

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 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.“
- 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.

Aserbaidtschan

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 aserbaidtschanische Staatsangehörigkeit beibehalten haben und in Aserbaidtschan weiterhin gemeldet sind. Die Rente kann je nach Wunsch auf ein Konto in Aserbaidtschan 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 (erstaten) 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. Fremdretenngesetz (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 Vorgängergesetz – 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 Kulturkreis 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 Lösungswege 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 Fremdrechten reichen. Aussagen dazu, welche dieser Möglichkeiten die soziale Absicherung der jüdischen Zuwanderinnen und Zuwanderinnen 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 Ausnahmecharakter 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 durchgeführter 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.