - 2 BvR 1397/09 -, Rn. 53, 54.

III. Gerechtigkeit und Gleichheit konkret

„Raten Sie bei wem die Arbeitszeiten im Herkunftsgebiet bei der deutschen Rente nach der jetzigen Rechtslage angerechnet werden können?“¹³

Bei einem Holocaustüberlebenden, der medizinische Versuche und Konzentrationslager überlebt hat? Oder bei einem langjährigen Duma-Abgeordneten und Vorsitzenden der Putin-Jugend und des Putin-treuen Jubelvereins „Naschi“?

Alexej Heistver¹⁴ ist Vorsitzender der Bundesassoziation „Phönix aus der Asche – Die Überlebenden der Hölle des Holocaust e. V.“. Er erzählte mir seine Lebensgeschichte anlässlich des Gedenktages YomHashoa vor zwei Jahren bei einem Zikaron BaSalon („Gedenken im Wohnzimmer“) der Jewish Claims Conference (JCC). Er überlebte das KZ Kaunas: Im Jahr 1941 wurde er in Kaunas geboren, das die Nationalsozialisten im Sommer des Jahres besetzt hatten. Heistver wurde im Ghetto früh von seinen Eltern getrennt. An sie erinnern kann er sich nicht mehr. Das Ghetto wurde 1943 in ein Konzentrationslager umgewandelt. Dieses stand unter Aufsicht eines Militärarztes, der die Kinder für grausame Experimente missbrauchte, darunter auch willkürliche Amputationen. Alexej Heistver wurde dort das Gaumenzäpfchen herausgeschnitten wurde und er konnte infolgedessen bis zu seinem neunten Lebensjahr nicht sprechen.

Nach seiner dramatischen Rettung 1944 – in den letzten Tagen des Ghettos hatte ihn, zusammen mit fünf anderen, eine Putzfrau aus der Baracke gerettet – wurde er von einem jüdischen Journalisten einer Roten Armee Zeitung adoptiert. Zusammen floh seine neue Familie nicht lange nach Kriegsende – rechtzeitig vor den antisemitischen Verfolgungen Stalins – nach Sibirien. Ein klassisches Kriegsfolgenschicksal: Die

¹³ „Guess Which One Receives a German Government War Victims Pension?“ war die Frage einer Anzeigenkampagne des American Jewish Committee (AJC), die darauf abzielte jüdische KZ-Überlebende in Osteuropa eine Rente zu verschaffen und die Bundesversorgungsrenten an Kriegsverbrecher einzuschränken: Infolgedessen schloss man Kriegsverbrecher gegen den Widerstand von Teilen der SPD (u. a. Dressler) aus dem Bundesversorgungsgesetz aus und schuf 1998 in einer Vereinbarung mit der JJC monatliche Leistungen. Vgl.: Berger, Deidre: *AJC AND GERMANY. History in the Making, 1945–2020*. Berlin, 2020, S. 35. https://www.ajc.org/sites/default/files/pdf/2020-06/AJC%20GERMANY%20BOOK_6.22.20.pdf; Averesch, Sigrid: Zwei Jahre alte Vorschläge jetzt im Bundestag / Dressler (SPD) gegen „sozialpolitische Aburteilung“: Parteien uneins über Renten für Nazi-Täter. *Berliner Zeitung*, 30.9.1997. <https://www.berliner-zeitung.de/zwei-jahre-alte-vorschlaege-jetzt-im-bundestag-dressler-spd-gegen-sozialpolitische-aburteilung-parteien-uneins-ueber-renten-fuer-nazi-taeter-li.65467> An der Umsetzung dieser Gesetzgebung zeigte sich in der Exekutive gleichwohl niemand interessiert: NDR: *NS-Täter erhalten weiterhin Opferrente* 09.01.17 <https://daserste.ndr.de/panorama/aktuell/NS-Taeter-erhalten-weiterhin-Opferrente.kriegsopferrente102.html> Die Gruppen können freilich nicht gleichgestellt werden. Das Gemeinsame bleibt aber, dass Juden und Holocaustüberlebende schwieriger zu ihrem Recht kommen als andere Gruppen.

¹⁴ Flores, Simone: »Die Putzfrau hat mich gerettet« *Jüdische Allgemeine*, 09.05.2019. Bundesassoziation „Phönix aus der Asche – Die Überlebenden der Hölle des Holocaust e. V. <https://www.juedische-allgemeine.de/unsere-woche/die-putzfrau-hat-mich-gerettet/> ; Heistver, Alexej (Hg.): *Verwundete Kindheit*. Berlin, 2018, S. 198–211.

antisemitische Verfolgung unter Stalin lässt sich ohne den Überfall auf die Sowjetunion und die Shoah gar nicht einordnen.

Alexej Heistver erhält heute eine Grundsicherung im Alter.¹⁵ Seine Arbeit als Akademiker im Auswanderungsgebiet zählt nichts. Die bisherige Rechtspraxis bestreitet, dass er ein Kriegsfolgenschicksal hat und dass er dem deutschen Sprach- und Kulturregion angehöre.

Anders verhält es sich bei **Robert Schlegel**.¹⁶ Robert Schlegel war Sprecher des Putin-Jugendorganisation „Naschi“ und neun Jahre Mitglied der russischen Staatsduma für die Putin-treue Partei „Vereinigtes Russland“. 2019 kam er als Spätaussiedler nach Deutschland. Als Abkömmling einer russlanddeutschen Familie unterstellt man ihm pauschal ein Kriegsfolgenschicksal, lässt ihn als Spätaussiedler einwandern und damit gelten für ihn auch automatisch die Regeln des Fremdrentengesetzes. Als Spätaussiedler kann er nach § 31 Fremdrentengesetz wählen: Er kann für die Jahre in der Sowjetunion und dem Nachfolgestaat sowohl Fremdrente als auch eine Rente aus dem Versorgungssystem des Herkunftslandes beziehen. Die tatsächlich zugeflossene Rente aus dem ausländischen Versorgungssystem muss allerdings in Höhe des in Euro umgerechneten Betrages angerechnet werden. Der Unterschied zum Sozialhilfesystem besteht nur darin, dass Sozialhilfebezieher:innen gezwungen sind, die ausländische Rente in Anspruch zu nehmen, während Spätaussiedler:innen diesbezüglich ein Wahlrecht haben.¹⁷

Dass ein Putin-treuer Abgeordneter als Spätaussiedler ein Kriegsfolgenschicksal unterstellt bekommt und für sich die Privilegien des Fremdrentengesetzes in Anspruch nehmen kann, während einem jüdischen Überlebenden aus dem Konzentrationslager ein Kriegsfolgenschicksal und die Zugehörigkeit zum deutschen Sprach- und Kulturregion pauschal abgesprochen wird, zeigt, dass **die Typisierung und Regelung von Bundesvertriebenen- und Fremdrentengesetz tatsächlich sachwidrig** ist.

¹⁵ Rosbach, Jens: „Altersarmut bei Zuwanderern. Shoah-Verfolgte auf Grundsicherung angewiesen“. *Deutschlandfunkkultur*, 05.05.2017. https://www.deutschlandfunkkultur.de/altersarmut-bei-zuwanderern-shoah-verfolgte-auf.1079.de.html?dram:article_id=385517

¹⁶ Hans, Julian/Lichtblau, Quentin: „Wie ein russischer Abgeordneter zum Direktor einer IT-Security-Firma in Deutschland wurde“. *Süddeutsche Zeitung*, 5.12.2019. <https://www.sueddeutsche.de/digital/robert-schlegel-acronis-1.4705829> Mehr zu Robert Schlegel auf den russischen bzw. englischen Seiten von Wikipedia: https://ru.wikipedia.org/wiki/Шлегель,_Роберт_Александрович https://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Schlegel, vgl. auch Meduza: 'I try not to exaggerate my own significance' Ex-lawmaker and former pro-Kremlin youth activist Robert Schlegel explains why he left Russia to raise his kids in Germany. 3.12.2019. <https://meduza.io/en/feature/2019/12/03/i-try-not-to-exaggerate-my-own-significance>

¹⁷ „Nach dem Wortlaut des § 31 Fremdrentengesetz hat eine Anrechnung dann zu erfolgen, wenn eine ausländische Leistung für auch nach Bundesrecht anzurechnende Zeiten gewährt wird. Nach Bundesrecht anzurechnende Zeiten sind Zeiten nach Bundesrecht, nach ehemaligem Reichsrecht und nach dem Fremdrentengesetz. Nach dem Sinn und Zweck des § 31 Fremdrentengesetz sind damit aber nur Zeiten gemeint, die nach dem Fremdrentengesetz anerkannt sind. Sind Zeiten zwar nach dem Fremdrentengesetz anerkannt, wirken sich aber tatsächlich in der gezahlten Rente nicht aus, führt dies auch nicht zu einer Anwendung des § 31 FRG.“ Bausch, Thomas: Die Anrechnung von Renten nach § 31. Fremdrentengesetz. In: *Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung in Bayern*. Nummer 02 / 2016–23.05.2016. <https://tinyurl.com/b755hhn3>

Zwar darf der Gesetzgeber typisieren. Dies darf aber freilich nicht sinnwidrig sein und in Einzelfall und schon gar nicht regelmäßig, dem proklamierten Ziel sozialer Gerechtigkeit offensichtlich zuwiderlaufen.

„Eine Norm verletzt danach den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, wenn durch sie eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten verschieden behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können.“¹⁸

Und:

„Typisierung bedeutet, bestimmte in wesentlichen Elementen gleich geartete Lebenssachverhalte normativ zusammenzufassen. Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt sind, können generalisierend vernachlässigt werden. Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. ... Begünstigungen oder Belastungen können in einer gewissen Bandbreite zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung nach oben und unten pauschalierend bestimmt werden [...]. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen [...]. Eine typisierende Gruppenbildung liegt zudem nur vor, wenn die tatsächlichen Anknüpfungspunkte im Normzweck angelegt sind [...].“¹⁹

Dergleichen ist hier nicht zu erkennen.

Die Differenzierung von Spätaussiedlern und jüdischen Zuwander:innen beim Fremdrentengesetz ist weder durch Art. 116 GG noch durch andere, hinreichend gewichtige Sachgründe gerechtfertigt.

Tatsächlich wurden beide Gruppen aus „Verantwortung vor der Geschichte“ im Kontext von Shoah und Zweiten Weltkrieg aufgenommen. Die Vorfahren beider Gruppen stammen aus den deutschen Landen. „Russlanddeutsch“ und „Teitsch“ (Jiddisch), die Muttersprachen der beiden Gruppen, sind sprachlich dem deutschen Sprach- und Kulturkreis zuzurechnen. Beide Gruppen haben ein Kriegsfolgenschicksal, die antisemitischen Maßnahmen der Sowjetführung gegen die Jüdinnen und Juden nach Kriegsende unter Stalin und abgemildert in den

¹⁸ Das Bundesverfassungsgericht unter Verweis auf: „(vgl. BVerfGE 55, 72 <88>; 84, 197 <199>; 100, 195 <205>; 107, 205 <213>; 109, 96 <123>; 110, 274 <291>; 124, 199 <219 f.>; 126, 400 <418>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012 - 2 BvR 1397/09 -, juris, Rn. 56; stRspr).“ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 07. Mai 2013 - 2 BvR 909/06 -Rn.76

¹⁹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 07. Mai 2013 - 2 BvR 909/06 -, Rn. 86, 87

Jahren danach sind in Deutschland weithin unbekannt. – Im Einzelnen hierzu unter: Historische Hintergründe.

Andere Migrationsgruppen und das Rentenrecht

Zuweilen wird gegen eine Aufnahme der jüdischen Kontingentflüchtlinge in das Fremdrentengesetz oder eine außergesetzliche Gleichstellung mit den Leistungen für die Spätaussiedler:innen eingewandt, dies könne Weiterungen für andere Flüchtlings- und Migrationsgruppen haben. Das ist abwegig.

Jüdinnen und Juden sowie Russlanddeutsche wurden aus deutscher Verantwortung vor der Geschichte wegen der Verbrechen zwischen 1933 und 1945 aufgenommen.

Die Aufnahme von Migrant:innen erfolgt aus wirtschaftlichen Gründen, die von Flüchtlingen aus humanitären Gründen und aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention.

Das ist etwas Anderes. Bei vielen Herkunftsländern von Arbeitsmigrant:innen existieren zudem Sozialversicherungsabkommen oder die Fragen sind innerhalb der EU geregelt.

IV. Lösungswege

Der Antrag der demokratischen Oppositionsfraktionen (BT-Drs. 19/7854) benennt 4 mögliche Lösungswege:

1. Die Umsetzung des im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD enthaltene Fondslösung;
2. Sozialversicherungsabkommen mit den betroffenen Nachfolgestaaten der Sowjetunion abzuschließen, mit denen ein rückwirkender Ausgleich über Alterssicherungsleistungen erzielt wird;
3. jüdische Kontingentflüchtlinge rentenrechtlich mit Spätaussiedler:innen gleichzustellen und eine entsprechende Änderung des Fremdrentengesetzes vorzunehmen oder
4. andere Varianten, die der Bundesregierung geeignet erscheinen.

Der Bundesrat hat wiederholt die Einbeziehung der jüdischen Kontingentflüchtlinge in das Fremdrentengesetz verlangt:

„In die Prüfung einzubeziehen wären Möglichkeiten der Verbesserung der rentenrechtlichen Situation von jüdischen Zugewanderten aus Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion, einschließlich einer Gleichstellung mit Spätaussiedlern im Fremdrentengesetz.“²⁰

Erneut äußerte sich der Bundesrat im Februar dieses Jahres auf der Linie des Bundestagsantrages der demokratischen Opposition.²¹

Die 3 beschriebenen Lösungswege schließen sich nicht aus. Sie ergänzen sich vielmehr.

- a. Es bietet sich eine Fondslösung für die Fälle an, bei denen in Deutschland erworbene Anwartschaften und Anwartschaften nach dem Fremdrentengesetz zusammen keine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus an. (mehr dazu unter „Eckpunkte über die Verständigung zur Errichtung eines Fonds“). Monatliche Leistungen sind Einmalzahlungen vorzuziehen. Sie dürfen nicht auf die Grundsicherung angerechnet werden.
- b. Sozialversicherungsabkommen sind zu begrüßen. Ausländische Renten führen nach § 31 FRG zur Wahlfreiheit und Anrechnung auf die Rente nach dem Fremdrentengesetz. Die Zahlbeträge dürften grundsätzlich erheblich unter der Höhe der Grundsicherung liegen, so dass hier zwar für die deutschen Rentenkassen und dem Bundeshaushalt Entlastungen zu erreichen sind. Für die betroffenen Rentenbezieher:innen dürfte sich nichts Wesentliches ändern. Das Interesse an

²⁰ Bundesrat Drucksache 461/1/18, Drucksache 461/18 (Beschluss), am 15.02.2019. Zuvor bereits 2011: Bundesrat Drucksache 787/10 (Beschluss).

²¹ Bundesrat Drucksache 754/20, Drucksache 754/20 (Beschluss), am 12.02.21

der Ratifizierung entsprechender Abkommen dürfte bei den Nachfolgestaaten der UdSSR gering ausfallen, da sie aufgrund des Saldos der Wanderungsbe- wegung der letzten Jahrzehnte diese Staaten zu Nettozahlern machen würde.

- c. Die Gleichstellung von Spätaussiedler:innen und jüdischen Zuwander:innen ist verfassungsrechtlich geboten. Sie würde in vielen Fällen Altersarmut vermei- den. Die Deckelrente, also der Höchstzahlbetrag nach Fremdrentengesetz, be- trägt aktuell im Westen 854,75 € brutto. Die Grundsicherung beträgt durch- schnittlich 832 €. Allerdings muss man dabei berücksichtigen, dass im Grund- sicherungsbetrag die Kosten der Unterkunft beinhaltet sind und bei Rentenbe- zug grundsätzlich eine Beantragung von Wohngeld möglich sein kann.

Es empfiehlt sich also eine Kombination aus Gleichstellung im Fremdrentenge- setz und mit einem Härtefonds, wie es der Gesetzentwurf der Initiative „Zedek Ge- rechtigkeit“ vorsieht. (vgl. Anlage 2)

V. Eckpunkte über die Verständigung zur Errichtung eines Fonds des Bundes und der Länder zur Abmilderung von Härtefällen in der Rentenüberleitung sowie für Spätaussiedler und jüdische Kontingentflüchtlinge

Das Eckpunktepapier ist in seinen Strukturen von der Problematik der Rentenüberleitung her gedacht. Dies zeigt sich auch in Pressevermarktingsstrategie des Ministeriums.²² Es ist nicht sachgerecht, die drei Gruppen über einen Kamm zu scheren.

Eine Einmalzahlung ist kein Ersatz für entgangene Rentenzahlungen. Eine laufende Leistung ist in jedem Fall vorzuziehen. Ein vierstelliger Eurobetrag ist zudem vollkommen unangemessen. Angesichts des hohen Alters vieler Betroffener wären die jüdischen Organisationen, Zentralrat und ZWST, wohl gezwungen bei einem 5-stelligen Betrag einzuschlagen, da viele Betroffene eine Lösung sonst wohl nicht erleben würden. **Da der Härtefonds mit den vorliegenden Regelungen an der Benachteiligung der jüdischen Zuwander:innen gegenüber den Spätaussiedler:innen nichts ändert, kann er keine abschließende Regelung sein.** Diese Frage muss spätestens in der nächsten Wahlperiode erneut aufgegriffen werden.

Die Einmalzahlung soll zur **Voraussetzung** haben, dass die Antragsberechtigten eine Rente oder Grundsicherung im Alter bezogen haben. Damit fallen alle diejenigen aus der Berechtigung heraus, die zum 1.1.2021 gearbeitet haben, um nicht auf Grundsicherung im Alter angewiesen zu sein. Diese würden faktisch dafür bestraft, dass sie arbeiten, aber sie können schon morgen ohne Arbeit sein oder aus gesundheitlichen Gründen ihre Leistungsfähigkeit verloren haben.

Die Einmalzahlung soll „ohne eine rechtliche oder sittliche Pflicht“ gewährt werden.

Bei der Debatte um die Grundrente wurde von dem zuständigen BMAS auf außerrechtliche, sittliche oder moralische Verpflichtungen des Projektes betont.²³ Hier auf eine sittliche Verpflichtung gegenüber den jüdischen Zuwander:innen hinzuweisen, die zum Teil Holocaustüberlebende oder ihre Angehörige sind, überzeugt gar nicht.

Dass für die Administration des Fonds eine eigene Stiftung aufgebaut werden soll, überzeugt unter Bürokratievermeidungsgesichtspunkten ebenfalls nicht.

Der Bund zahlt inzwischen die Grundsicherung im Alter, auch die Rentenversicherung ist reine Bundesangelegenheit. Das Fremdrentengesetz, die Aufnahme von Spätaussiedler:innen und jüdischen Kontingentflüchtlingen ist dem Kriegsfolgenrecht zuzurechnen. Insofern ist nicht ersichtlich, warum die Länder bei der Finanzierung mit

²² Weinhold, Johanna: „DDR-Zusatzrenten. Entwurf für Härtefallfonds sorgt für Empörung bei Betroffenen“. *mdr*, 02. April 2021. <https://www.mdr.de/zeitreise/ddr/zusatzrenten-haertefallfonds-gerechtigkeitsfond-100.html>

²³ Grundrente: „Wer jahrelang hart gearbeitet, Kinder erzogen, Angehörige gepflegt und Rentenbeiträge gezahlt hat, hat im Alter eine ordentliche Rente verdient. Deswegen gibt es ab 2021 die Grundrente.“ BMAS: *Grundrente*. Berlin, 2021. <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/Grundrente/grundrente.html>

einbezogen werden sollen. Politisch erschwert dies auch das Zustandekommen einer Lösung, da man sich so 16 Vetorechte eingekauft hat.

Historische Hintergründe

„Jüdisches Leben, seine Kultur und Geschichte sind Teil der Identität Deutschlands.“

Angela Merkel²⁴

Spätaussiedler als Vergleichsmaßstab

1992 hat der Deutsche Bundestag im Bundesvertriebenengesetz und im Fremden-tengesetz die Kategorie des „Spätaussiedlers“ neu geschaffen. Unter Spätaussiedler:innen versteht man nach § 4 des Gesetzes über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (BVFG) in der Regel sogenannte „deutsche Volkszugehörige“, die unter einem „Kriegsfolgenschicksal“ gelitten haben, die im BVFG benannten Ausiedlungsgebiete nach dem 31. Dezember 1992 im Wege des Aufnahmeverfahrens verlassen und innerhalb von sechs Monaten ihren ständigen Aufenthalt im Bundesgebiet genommen haben.

Die Voraussetzung der deutschen Volkszugehörigkeit wird bei einer vor dem 31. Dezember 1923 geborenen antragstellenden Person als erfüllt angesehen, wenn sie sich „in ihrer Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat und dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung, Kultur bestätigt wird“ (§ 6 Abs. 1 BVFG). Wer nach dem 31. Dezember 1923, aber vor dem 1. Januar 1993 geboren wurde, gilt als deutsche:r „Volkszugehörige:r“, wenn er/sie von einer/einem deutschen Staatsangehörigen oder deutschen Volkszugehörigen abstammt, sich bis zum Verlassen der Aussiedlungsgebiete „zum deutschen Volkstum bekannt und sein Bekenntnis grundsätzlich durch die Fähigkeit, ein einfaches Gespräch auf Deutsch führen zu können, bestätigt hat“ oder nach dem Recht des Herkunftsstaates zur „deutschen Nationalität“ zugeordnet wurde.²⁵

Die Gruppe der russlanddeutschen Spätaussiedler:innen ist somit durch **deutsche Volkszugehörigkeit**, also Zugehörigkeit zum deutschen Sprach- und Kulturkreis, und **ein pauschal angenommenes Kriegsfolgenschicksal** charakterisiert. Dies war die Grundlage für ihre Aufnahme und die Verleihung eines bestimmten Rechtsstatus in Deutschland. Entsprechend sind diese beiden Kriterien Maßstab für den Vergleich der russlanddeutschen (Spät-)Aussiedler:innen mit anderen Gruppen.

²⁴ Grußwort der Kanzlerin zu Chanukka: "Ein Wunder, für das wir zutiefst dankbar sein können". Erschienen auch in: *Hamodia Newspaper International*. 22. Dezember 2019. <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/ein-wunder-fuer-das-wir-zutiefst-dankbar-sein-koennen--1708762>

²⁵ Bundesministerium des Innern: *Migrationsbericht der Bundesregierung 2016/2017*. Berlin 2019, S. 142.

Das ashkenasische Judentum gehört zum deutschen Sprach- und Kulturkreis

Die Wiege des aschkenasichen Judentums liegt am Rhein, in den deutschen Landen. Als bedeutende Siedlungsstätten für die jüdische Bevölkerung sind nur die Städte Köln, Speyer und Worms zu nennen, in denen die jüdische Kultur gerade im Hochmittelalter gut dokumentiert ist.

Aber was heißt „Aschkenas“? In der Tora ist es ein Name für einen der Söhne Gomers. Im übrigen Tenach - der Hebräischen Bibel - ist Aschkenas auch der Name für geographische Regionen oder für Stämme: Für Landschaften in der Nähe des heutigen Armeniens und des oberen Euphrat, aber auch Landschaften in der Nähe des Königreichs Ararat. Später wurde Aschkenas zur Bezeichnung der Siedlungsgebiete von Juden in Nordwesteuropa. Mit den „Gemeinden Israels im Land Aschkenas“ sprachen die babylonischen Gelehrten Amram und Hai Gaon im 10. Jahrhundert von dem Gebiet nördlich der Alpen.

In der Spätantike, im Babylonischen Talmud wird der biblische Gomer, der Vater des Aschkenas, im Zusammenhang mit kriegerischen Konflikten zwischen Rom und Persien und den Auswirkungen auf den Tempel erwähnt. Dort heißt es wörtlich: „Gomer ist Carmania.“ Unter Carmania wurde zunächst ein Küstenstreifen am Persischen Golf verstanden. Unter dem Einfluss lateinischer Sprachkenntnisse der Rabbiner wird diese Region in den rabbinischen Schriften als „Germania“ identifiziert – der römischen Provinz am Rhein. Rabbi Elizier ben Nathan unterschied im frühen 12. Jahrhundert zwischen Deutschen und Franzosen als „Zorfatim“ und „Aschkenasim“. Seit dem Hochmittelalter wird die Bezeichnung „Aschkenasim“ nachweislich für Juden aus deutschsprachigen Gebieten oder deutschen Landen angewandt.²⁶

Aufgrund von Pogromen während der Kreuzzüge und vor allem nach der großen Pestpandemie im Jahre 1348 wanderten die aschkenasischen Juden in das Gebiet von Polen-Litauen ein, das im 18. Jahrhundert weitgehend zum russischen Zarenreich gehören sollte und nun die Ansiedlungsrayons für die jüdische Bevölkerung umfasste.²⁷

Diese Vorgeschichte war den politischen Entscheider:innen Anfang der 1990er Jahre nicht bewusst.

Teitsch

Jiddisch ist die historische Umgangssprache der aschkenasischen Juden. Allerdings: Die Bezeichnung „Jiddisch“ ist modern. Sie ist erstmals 1886 in den USA belegt. Im Altjiddischen bezeichnet man die Sprache mit „Teitsch“, früher war auch „Deutsch-Hebräisch“ gebräuchlich. Beide Bezeichnungen unterstreichen die Zugehörigkeit der Sprache zur deutschen Kultur.

²⁶ Beck (2020), S. 56 f.; Brumlik (2017), (2016a); Johannes Heil: Aschkenas, in: *EJKG* S. 159 ff.

²⁷ Beck (2020), S. 55; František Graus: Pest – Geißler – Judenmorde. Das 14. Jahrhundert als Krisenzeit. Göttingen 21988, S. 280.

Jiddisch oder Teitsch ist eine aus mittelhochdeutschen Mundarten hervorgegangene westgermanische Sprache, die sich durch die Sprachkontakte aschkenasischer Juden weiterentwickelt hat. Im Zuge der Ostwanderung aschkenasischer Juden entwickelte sich das Jiddische weiter und differenzierte sich dialektal aus. Hauptbestandteil ist das Mittelhochdeutsche, dazu kommen hebräische und aramäische sowie – je nach lokaler Variante – romanische, slawische und hochdeutsche Sprachelemente. Geschrieben wird Jiddisch mit dem hebräischen Alphabet. Neben der sprachlichen Nähe gibt es heute Hinweise auf vielfältige kulturelle Verbindungen zwischen den jiddisch und deutsch-sprechenden Populationen.²⁸

Die Aussage des Bundesgerichtshofes „Jiddisch ist nicht Deutsch. ... Es vermittelt den Zugang zur jüdischen Kultur, nicht zur deutschen.“²⁹ hat vor dem Hintergrund neuerer Erkenntnisse keinen Bestand.³⁰

Eine Zugehörigkeit zum ashkenasischen Judentum muss wie eine Zugehörigkeit zum deutschen Sprach- und Kulturkreis behandelt werden.

Kriegsfolgenschicksal

Hebräer, Deutsch, Russisch, Ukrainisch waren in der Sowjetunion Nationalitäten, die im sowjetischen Pass vermerkt wurden. Man konnte nicht zwei Nationalitäten besitzen.

In der Frühphase suchte die Sowjetführung die Unterstützung der im Zarenreich unterdrückten und marginalisierten Minderheiten mit einer gezielt völkerfreundlichen Politik: Birobidschan – יִדְישׁ אַוְוַאנָמָע גַּעגְנָט / jidische ojtonome gegnt – wurde als autonome jüdische Oblast an der Grenze zu China gegründet und die jiddische Kultur und Sprache durchaus gefördert. 1924–1941 gab es die Autonome Sozialistische Sowjetrepublik der Wolgadeutschen. Mit dem Beginn des Zweiten Weltkrieges änderte man diese Politik zuerst gegenüber Polen und mit dem Überfall Deutschlands auf die Sowjetunion dann drastisch gegenüber den Deutschen und ähnlich gegenüber verschiedenen anderen Völkern.

Mitte 1941 lebten auf dem Gebiet der Sowjetunion – einschließlich jener Gebiete, die sie nach dem Hitler-Stalin-Pakt okkupiert und annexiert hatte – 5,1 Millionen Juden. Ungefähr 2,9 Millionen von ihnen wurden im Laufe der folgenden zwei Jahre von den

²⁸ Vgl. z. B. Voices of Ashkenaz (2016) *Jiddische und deutsche Volkslieder einer gemeinsamen Tradition*. <http://ashkenaz.eu/produkt/cd-voices-of-ashkenaz-2016>

²⁹ BGH, Beschluss vom 14.6.1973 – IX ZB 480/71

³⁰ Beck (2020), S. 52. Eintrag „Jiddisch“ in: *Enzyklopädie jüdischer Geschichte und Kultur* (EJGK). Bd. 3. Stuttgart, Weimar 2011, S. 195. Jewish Languages, Yiddish Language, in: *Encyclopaedia Judaica* (EJ). Detroit 2007, 2nd Edition. Bd. 11, S. 301, Bd. 21, S. 332 ff. Grözinger: Jüdische Literatur zwischen Polen und Deutschland, in: *Die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen den jüdischen Gemeinden in Polen und Deutschland vom 16. bis zum 20. Jahrhundert*, hrsg. v. K. E. Grözinger, Harrassowitz, Wiesbaden, S. 53-78.

Deutschen ermordet.³¹ Mit der Shoah wurden auch die Infrastruktur der jiddischen Kultur im Westen der Sowjetunion zerstört.

1942 schuf die Sowjetführung aus propagandistischen Gründen das Jüdische Antifaschistische Komitee (JAFK). Ziel war es, Druck auf die amerikanischen Juden auszuüben, damit diese sich gegenüber der US-Regierung dafür einsetzen, dass die USA bald eine zweite Front gegen Deutschland auf dem europäischen Kontinent eröffneten. Unfreiwilliger Nebeneffekt: Es entstand dadurch eine Vertretung der Juden in der Sowjetunion, die 1944 sogar Stalin in einem Brief die Gründung einer autonomen jüdischen Republik auf der Krim vorschlug.³²

1947 wurde das JAFK von der sowjetischen Staatssicherheit zunächst wegen „nationalistischer Tendenzen“ beobachtet, dann verboten. Alle Mitglieder des Komitees wurden verhaftet. Dies war die Wende im Verhältnis der Sowjetführung zur jüdischen Minderheit.

Im Februar 1949 startete die gelenkte Presse eine antisemitische Hetzkampagne gegen „Kosmopoliten“. Drei Jahre später wurden 152 Mitglieder des Jüdischen Antifaschistischen Komitees verurteilt, 25 zum Tode und 100 zur Lagerhaft.

Es folgten weitere gegen die jüdische Bevölkerung gerichtete Kampagnen, die sogenannten „Kreml-Ärzte-Prozesse“ und die „Antikorruptionskampagne“. Hunderte jüdische Künstler:innen und Funktionär:innen wurden verhaftet, aus zahlreichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens und der Erwerbswirtschaft wurden sie ausgeschlossen. Erreichte die Verfolgung unter Stalin ihren Höhepunkt, heizte die antizionistische Kampagne gegen Israel die Stimmung gegen Juden im der Sowjetunion auch nach seinem Tod immer wieder an.³³ Die Erinnerung an die Opfer der Shoah war ein Tabu³⁴, da sie das Narrativ vom großen Vaterländischen Krieg störte.

Diese antijüdische Kampagne, die vielen Menschen Freiheit, Leben und vor allem berufliche Möglichkeiten nahm, und ihre Verbindung unmittelbar den Ereignissen des Zweiten Weltkrieges, ist im öffentlichen Bewusstsein der Bundesrepublik weitgehend unbekannt.

Tagungen im Festjahr „1700 Jahre jüdisches Leben in Deutschland“

Um die Wahrnehmung zu den historischen Herkunftskontexten der jüdischen Kriegsflüchtlinge akademisch und öffentlich zu verstärken und akzentuieren, wird das Tikvah Institut gUG im Rahmen des diesjährigen Festjahres zwei wissenschaftliche

³¹ Gert Robel: Sowjetunion, in: Wolfgang Benz (Hrsg.): *Dimension des Völkermords. Die Zahl der jüdischen Opfer des Nationalsozialismus*. München 1991, S. 560. – Ilja Altman: *Opfer des Hasses. Der Holocaust in der UdSSR 1941–1945*. Zürich 2008, S. 366–367.

³² Werth (1998), S. 269; Altmann (2008), S. 460–461, 464ff., 468 ff.; Gitelman (2001), S. 145 f.

³³ Gitelman (2001), S. 150 - 157; Werth (1998), S. 271-5; Beck (2020) 68–75

³⁴ Sonja Margolina: „Der gebratene Hahn – wie die von Stalin verordnete antisemitische Hetze über die Juden hinwegrollte“ NZZ, 4.10.2018 <https://www.nzz.ch/feuilleton/der-gebratene-hahn-wie-die-von-stalin-verordnete-antisemitische-hetze-ueber-die-juden-hinwegrollte-1d.1424761>

Tagungen veranstalten, die durch das Bundesinnenministerium und den Projektträger „321–2021: 1700 Jahre jüdisches Leben in Deutschland e. V.“ gefördert werden. Durch die Dokumentation der Tagungen wird ein breiter Wissenstransfer gewährleistet.

Das Projekt „Zurück nach Aschkenas Die Wiege des ashkenasischen Judentums am Rhein und die Einwanderung der jüdischen Kontingentflüchtlinge aus den Staaten der ehem. Sowjetunion“ umfasst die beiden internationalen wissenschaftlichen Tagungen „Rückkehr nach Aschkenas“ und „Wie deutsch ist Jiddisch?“. Bei beiden geht es darum historische, kulturelle und sprachliche Verbindungen neu zu entdecken und historisch überlieferte Fremdmachungen durch Rekonstruktion der Zusammenhänge zu dekonstruieren. Die Geschichte des aschkenasischen Judentums soll auch als ein Teil der deutschen Kulturgeschichte wiederentdeckt und vermittelt werden. Die Tagungen werden zusammen mit Partnerinstitutionen, wie dem Centrum Judaicum Berlin und dem Centrum für Religionswissenschaftliche Studien der Ruhr-Universität Bochum organisiert.

Die Tagung „Rückkehr nach Aschkenas“ ist für das 3. Quartal 2021 geplant. Mit der Einwanderung jüdischer Kontingentflüchtlinge nach Deutschland schließt sich ein Kreis. Sie kamen zurück in die deutschen Lande, aus denen ihre Vorfahren vor langer Zeit während und nach den Pogromen der Kreuzzüge und der großen Pest geflohen waren. Aschkenas steht bei jüdischen Gelehrten des Hochmittelalters für die deutschen Lande, das erste Siedlungsgebiet von Juden in Nordwesteuropa, vor allem an den Ufern des Rheins. Sein Zentrum waren Köln und die SchUM-Städte. Das Jubiläum über mehr als 1700 Jahre jüdisches Leben in Deutschland muss diesen Ausgangspunkt jüdisch-aschkenasischer Kultur in das historische Gedächtnis zurückrufen. Auch die Zeit mit ihrer wechselvollen Geschichte in den Aufnahmegeriebtes von Polen-Litauen und dem späteren Ansiedlungsrayons des Zarenreiches gehören wie das Schicksal der sowjetischen Juden in der Shoah und nach dem Krieg heute zur Geschichte jüdischen Lebens in Deutschland. Deutschland hat seit 1990 ungefähr 2,5 Mill. Menschen aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion aufgenommen. Neben den russlanddeutschen Spät-aussiedlern kamen – aufgrund einer ursprünglich am Runden Tisch der DDR geborenen Idee – auch ungefähr 200.000 Jüdinnen und Juden als Kontingentflüchtlinge in die Bundesrepublik Deutschland. Neben dem Anspruch „der Verantwortung unserer eigenen deutschen Geschichte“ gerecht zu werden, gehörte auch die „Revitalisierung des jüdischen Elements im deutschen Kultur- und Geistesleben“ zu den Wünschen, die die deutsche Politik mit der Aufnahme verband. Bei den damaligen Entscheidern wie in der Öffentlichkeit war neben der Shoah im Übrigen über die Geschichte und Herkunft des ashkenasischen Judentums aus der Sowjetunion, ihre mittelalterliche Flucht- und Wanderungsgeschichte so wenig bekannt, wie über die antijüdischen Verfolgungen unter Stalin, die sowjetische Tabuisierung des Gedenkens an die Opfer der Shoah und die aufgeheizte antisemitische Stimmung zum Ende der Sowjetunion. Russlanddeutsche und ashkenatische Juden sind zwei verschiedene soziale Gruppen und nicht identisch. Aber betrachtet man die kulturelle Herkunft beider Gruppen, ihr Schicksal nach Weltkrieg und Shoah rechtfertigt dies eine Schlechterstellung jüdischer Kontingentflüchtlinge nicht.

Die Tagung „Wie deutsch ist jiddisch?“ ist für das 4. Quartal 2021 geplant: Bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhundert war die Bezeichnung für das Jiddische, die herkömmliche Mutter-sprache – das ‚Mameloschn‘ der ashkenasischen Juden – der Name „Loschen Aschkenas“ (= Sprache Deutschlands) oder ‚Teitsch‘ (= Deutsch) üblich. Der BGH hat die Frage, ob die jiddische Sprache als deutsche Sprache anzusehen sei, stets dahingehend beantwortet, dass Jiddisch nicht Deutsch ist und als Sprache der Ostjuden den Zugang nur zur jüdischen Kultur,

nicht aber zur deutschen Kultur eröffnet. Ähnliches urteilten die Sozialgerichte. Diese Rechtsauffassung hat weitreichende Folgen: Manche Opfer des Nationalsozialismus wurden von Leistungen des Bundesentschädigungsgesetz und jüdische Zuwanderer vom Fremdrentengesetz ausgeschlossen. Den Gerichten war – liest man ihre Urteilsbegründung – offensichtlich nicht bewusst, dass das Jiddische neben z. B. Ladino, Tad etc. nur eine unter mehreren profanen jüdischen Alltagssprachen war.

Bibliographie

Beck, Volker: Wider die Ungleichbehandlung der Rückkehrer. Spätaussiedler und jüdische Zuwanderer im Renten- und Staatsbürgerschaftsrecht. *OSTEUROPA*, 69. Jg., 9–11/2019, S. 133–165. <https://www.zeitschrift-osteuropa.de/hefte/2019/9-11/wider-die-ungleichbehandlung-der-rueckkehrer/>

—: Wider die Ungleichbehandlung der Rückkehrer. Spätaussiedler und jüdische Zuwanderer im Renten- und Staatsbürgerschaftsrecht. In: Thomas Schirrmacher und Martin Warnecke (Hg.): *Jahrbuch Religionsfreiheit 2020*. Band 36, S. 36–80. https://iirf.eu/site/assets/files/116873/jb_rf-2020-web.pdf

Brumlik, Micha: Aschkenasisches Judentum und nationale Verantwortung. Berlin 2016, zugänglich über: *Altersarmut bei jüdischen Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion*. Berlin 2017, www.volkerbeck.de/wp-content/uploads/2017/06/Aufsatz-Micha-Brumlik_Judentum-und-nationale-Verantwortung.pdf

—: Rückkehr nach Aschkenas. *Jüdische Allgemeine*, 10.11.2016. <https://www.juedische-allgemeine.de/politik/rueckkehr-nach-aschkenas/>

—: Jüdische Migration: Weggegangen. *Die Zeit*, 17.11.2016. <https://www.zeit.de/2016/46/juedische-migration-juden-rente-deutschland-sowjetunion>

Zum Kriegsfolgenschicksal der sowjetischen Juden:

Gitelman, Zvi: *A Century of Ambivalence. The Jews of Russia and the Soviet Union, 1881 to the present*. Bloomington, 2001. Darin insbes.: „The Holocaust“ (S. 115–143); „The Black Years and the Gray“ (S. 144–173)

Slezkine, Yuri: *Das jüdische Jahrhundert*. Göttingen, 2006.

Werth, Nicolas: Die letzte Verschwörung. In: Ders. Ein Staat gegen sein Volk. Gewalt, Unterdrückung und Terror in der Sowjetunion, in: Stéphane Courtois, Nicolas Werth et al.: *Das Schwarzbuch des Kommunismus*. München 1998. S. 268–275

Zum Schicksal der Russlanddeutschen:

Krieger, Viktor: *Kolonisten, Sowjetdeutsche, Aussiedler. Eine Geschichte der Russlanddeutschen*. Bonn, 2015.

Anlage 1: *Aufruf Zedek Gerechtigkeit*

Anlage 2: *Gesetzentwurf der Initiative Zedek Gerechtigkeit.*



GERECHTIGKEIT FÜR JÜDISCHE ZUWANDERER IM RENTENRECHT!

Die Stärkung und Vielfalt des jüdischen Lebens in unserem Land und das Wachsen der jüdischen Gemeinden verdanken wir der Zuwanderung aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion in den Jahren seit der deutschen Einheit. Seit 1990 sind etwa 200.000 jüdische Zuwanderer als so genannte Kontingentflüchtlinge nach Deutschland gekommen. Sie machen heute die große Mehrheit der in unserem Land lebenden Juden aus. Zeitgleich sind über 2,1 Millionen Russlanddeutsche als (Spät-)Aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion übergesiedelt.

Beide Gruppen kehrten in das Land ihrer Ahnen zurück. Juden aus dem „Heiligen Römischen Reich (Deutscher Nation)“ waren wie die christlichen Vorfahren der Russlanddeutschen vor Jahrhunderten aus deutschen Territorien in das russische Zarenreich eingewandert oder wurden aus deutschen Ländern und Reichsstädten dorthin vertrieben. Ihre Nachfahren machten den Großteil der jüdischen Bevölkerung in der ehemaligen Sowjetunion aus. Die Spätaussiedler wie die Kontingentflüchtlinge gehören damit historisch gesehen zum deutschen Kulturkreis, sind ursprünglich aus Deutschland stämmig. Die Bundesrepublik nahm beide Gruppen aus Verantwortung vor der deutschen Geschichte auf. Gleichwohl wird diese Verantwortung in beiden Fällen unterschiedlich begründet wird.

Allerdings werden beide Gruppen in einem existenziellen Punkt unterschiedlich behandelt: Die Lebensleistung der Spätaussiedler, auch die Arbeitsleistungen in der ehemaligen Sowjetunion, wird nach dem so genannten „Fremdrentengesetz“ im deutschen Rentenrecht berücksichtigt. Die jüdischen Kontingentflüchtlinge sind trotz

vergleichbarer Erwerbsbiographien und historischer Parallelen von dieser Regelung ausgeschlossen. Ihre Rentenbiographie beginnt unabhängig vom Alter in Deutschland bei null. Weil sie Juden sind und nach der Rechtspraxis nicht als „Deutsche“ gelten, sind sie oft zur Altersarmut verurteilt. Wir fordern eine Gleichstellung der Juden mit den Spätaussiedlern in Bezug auf ihre Rentenansprüche!

Das deutsche Parlament hat am 18.1.2018 beschlossen: „Der Deutsche Bundestag ist dankbar, dass es nach der nationalsozialistischen Diktatur und trotz des Holocausts wieder jüdisches Leben und jüdische Kultur in Deutschland gibt. Ihre Existenz ist eine Bereicherung unserer Gesellschaft und angesichts unserer Geschichte eine besondere Vertrauenserklärung gegenüber unserer Demokratie und unserem Rechtsstaat, der wir gerecht werden wollen und die uns immer Verpflichtung sein soll. ... Ein starkes und vielfältiges Judentum bereichert das Zusammenleben und festigt den Zusammenhalt von Menschen verschiedenen Glaubens in unserem Land und Europa.“

Wer sich über blühendes jüdisches Leben in Deutschland und „wieder wachsende“ jüdische Gemeinden freut, hat auch die Verantwortung für die soziale Lage der jüdischen Zuwanderer. Durch den diskriminierenden Ausschluss im Rentenrecht wird der Alltag der jüdischen Gemeinden in Deutschland von Altersarmut unter jüdischen Menschen bestimmt. Dabei sind viele der Kontingentflüchtlinge hoch qualifizierte Ärzte, Musiker, Wissenschaftler, oft Überlebende des Holocausts oder ihre Nachfahren.

Wir, Fachleute, Personen aus der Politik und dem öffentlichen Leben fordern die Mehrheit des Bundestages und die die Bundesregierung bildenden Parteien auf, die Altersarmut in deutschen jüdischen Gemeinden und die Diskriminierung der jüdischen Einwanderer bei der Rente zu beenden!

Erstunterzeichner:innen:

Dr. Elio Adler, Vorstandsvorsitzender der Wertelinitiative. Jüdisch-deutsche Positionen

Gerhart R. Baum, Bundesminister a. D.

Jürgen Becker, Kabarettist

Sibylle Berg, Schriftstellerin/Dramatikerin

Wolf Biermann, Dichter

Pamela Biermann, Sängerin

Marianne Birthler, Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen a. D.

Dr. Christine Brinck, Journalistin und Autorin

Alina Bronsky, Schriftstellerin

Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Politikwissenschaftler

Prof. Dr. Georg Cremer, Merzhausen

RA Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, Bundesministerin der Justiz a. D.

Dr. Dr. h. c. Markus Dröge, Bischof der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz

Robert Dölle, Schauspieler

Andrea Fischer, Bundesministerin a. D.

Nicola Galliner, Festivaldirektorin Jüdisches Filmfestival Berlin Brandenburg

Avitall Gerstetter, Kantorin der jüdischen Gemeinde zu Berlin

Lena Gorelik, Schriftstellerin

Olga Grjasnowa, Schriftstellerin

Chefarzt Prof. Dr. med. Kristof Graf, Jüdisches Krankenhaus Berlin

Prof. Dr. Christian Hackenberger, Chemische Biologie, Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Benno Hafener, Erziehungswissenschaftler, Philipps-Universität Marburg

Georg M. Hafner, Publizist und Journalist

Eva Haller, Vorstandsvorsitzende Europäische Janusz Korczak Akademie

Prof. Dr. Wilhelm Heitmeyer, früherer Direktor des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld.

Prof. Dr. Kai-Uwe Hemken, Professur für Kunsthistorik

Rabbiner Prof. Walter Homolka, Universität Potsdam

Axel M. Hochrein, Bundesvorstand, Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD)

Oded Horowitz, Vorsitzender der Jüdische Gemeinde Düsseldorf, Vorsitzender des Landesverbandes der Jüdischen Gemeinden in Nordrhein

Dr. Wolfgang Isenberg, Akademiedirektor, Thomas-Morus-Akademie Bensberg

Galina Jarkova, Vorsitzende Liberale Jüdische Gemeinde Hamburg

Dr. Dr. h. c. Volker Jung, Kirchenpräsident der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau

Anetta Kahane, Vorsitzende des Vorstands, Amadeu-Antonio-Stiftung

Olga Kaminer, Schriftstellerin

Wladimir Kaminer, Schriftsteller

Ilina Katz, Vorsitzende Liberale Jüdische Gemeinde Hamburg

Irina Katz, Vorsitzende der Israelitischen Gemeinde K.d.ö.R. in Freiburg

Margot Käßmann, Theologin

Navid Kermani, Schriftsteller

Prof. Dr. Volkhard Krech, Religionswissenschaft, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Annette Kreutziger-Herr, Musikwissenschaft

Lamyia Kaddor, Islamwissenschaftlerin, Islamische Religionspädagogin und Publizistin

Prof. Dr. Stefan Majetschak, Universität Kassel

Markus Meckel, Außenminister a. D.

Alina Levshin, Schauspielerin

Ulrich Lilie, Präsident Diakonie Deutschland

Sascha Lobo, Autor

Christine Lüders, Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Aiman Mazyek, Vorsitzender des Zentralrats der Muslime in Deutschland

Prof. Jeanine Meerapfel, Präsidentin der Akademie der Künste, Berlin

Wenzel Michalski, Deutschlanddirektor von Human Rights Watch

Hans Misselwitz, Parlamentarischer Staatssekretär a. D des Außenministeriums der DDR., ehem. Mitglied der freigewählten Volkskammer und des Bundestages

Prof. Dr. Julius H. Schoeps, Vorstandsvorsitzender Moses Mendelssohn Stiftung

Rabbiner Prof. Dr. Andreas Nachama, Jüdischer Präsident des Deutschen Koordinierungsrates der Gesellschaften für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit

Ulrich Noethen, Schauspieler

Prof. Dr. Frank Nonnenmacher, Politikdidaktiker, Goethe-Universität Frankfurt am Main

Bischof Dr. Franz-Josef Overbeck, Essen

Manfred Rekowski, Präses der Evangelischen Kirche im Rheinland

Dr. Jan-Robert v. Renesse, Richter am Landessozialgericht NRW

Ran Ronen, Vorstand der Jüdischen Gemeinde Düsseldorf, Mitglied im Direktorium des Zentralrats der Juden in Deutschland

Dr. Christina Reinhardt, Kanzlerin Ruhr-Universität Bochum

Henriette Reker, Oberbürgermeisterin der Stadt Köln

Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Vorsitzender des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e. V.

Lea Rosh, Vorsitzende Förderkreis Denkmal für die ermordeten Juden Europas e.V.

Prof. Dr. David Salomon, Hildesheim, Politikwissenschaftler

Prof. Dr. Samuel Salzborn, Gastprofessor für Antisemitismusforschung, TU Berlin

Esther Schapira, Journalistin

Prof. Dr. Thomas Schirrmacher, Direktor des Internationalen Instituts für Religionsfreiheit

André Schmitz, Staatssekretär a. D., Vorsitzender der Schwarzkopf-Stiftung Junges Europa

Prof. Dr. Gesine Schwan, Humboldt-Viadrina Governance Platform

Dr. Skibinski, Senior Representative und Direktor der Bildungsprogramme in Deutschland für die Jewish Agency for Israel

Friede Springer, Verlegerin

Christian Springer, Kabarettist und Autor

Lala Süsskind, Vorsitzende Jüdisches Forum für Demokratie und gegen Antisemitismus

Prof. Dr. Rita Süssmuth, Bundestagspräsidentin a. D.; Bundesministerin a. D.

Margarete Stokowski, Autorin

Düzen Tekkal, Publizistin

Wolfgang Thierse, Bundestagspräsident a. D.

Ali Ertan Toprak, Bundesvorsitzender der Kurdischen Gemeinde in Deutschland e. V. (KGD)

Prof. Dr. phil. Armin Pfahl-Traughber, Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl.

Dr. Ellen Ueberschär, Mitglied des Domkuratoriums Brandenburg

Günter Wallraff, Schriftsteller

Prof. Dr. Christian Wiese, Martin-Buber-Professur für Jüdische Religionsphilosophie

Prof. Dr. Jürgen Wilhelm, Vorsitzender der Kölnischen Gesellschaft für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit

Prof. Dr. Michael Wolffsohn, Historiker und Publizist

Prof. Dr. Andreas Zick, Direktor des Instituts für Interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung an der Universität Bielefeld

Initiatoren:

Volker Beck, Prof. Dr. Micha Brumlik, Dr. Sergey Lagodinsky,

<https://zedek-gerechtigkeit.de>

Gesetzentwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Beendigung der rentenrechtlichen Benachteiligung jüdischer Kontingentflüchtlinge und zur Vermeidung der Altersarmut bei Spätaussiedlern und jüdischen Kontingentflüchtlingen

- Änderung des Fremdrentengesetzes (FRG)

A. Problem

Seit 1991 hat Deutschland aufgrund des Beschlusses des Ministerrats der DDR vom 11. Juli 1990 und des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Januar 1991 über 200.000 jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer und ihre Familienangehörigen aus den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion im Hinblick auf die Verantwortung gegenüber der deutschen Geschichte aufgenommen.

Mit Grenzübertritt in die Bundesrepublik Deutschland haben jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer keine Rentenansprüche und werden damit gegenüber Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern, die ebenfalls aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion kamen, benachteiligt.

Auch Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen als bisherige Bezieher/innen von Leistungen nach dem Fremdrentengesetz sind durch Kürzungsregelungen oftmals von Armut bedroht.

Ziel ist es, eine soziale Absicherung der Betroffenen zu verbessern, sie vor Armut im Alter zu bewahren, einschließlich der Beendigung der Ungleichbehandlung jüdischer Zuwanderinnen und Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion gegenüber Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion.

B. Lösung

Die Diskriminierung jüdischer Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion wird beendet, indem sie rentenrechtlich mit Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern gleichgestellt werden. Berufsjahre, die sie in ihren Herkunftsländern zurückgelegt haben, werden nach dem Fremdrentengesetz in die Berechnung der Rente einbezogen

Zur Vermeidung von Altersarmut bei beiden Gruppen, bei Spätaussiedlern und jüdischen Kontingentflüchtlingen, wird durch Verordnungsermächtigung die Errichtung eines Fonds ermöglicht.

C. Alternativen

Die Vermeidung von Altersarmut bei Spätaussiedlern und jüdischen Kontingentflüchtlingen könnte auch durch weitergehende Änderung der Regelungen des Fremdrentengesetzes erreicht werden, indem etwa die Beschränkungen der Reformen aus dem Jahre 1996 ganz oder teilweise zurückgenommen werden.

Zur Gleichstellung der jüdischen Zuwanderinnen und Zuwandern mit Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen: Keine.

D. Kosten

Die genauen Kosten werden im Gesetzgebungsverfahren zu ermitteln sein. Den Mehrkosten, die im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung anfallen, stehen Ausgabenminderungen im Bereich der Grundsicherung im Alter in annähernd gleicher Höhe gegenüber.

Die Kosten des Fonds fallen erst an, wenn die Bundesregierung von der Verordnungsermächtigung Gebrauch macht und hängen von deren Ausgestaltung ab.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Fremdrentengesetzes (FRG)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Fremdrentengesetzes

Das Fremdrentengesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 824-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 11. November 2016 (BGBl. I S. 2511) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Buchstabe d werden nach der Angabe „(Bundesgesetzbl. I S. 269),“ die Wörter „und jüdische Zuwanderer, die in entsprechender Anwendung des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (BGBl. I S. 1057) oder nach § 23 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162) aufgenommen worden sind“ eingefügt.
2. § 17a wird wie folgt geändert:

a)

Nach Buchstabe a wird folgender Buchstabe b eingefügt:

„b) jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer, die in entsprechender Anwendung des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (BGBl. I S. 1057) nach § 23 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162) aufgenommen worden sind.“

b)

Der bisherige Buchstabe b wird Buchstabe c.

c)

In Buchstabe c wird die Angabe „Buchstabe a“ durch die Wörter „den Buchstaben a und b“ ersetzt.

3. Nach § 31 wird eingefügt:

a.)

IV. Fonds zur Vermeidung von Altersarmut bei Spätaussiedlern und jüdischen Kontingentflüchtlingen

b.) es wird ein neuer § 32 eingefügt:

§ 32

Fonds zur Vermeidung von Altersarmut bei Spätaussiedlern und jüdischen Kontingentflüchtlingen

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung einen Fonds zur Vermeidung von Altersarmut bei Spätaussiedlern und jüdischen Kontingentflüchtlingen einzurichten. Der Fonds dient der Vermeidung der durch die Rückwanderung bedingten

Benachteiligungen im Berufsleben und bei der Rentenberechnung und soll Altersarmut bei Spätaussiedler und jüdischen Kontingentflüchtlingen sowie weiteren Berechtigten nach § 1. a. -e. dieses Gesetzes verhindern. Als „vom Altersarmut betroffen“ im Sinne dieses Gesetzes gilt insbesondere, wer trotz Leistungen nach diesem Gesetz zur Sicherung des Lebensunterhalts auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen ist .

Er soll darüber hinaus einen Ausgleich für die bisherige Benachteiligung schaffen für die Personengruppen nach 1 a. – e., die aufgrund von Stichtagen bislang keine Leistungen nach diesem Gesetz erhalten haben oder vor Inkrafttreten dieses Gesetzes nicht zum Berechtigtenkreis des Fremdrentengesetzes gehörten.

Leistungen des Fonds stehen Rentenleistungen gleich.“

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den

A. Allgemeiner Teil

Die Bundesrepublik Deutschland hat drei große Gruppen eingegliedert: Bürgerinnen und Bürger der DDR, die vor 1989 übergesiedelt sind, Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler und jüdische Einwanderinnen und Einwanderer der Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Diese drei Gruppen vereinigt eine Besonderheit: Ihre Eingliederung ist eine direkte Folge des Zweiten Weltkrieges und der Verantwortung für die deutsche Geschichte.

Durch den Ausschluss der jüdischen Zuwanderinnen und Zuwanderer von den Regelungen des Fremdrentengesetz sind diese in der Regel heute von Altersarmut betroffen. Jedoch auch die Gruppe der Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler ist häufig von Altersarmut betroffen. Dies liegt u.a. daran, dass aufgrund der Kürzungsregelung des § 22 Abs. 4 FRG die nach dem FRG zu zahlende Rente grundsätzlich auf 60 Prozent begrenzt ist.¹

Der Freistaat Bayern hat daher im Bundesrat beantragt:

„Der Bundesrat fordert die Bundesregierung deshalb auf, die für Spätaussiedler geltenden rentenrechtlichen Vorgaben insgesamt auf den Prüfstand zu stellen, umfassend neu zu bewerten sowie festgestellte etwaige Nachteile im Sinne der sozialen Gerechtigkeit auszugleichen.“²

Die Entscheidung der Bundesregierung, jüdische Zuwanderung aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu fördern, basiert auf der historischen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland und dem Wunsch, jüdisches Leben in Deutschland wieder zu etablieren und wachsen zu lassen. Dazu gehört, dass jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer die Möglichkeit erhalten, in Deutschland ein Leben aufzubauen und würdevoll führen zu können. Die Aufnahmeeentscheidung geht ursprünglich auf eine vom Jüdischen Kulturverein Berlin (KJV) e.V. angeregte, einstimmige Entscheidung des Runden Tisches der DDR als Reaktion auf Berichte über die krisenhafte, von antisemitischen Ausfällen begleitete Situation in der Sowjetunion zurück.

Jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer, Übersiedlerinnen und Übersiedler sowie Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler unterscheiden sich aber im Rentenrecht, was zu einer Ungleichbehandlung und Diskriminierung führt.

Übersiedlerinnen und Übersiedler und Spätaussiedelnde können Renten nach dem Fremdrentengesetz erhalten, das heißt in die Berechnung ihrer Renten werden auch Zeiten einbezogen, die in ihrem Herkunftsland zurückgelegt worden sind. Jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion sind hingegen von dieser Regelung und damit im Ergebnis oftmals vom deutschen Rentensystemen ausgeschlossen, obwohl auch diese Zugewanderten in der

¹ Baumann, Jochen; Mika, Tatjana; Vogel, Claudia; Weick, Stefan: Geringe Rente und hohes Altersarmutsrisiko bei Spätaussiedlern, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren, Ausgabe 56 08/2016. Abrufbar im Internet unter <https://www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/zeitschriften/isi/isi-56.pdf>

² Bundesrat Drucksache 461/18

„Verantwortung vor der deutschen Geschichte“ (Johannes Gerster, CDU)³ aufgenommen worden sind.⁴

Sie verlieren bei Übersiedlung ihre Absicherung für das Alter und sind oft auf Grundsicherung angewiesen, auch wenn sie teilweise viele Jahre in Deutschland sozialversicherungspflichtig angestellt waren. Personen, die im Alter von 40 bis 60 Jahren nach Deutschland eingewandert und bis zum Erreichen des Rentenalters sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen nachgegangen sind, haben in Deutschland zu wenig rentenrelevante Zeiten zurückgelegt, um ihnen beim Erreichen des Rentenalters eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts zu ermöglichen. Obwohl viele von Ihnen mehr als zehn Jahre lang Beiträge zur Deutschen Rentenversicherung gezahlt haben, sind auch diese Personen im Alter auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen, da ihre in den Herkunftsländern erworbenen Rentenansprüche nicht anerkannt werden.

Aufgrund fehlender Sozialversicherungsabkommen mit Russland sowie den meisten anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion werden Beitragszeiten vor der Auswanderung nach Deutschland nicht anerkannt. Aber auch diejenigen, die Rentenzahlungen aus ihrem Herkunftsland erhalten, sind dauerhaft auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen, da die Rentenbeträge nicht zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreichen.

Das Problem wird dadurch verschärft, dass viele jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer unter ihrer Qualifikation beschäftigt oder eine ihrer Qualifikation nicht entsprechende Beschäftigung ausüben müssen oder mussten, weil ihre Berufsabschlüsse nicht oder nur teilweise oder erst spät anerkannt wurden. In keiner Weise wird dies der Leistung und dem Lebensschicksal der Betroffenen gerecht, denen es seit 1991 ermöglicht wurde, in die Bundesrepublik Deutschland auszureisen.

Die Ungleichbehandlung ist auch historisch betrachtet nicht haltbar. In der Anwendung des Fremdrentengesetzes werden jüdische Zuwanderinnen und Zuwanderer nicht dem so genannten „deutschen Sprach- und Kulturkreis“ zugerechnet, obwohl sich Spätaussiedler und jüdische Kontingentflüchtlinge im Wesentlichen nur in der Religionszugehörigkeit der aus dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation ins Zarenreich ausgewanderte Vorfahren unterscheiden: die einen waren Christen, die anderen Juden.⁵

³ Judith Kessler: Jüdische Migration aus der ehemaligen Sowjetunion seit 1990. hagalil.com 28-02-03 <http://www.berlin-judentum.de/gemeinde/migration-1.htm>

⁴ Siehe auch Antwort der Bundesregierung: BT-Drucksache 16/2097, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/020/1602097.pdf> : „Wesentlicher Gesichtspunkt für die Aufnahme ist der Erhalt und die Stärkung der Lebensfähigkeit der jüdischen Gemeinden in Deutschland.“

⁵ Brumlik, Micha: Rückkehr nach Aschkenas, in: Jüdische Allgemeine, 10. November 2016, <http://www.juedische-allgemeine.de/article/view/id/26937>

Die aus deutschen Ländern und Reichsstädten ausgewanderten und vertriebenen Jüdinnen und Juden zogen nach Mittelost- und Osteuropa, wo sie zumeist einen mittelhochdeutschen Dialekt, das Jiddische, sprachen. In einer zufälligen Auswahl der Familiennamen jüdischer Zuwandererinnen und Zuwanderer nach Deutschland aus der Sowjetunion deuten viele auf eine familiäre Herkunft aus einem deutschsprachigen, im jüdischen Sprachgebrauch „aschkenasischen“ Gebiet hin.⁶

Viele der jüdischen Zuwanderer sind selbst Holocaust-Überlebende oder deren Nachfahren. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der Shoah setzte unter Stalin von 1948 bis 1953 in der Sowjetunion eine antisemitische Hetzkampagne ein. Nach dem Ende dieser antisemitischen Kampagne ging der Staatsantisemitismus in eine routinierte Diskriminierung über: Studium und Berufsbeschränkungen begleiteten die Kampagne gegen den Zionismus.⁷

Die Angabe der Nationalität im sowjetischen Pass ist wesentlich für die Zurechnung einer eingewanderten Person zum deutschen Sprach- und Kulturkreis.⁸ Zu den anerkannten Nationalitäten innerhalb des sowjetischen Staatsangehörigkeitsrechts gehörten „deutsche Nationalität“ ebenso wie „jüdische Nationalität“. Demnach mussten Jüdinnen und Juden auch nach dem Zeitpunkt, in dem der nationalsozialistische Einflussbereich sich auf ihr jeweiliges Heimatgebiet erstreckt hat, sich für eine der beiden Nationalitäten entscheiden und gaben beispielsweise nicht die deutsche Nationalität an, obwohl sie sich dem deutschen Sprach- und Kulturkreis zurechnen ließen. Die Nationalität wurde auf die Kinder übertragen, die damit keine Wahlmöglichkeit hatten. Diese sowjetische Nationalitätenpolitik darf keine diskriminierende Fortsetzung im deutschen Rentenrecht erfahren.

Die Bundesrepublik Deutschland würde mit der Anerkennung und Gleichberechtigung von zugewanderten Jüdinnen und Juden Spanien und Portugal folgen, die seit 2015 sephardisch-jüdischen Familien, die im Rahmen der Reconquista bis 1492 von der iberischen Halbinsel vertrieben wurden, die Staatsbürgerschaft mit vollen Rechten anbieten.⁹

Im Sommer 2018 forderte eine Initiative „Zedek -Gerechtigkeit“ von fast 100 Prominenten und Wissenschaftlern, darunter Bischöfe der beiden Kirchen und Vorsitzende der wichtigsten Wohlfahrtsorganisationen, „Gerechtigkeit für jüdische Zuwanderer im Rentenrecht“.¹⁰

⁶ Brumlik, Micha: Weggegangen, in: Die Zeit, 17. November 2016, <http://www.zeit.de/2016/46/juedische-migration-juden-rente-deutschland-sowjetunion>

⁷ Sonja Margolina: Der gebratene Hahn – wie die von Stalin verordnete antisemitische Hetze über die Juden hinwegrollte. NZZ, 4.10.2018. <https://www.nzz.ch/feuilleton/der-gebratene-hahn-wie-die-von-stalin-verordnete-antisemitische-hetze-ueber-die-juden-hinwegrollte-ld.1424761>

⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Sachstand: Angabe der sog. Nationalität in Ausweispapieren in der Sowjetunion, Aktenzeichen WD 3 – 3000 – 232/16.

⁹ JTA: Spain, Portugal naturalize nearly 5,000 Sephardic Jews. Times of Israel, 13 October 2016 <http://www.timesofisrael.com/spain-portugal-naturalize-nearly-5000-sephardic-jews/>

¹⁰ Zedek Gerechtigkeit: „Gerechtigkeit für jüdische Zuwanderer im Rentenrecht. Berlin, 2018. <http://zedek-gerechtigkeit.de>

Der niedersächsische Landtag hat auf Antrag der Fraktionen der SPD, der CDU, von Bündnis 90 /Die Grünen und der FDP einstimmig beschlossen, die Landesregierung aufzufordern,

„eine Bundesratsinitiative zu prüfen, deren Ziel es ist, einen finanziellen Nachteilsausgleich bei der Rentenberechnung für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler bzw. ein Ende der Benachteiligung jüdischer Zugewanderter zu erreichen, der die Arbeitsleistung im Herkunftsland angemessen berücksichtigt, um auch in diesem Bereich und insbesondere vor dem Hintergrund der historischen Leistungen Altersarmut zu vermeiden.“¹¹

Auch der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD sieht vor, dass es eine Regelung zur Beseitigung der Altersarmut der rentenrechtlichen Folgen der Rückwanderung von Spätaussiedlern und jüdischen Kontingentflüchtlingen geben soll. Dort heißt es:

„Für Härtefälle in der Grundsicherung im Rentenüberleitungsprozess wollen wir einen Ausgleich durch eine Fondslösung schaffen. Entsprechendes wollen wir auch für die Gruppe der Spätaussiedler und der jüdischen Kontingentflüchtlinge prüfen.“¹² Der Umsetzung dieser Vereinbarung dient dieser Gesetzentwurf.

Der Bundesrat hat am 15.2.2019 in einer

Entschließung des Bundesrates zur Neubewertung der rentenrechtlichen Vorgaben für Spätaussiedler

beschlossen:

1. Die rentenrechtliche Situation der Spätaussiedler zu überprüfen und Nachteile im Sinne der sozialen Gerechtigkeit auszugleichen.
2. Und in die Prüfung Möglichkeiten der Verbesserung „der rentenrechtlichen Situation von jüdischen Zugewanderten aus Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion, einschließlich einer Gleichstellung mit Spätaussiedlern im Fremdrentengesetz“ einzubeziehen

(Bundesrat Drucksache 461/18 (Beschluss)) Dem trägt der vorliegende Gesetzentwurf Rechnung.

B. Besonderer Teil

Art. 1

Nach Art. 1 finden die für die gesetzliche Rentenversicherung maßgebenden Vorschriften des Fremdrentengesetzes auch Anwendung auf Zuwanderer, die in

¹¹ Niedersächsischer Landtag Drucksache 18/1935; Niedersächsischer Landtag Stenografischer Bericht 27. Sitzung Hannover, den 24. Oktober 2018, Seite 2399.

¹² „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land.“ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode S. 93, 4323-5.

entsprechender Anwendung des Kontingentflüchtlingsgesetzes (HumHAG) oder nach § 23 Abs. 2 AufenthG aufgenommen wurden.

Die Bundesregierung erhält die Ermächtigung, durch Rechtsverordnung einen Fonds zur Vermeidung von Altersarmut bei Spätaussiedlern und jüdischen Kontingentflüchtlingen einzurichten.

Art. 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.
