



Karl Schiewerling

Mitglied des Deutschen Bundestages
Vorsitzender der Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag



Peter Weiß

Mitglied des Deutschen Bundestages
Vorsitzender der Arbeitnehmergruppe der
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

Berlin, den 18. Juli 2011

Sehr geehrter Herr Holdefleiß,

vielen Dank für Ihre Schreiben, mit denen Sie die Problematik der Ablösung des Fremdrentengesetzes für DDR- Übersiedler durch das Rentenüberleitungsgesetz ansprechen.

Das Thema wird auch in unserer Fraktion sehr ernst genommen und entsprechend diskutiert. Zutreffend ist in diesem Zusammenhang, dass mit Mehrheit der Koalitionsfraktionen eine Beschlussempfehlung des zuständigen Ausschusses für Arbeit und Soziales auf den Weg gebracht wurde, die dem Bundestag nahelegt, zwei Oppositionsanträge zur Problematik abzulehnen. Eine abschließende Entscheidung hierüber steht im Deutschen Bundestag allerdings frühestens nach der Sommerpause an.

Dass die Regierungsparteien Oppositionsanträge ablehnen, kommt weder überraschend noch ist dies ein Anzeichen dafür, dass sich die Politiker dem Anliegen der Betroffenen verschließen würden. Wir haben uns diese Entscheidung auch nicht leicht gemacht und alle erforderlichen Argumente sorgfältig abgewogen.

Mit dem nun von der SPD eingebrachten Antrag "DDR-Altübersiedler und -Flüchtlinge vor Rentenminderungen schützen - Gesetzliche Regelung im SGB VI verankern" wird

allerdings nach unserer Überzeugung leider gerade kein rechtlich gangbarer Weg zur Lösung des Problems aufgezeigt, der einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten würde. Gleiches gilt für den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der –sogar ohne dies zu kennzeichnen- lediglich von dem SPD-Antrag abgeschrieben wurde. So verlockend die Forderungen der beiden Fraktionen auch auf den ersten Blick sein mögen:

Beide Fraktionen haben in ihrer Regierungszeit keinerlei Gesetze auf den Weg gebracht, die das Problem hätten lösen können. Sie haben im Gegenteil den Forderungen der DDR-Flüchtlinge und Spätaussiedler klar die Unterstützung versagt. Gründe, warum die SPD die Forderungen in den 11 Jahren ihrer Regierungszeit bewusst nicht unterstützte, hat beispielsweise der seinerzeitige Parlamentarische Staatssekretär Franz Thönnies (SPD) auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (Bundestagsdrucksache 16/5571) aufgezeigt.

Es handelt sich also um typische Oppositionsanträge, die so in einer Regierungszeit auch von den Antragstellern nicht umgesetzt wurden und würden. Gleichwohl haben wir uns innerhalb unserer Fraktion intensiv damit auseinandergesetzt, insbesondere auch deshalb, weil wir durchaus in den Forderungen auch politisch verständliche Anliegen der Betroffenen sehen.

Auch die CDU/CSU- Bundestagsfraktion würde gerne eine Regelung finden, mit der den Anliegen der DDR- Übersiedler entsprochen und die Forderungen der Interessvereinigung der ehemaligen DDR Flüchtlinge umgesetzt werden können. Wir wissen, dass DDR-Flüchtlinge viel gewagt und auch viel aufgegeben haben. Deshalb haben in den letzten Wochen und Monaten nochmals intensive Gespräche und Konsultationen stattgefunden. In Gesprächen mit den Fachleuten und den Fachabteilungen der Ministerien sind wir jedoch zu dem Ergebnis gelangt, dass starke rechtliche und verfassungsrechtliche Bedenken gegen die neue gesetzliche Regelung bestehen, wie sie die SPD vorschlägt.

In dem Antrag wird gefordert, die für vor 1937 geborene DDR-Übersiedler/innen bestehende Ausnahmeregelung auf die ab 1937 geborenen und vor dem 9. November 1989 übergesiedelten ehemaligen DDR-Bürger/innen auszuweiten. Danach werden die in der ehemaligen DDR zurückgelegten Beschäftigungszeiten nicht nach dem Rentenüberleitungsgesetz (RÜG) und damit nach den tatsächlich versicherten Verdiensten bewertet, sondern fiktive Entgelte nach den Tabellenwerten der Anlagen 1 bis 16 zum Fremdrentengesetz (FRG) zugrunde gelegt.

Weiterhin wird beantragt, eine Regelung zu schaffen, nach der für diesen Personenkreis auf Antrag eine Vergleichsberechnung nach dem RÜG durchzuführen ist, um eine Schlechterstellung zur bisherigen Rechtslage zu vermeiden.

Die Argumentation im Antrag und einige der in diesem Zusammenhang vorgetragene Behauptungen überzeugen nicht:

1. *DDR-Übersiedler/innen und DDR-Flüchtlingen seien bereits vollständig in das westdeutsche Rentensystem integriert gewesen. Ihnen sei über die Zuordnung zum Fremdrentengesetz (FRG) eine „fiktive westdeutsche Erwerbsbiografie“ zugeordnet worden, die sich an der in der ehemaligen DDR ausgeübten beruflichen Tätigkeit orientierte. Diese „Transformation“ der DDR-Erwerbsbiografien seien Rechtsakte gewesen, auf deren Bestand sich die Betroffenen verlassen hätten. Schließlich seien mit der Übersiedlung „alle Verbindlichkeiten gegenüber der DDR gelöscht (worden), auch die gegenüber der Sozialversicherung der DDR“. Mit dem RÜG seien sie jedoch wieder zu DDR-Bürgern geworden.*

Das Rentensystem der Bundesrepublik Deutschland wurde nach dem zweiten Weltkrieg als lohnorientierte und beitragsfinanzierte Rente ausgestaltet. Die Reichsversicherungsordnung (RVO) und später das Sozialgesetzbuch (SGB) regelten und regeln hierfür die Anspruchgrundlagen und die verfahrensrechtlichen Vorschriften, und zwar nach dem Ende der Teilung für alle Menschen in Deutschland. Das Fremdrentengesetz (FRG) ist demgegenüber ein Ausnahmetatbestand und ausweislich der Gesetzesbegründung von Beginn an nur als eine Übergangslösung vorgesehen worden. Zwar wurden dadurch auch für den begünstigten Personenkreis vorteilhafte Tatbestände begründet, indem fiktive Tabellenwerte zugrunde gelegt wurden. Mit den Grundprinzipien der beitragsorientierten Rentenversicherung stand dies jedoch in keinem zwingenden Einklang. Im Gegenteil, bereits im Rahmen des *Rentenreformgesetzes 1992 (RRG '92)* lag einer der Schwerpunkte der Änderungen in der Verstärkung des Eingliederungsprinzips und in der größeren Differenzierung bei der Bewertung der Zeiten, mit denen im Einzelfall mögliche Besserstellungen der FRG-Berechtigten gegenüber den einheimischen Versicherten vermieden werden sollten. Damit waren auch die deutlichen Einschnitte in die FRG-Leistungen begründet, die dann das *Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz* mit sich brachte. Es verstärkte die mit dem RÜG begonnene Absenkung der Tabellenwerte, mit der eine Eingliederung in strukturschwache Gebiete Deutschlands simuliert werden soll. Für neu zuziehende Berechtigte wurden die FRG-Leistungen auf einen Höchstwert begrenzt.

Diese Änderungen dürfen im Zusammenhang mit der vorliegenden Problematik auch nicht vergessen werden. Sie führen nämlich entweder dazu, dass es kaum Vorteile gibt oder zu neuen schwer vermittelbaren Ungleichbehandlungen führt, soweit man dem SPD-Antrag folgt.

Denn im ersten Fall müsste man feststellen, dass durch die seit 1990 im FRG vorgenommenen Kürzungen auf 60 Prozent der Tabellenwerte regelmäßig eine Berechnung nach dem RÜG günstiger sein dürfte als nach dem FRG.

Sofern alternativ gefordert würde, entsprechend der früheren Rechtslage die Rente weiterhin nach dem FRG in voller Höhe zu zahlen, wären solche Forderungen mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung nicht zu vereinbaren. Es wäre auch nicht darstellbar, allein übergesiedelten Deutschen aus der ehemaligen DDR eine Rente nach dem FRG alter Fassung in voller Höhe zu zahlen, während die Rente für andere FRG-Berechtigte - zum Beispiel für vertriebene Deutsche aus Siebenbürgen (Rumänien) oder Russland-Deutsche - nur in Höhe von maximal 60 % der FRG-Tabellenwerte gezahlt wird.

2. *Vielfach wird behauptet, durch das RÜG und spätere Rechtsänderungen würden die Angehörigen und Systemträger (SED, Staatssicherheit, sog. bewaffnete Organe etc.) durch beitragsfreie Zusatzversorgungssysteme der DDR erheblich höhere Renten beziehen. Die „finanziellen Verluste“ der jüngeren Übersiedler/innen seien „schon im Flüchtlings- bzw. Übersiedlerstatus angelegt“. Denn da sie nicht damit rechnen konnten, durch Zahlung von Beiträgen zur freiwilligen Zusatzrentenversicherung (FZR) eine höhere Rente aus der DDR-Sozialversicherung zu erhalten und das FRG in der Bundesrepublik diese Zahlungen ebenfalls nicht berücksichtigt, hätten sie auf Beitragszahlungen zur FZR verzichtet.*

Das Argument greift nicht durch.

Von „finanziellen Verlusten“ kann schon gar nicht pauschal gesprochen werden. Insbesondere für Frauen, die Beiträge zur FZR gezahlt haben, oder für Beschäftigte in bestimmten Branchen, zum Beispiel in der Landwirtschaft, ist eine Rentenberechnung auf Basis der fiktiven FRG-Entgelte häufig ungünstiger als eine Berechnung auf Basis der tatsächlichen Entgelte. Beim Petitionsausschuss ist dazu ein Verfahren anhängig, in dem eine vor 1937 geborene DDR-Übersiedlerin aus dem „FRG entlassen“ werden möchte, um als „deutsche Bürgerin richtig berentet zu werden“. Sie hat in der ehemaligen DDR FZR-Beiträge gezahlt und würde nach dem RÜG eine höhere Rente erhalten.

Die in bestimmten Fällen nach dem RÜG geringere Rente ist auch nicht bereits im „Flüchtlings- und Übersiedlerstatus angelegt“, weil viele DDR-Übersiedler/innen in der Erwartung, bei der Übersiedlung ihre DDR-Rentenansprüche zu verlieren, nicht in die FZR eingezahlt hätten. Die Gründe, nicht in die FZR einzuzahlen, waren grundsätzlich sehr vielschichtig. Die Zahlungen zur FZR bedeuteten nämlich gleichzeitig ein geringeres Netto-Entgelt in der Erwerbsphase. Es ist durchaus üblich gewesen, dass ehemalige DDR-Bürger/innen - ebenfalls in der DDR Gebliebene - auch zu Gunsten eines höheren Netto-Entgelts (zunächst) nicht in die FZR eingezahlt haben. Aus gleichen Gründen haben sich seinerzeit in Westdeutschland beispielsweise Handwerker von der Rentenversicherungspflicht befreien lassen und tun es auch heute noch. Selbst wenn es im Einzelfall zutreffend ist, dass wegen einer geplanten Flucht oder Ausreise nicht in die FZR eingezahlt wurde, so betrifft das allerdings auch diejenigen, deren Fluchtpläne gescheitert sind oder deren Flucht vor dem Mauerfall noch nicht gelungen war.

FZR-Einzahlungen lassen übrigens nicht auf eine Systemnähe zum Regime der DDR schließen. Die Zahlung von FZR-Beiträgen ist beispielsweise eine Voraussetzung für Leistungen an ehemalige DDR-Bürger/innen nach dem Beruflichen Rehabilitierungsgesetz (BerRehaG), nach dem Verfolgte des SED-Regimes Leistungen erhalten können.

3. *Den Betroffenen sei zugesagt worden, entsprechende Leistungen nach FRG zu erhalten. Die Ministerialbürokratie sei nicht befugt gewesen dies zu ändern. Dies habe das Vertrauen in den Rechtsstaat erschüttert. Die Flüchtlinge verfügten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Staatsvertrages vom 18. 05. 1990 bereits über Rentenkonten bei den altbundesdeutschen Rentenversicherern. Eigentum, das durch Art. 14 GG geschützt sei.*

Das ist so schlicht unzutreffend. Eigentumsrechtlich geschützte Anwartschaften entstehen in der Regel durch eigene Beitragszahlungen. Eigene Beitragszahlungen sind aber nicht für die Bewertung von FRG-Zeiten maßgeblich gewesen. Folglich bestand hierfür gerade kein eigentumsrechtlicher Schutz nach Art. 14 GG.

Eine rechtsverbindliche Zusage auf Leistungen nach dem FRG hat es nicht gegeben. Die Antragssteller und Betroffenen verkennen insofern die Bedeutung der Feststellungsbescheide, auf die sie sich beziehen. Diese haben nämlich lediglich Beweissicherungsfunktion, sie sagen aber grundsätzlich keine Leistung zu und

können unter erleichterten Voraussetzungen bis zur Rentenbewilligung aufgehoben werden. Insofern bestimmt § 149 SGB VI ausdrücklich:

Hat der Versicherungsträger das Versicherungskonto geklärt ... stellt der Versicherungsträger die im Versicherungsverlauf enthaltenen... Daten... durch Bescheid fest. Bei Änderung der dem Feststellungsbescheid zugrunde liegenden Vorschriften ist der Feststellungsbescheid durch einen neuen Feststellungsbescheid oder im Rentenbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit aufzuheben; ... Über die Anrechnung und Bewertung der im Versicherungsverlauf enthaltenen Daten wird erst bei Feststellung einer Leistung entschieden.

Dies verdeutlicht unmissverständlich, dass über die Rente erst mit dem Rentenbescheid nach dem dann geltenden Recht entschieden wird. Ein Verlust ist dadurch bei den Betroffenen also nicht eingetreten. Denn ihnen ist bis zur Rentenbewilligung schließlich auch keine Rente nach dem FRG gezahlt worden, die dann hätte gekürzt werden können. Lediglich der in einer Rentenauskunft angegebene Rentenbetrag wurde in einigen - aber nicht allen Fällen - bei der tatsächlich bewilligten Rente nicht erreicht. Ginge man bereits von einem „finanziellen Verlust“ aus, wenn eine gezahlte Altersrente den seinerzeit in Rentenauskünften angegebenen Betrag nicht erreicht, müssten unter Umständen für alle gesetzlich Rentenversicherten in der Bundesrepublik Ausgleichsregelungen geschaffen werden. Denn durch verschiedene Rentenreformen der letzten Jahrzehnte sind die gezahlten Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu den in „alten“ Rentenauskünften angegebenen Beträgen für alle gesetzlich Rentenversicherten kontinuierlich gesunken. Zum Teil wurden bei den Reformen auch andere rentensteigernde Tatbestände bei den rentenrechtlichen Zeiten abgeschafft oder eingeschränkt, wie z.B. bei den Hochschulzeiten.

4. *Es wird behauptet, die Betroffenen seien nicht hinreichend über die Rechtsänderungen und die konkreten Auswirkungen auf die Rente informiert worden.*

Auch wenn zuzugestehen ist, dass Informationen über Rechtsänderungen heute dank des Internets und der Renteninformation schneller erfolgen, so ist doch unzutreffend, dass es zum damaligen Zeitpunkt gar keine Informationen dazu gegeben hatte.

So ist in der Broschüre des Bundesministeriums „100 Fragen zur Rentenversicherung“ aus dem Jahr 1991 u.a. auf S. 66 klar beschrieben,

- dass nach der Wiedervereinigung die Bewertung von im Beitrittsgebiet zurück gelegten Zeiten nach dem Fremdrentenrecht ihre Legitimation verloren habe, weil die tatsächlichen Entgelte zugrundegelegt werden können,
- desweiteren, dass beim Aufenthalt im Westen der aktuelle Rentenwert West maßgeblich ist.

Außerdem wurde in der Broschüre „Die Rente 93“ konkret das neue Recht und die Übergangsregelung die rentennahen Übersiedler betreffend dargestellt (S. 178/179).

Die Broschüre „Die Rente“ aus dem Jahr 1994 enthält Informationen über die Änderung der Vertrauensschutzregelung (S. 180/181).

Einen weiteren Überblick gibt sodann die BfA Information 8a „Leistungen nach dem Fremdrentengesetz“, die in den 90er Jahren regelmäßig aktualisiert erschienen ist und die gesamte Rechtsentwicklung genau beschreibt.

Solche Informationen gehen nicht über das Maß hinaus, das bei Gesetzesänderungen in anderen Bereichen üblich war, sie bleiben dahinter aber auch nicht zurück.

5. *Um eine Schlechterstellung zum bisherigen Recht zu vermeiden, soll nach den Vorstellungen der SPD sogar auf Antrag, der bis zu einem noch zu bestimmenden Stichtag gestellt werden kann, eine Vergleichsberechnung nach dem RÜG durchgeführt werden und die Rente nach dem „besseren“ Recht ausgezahlt werden.*

Diese im SPD-Antrag vorgesehene Günstigkeitsregelung - Zahlung der jeweils höheren Rente entweder nach dem „alten“ Fremdrentenrecht oder nach dem RÜG - ausschließlich für DDR-Übersiedler, die ab 1937 geboren und bis zum 9. November 1989 übergesiedelt sind, führt nicht nur zu erheblichen Wertungswidersprüchen in der Argumentation der Betroffenen, sondern zu neuen Ungerechtigkeiten.

Dieser Teil des Antrags zeigt doch zunächst einmal deutlich auf, dass sich viele DDR-Flüchtlinge und Aussiedler mit dem aktuellen Recht ganz offenbar auch günstiger stehen. So wünschen zum Teil ebenfalls vor 1937 geborene Versicher-

te, für die das Fremdrentenrecht Anwendung findet, die Berechnung ihrer Rente nach dem RÜG, weil sich danach eine höhere Rente ergibt.

Letztlich schafft der SPD-Antrag neue Ungerechtigkeiten. So ist die Differenzierung zwischen DDR-Übersiedlern, die vor dem 9. November 1989 übergesiedelt sind und DDR-Übersiedlern, die zwischen dem 9. November 1989 und 18. Mai 1990 übergesiedelt sind, nicht zu begründen. Denn auch die in dieser Zeit Übergesiedelten hatten sich auf die Anwendung des Fremdrentenrechts eingestellt, da das Fremdrentenrecht erst mit dem am 18. Mai 1990 unterzeichneten Staatsvertrag zur Herstellung einer Währungs- Wirtschafts- und Sozialunion für die nach diesem Tag Übergesiedelten aufgehoben wurde.

Ungerechtigkeiten würden auch gegenüber deutschen Aussiedlern entstehen, deren Rentenanwartschaften auch heute weiterhin nach dem Fremdrentenrecht zu bewerten sind. Die Anwartschaften von deutschen Aussiedlern nach dem Fremdrentenrecht sind Mitte der 1990er Jahre auf 60 Prozent des ursprünglichen Wertes reduziert worden. Der Antrag der SPD zielt jedoch auf die Bewertung mit 100 Prozent der Tabellenentgelte nach dem „alten“ Fremdrentenrecht ab. Aussiedler und Übersiedler waren jedoch nach den bis zum Inkrafttreten des RÜG geltenden Vorschriften des Bundesvertriebenengesetzes rentenrechtlich gleichzubehandeln. Nach dem SPD-Antrag werden aber deutsche Aussiedler, die vor 1990 den „eisernen Vorhang“ überwunden haben, rentenrechtlich schlechter behandelt als Übersiedler aus der DDR.

Wenn sich nun die DDR-Aussiedler darauf berufen, dass das Bundesverfassungsgericht im Zuge der Kürzungen beim FRG-Recht gerade eine Ungleichbehandlung ihrer Gruppe mit denen der anderen FRG-Berechtigten zulässt, so ist folgendes festzustellen: Diese Sichtweise rechtfertigt sich nur, wenn man seine DDR-Erwerbsbiografie nicht negiert, sich auf den Einigungsvertrag und das RÜG beruft. Das Bundesverfassungsgericht führt nämlich hierzu aus: *Soweit die nach dem Fremdrentengesetz Berechtigten anders als diejenigen behandelt werden, die Anwartschaften im sozialen Sicherungssystem der Deutschen Demokratischen Republik erworben hatten, ergibt sich die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung daraus, dass die beiden deutschen Staaten eine Einheit auch auf dem Gebiet der Sozialversicherung angestrebt und vereinbart haben (siehe oben unter C I 1 b cc). Ein zentraler Aspekt der Wiederherstellung der deutschen Einheit war die Angleichung der Lebensverhältnisse in beiden Teilen Deutschlands. Dazu gehörte ein einheitliches Rentenrecht (vgl. BTDrucks 12/405, S. 108; BVerfGE 112, 368 <373>), Beschluss von 13.06.2006 1BvL 9/00.* Das einheitliche Renten-

recht, auf das sich die Entscheidung bezieht, ist aber durch das RÜG und eben genau nicht durch das FRG geschaffen worden. FRG-Zeiten untereinander wären aber gleich zu behandeln. Damit rechtfertigt nur das RÜG, aber nicht das FRG eine Berufung auf diese Entscheidung. In derselben Entscheidung stellt das Bundesverfassungsgericht zudem klar, dass das FRG generell keinen eigentumsrechtlichen Schutz begründet.

6. Nicht zuletzt ist daher hervorzuheben, dass die DDR-Alt-Übersiedler/innen im Vergleich zu den nicht bis zum 18. Mai 1990 in das alte Bundesgebiet Übergesiedelten schon jetzt dadurch bessergestellt sind, dass ihre aus den auf West-Niveau hochgewerteten DDR-Entgelten resultierenden Entgeltpunkte nicht mit dem aktuellen Rentenwert (Ost), sondern mit dem höheren aktuellen Rentenwert (West) vervielfältigt werden. Das ist schon eine deutliche Besserstellung gegenüber denen, die in der DDR verblieben sind. Sie rechtfertigt sich durch den Wechsel in den Westen vor der Wende. Damit verbleibt den DDR-Aussiedlern eine Rente auf West-Niveau. Eine darüber hinausgehende Besserstellung lässt sich rentenrechtlich nicht begründen. Sie vermag insbesondere nicht zu erklären, warum andere Gruppen, die unter der DDR litten, dann deutlicher als jetzt anders behandelt würden. Etwa die, deren Ausreise nicht rechtzeitig erfolgte, deren Flucht scheiterte, die geblieben sind, um das System zu bekämpfen.

Mit den vorgenannten Ausführungen haben wir deutlich gemacht, aus welchen gewichtigen Gründen wir die Anträge der Opposition ablehnen. Die Auseinandersetzung mit den Argumenten zeigt auf, dass die Rentenversicherung nicht ohne weiteres der Ort sein kann, wo sämtliche Aspekte der sozialistischen Unrechtsregime aufgearbeitet und kompensiert werden können. Denn es handelt sich im Kern um eine lohn- und vor allem um eine beitragsbezogene Rente.

Wir bedauern sehr, dass wir angesichts der neuen Probleme und Ungerechtigkeiten, die diese Anträge mit sich bringen, derzeit keine andere Entscheidung treffen können. Wir sichern aber zu, dass wir weiterhin in Gesprächen bleiben und intensiv prüfen werden, ob es einen anderen gangbaren Weg ggfs. auch außerhalb des Rentenrechts geben kann, um dem Anliegen Rechnung zu tragen.

Mit freundlichen Grüßen

