

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 *rechters* 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 Schädigungsereignis 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 *legislatives Tun oder Unterlassen*.

Ein „Härtefall“ wird zu diesem durch seine „Härte“, woraus sich diese unmittelbar erschließt. Härtefälle sind Ereignisse, deren Folgen auf Anhub 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 *Gleichbehandlungsgründen* 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 berechnete 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 fiel 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 Rechte 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. Simple 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, so 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.