

**Die Einbeziehung der DDR-Flüchtlinge in die
Rentenversicherung
im Lichte des Grundgesetzes**

von

Professor Dr. Dr. Detlef Merten, Speyer

Zu dem breiten Schatz deutscher Sprichwörter gehört der Satz: „Wie Pontius Pilatus ins Credo kommen“.

Im Hinblick auf das heutige Thema könnte man fragen: Wie kommen die DDR-Flüchtlinge in das Rentenüberleitungsgesetz?

Damit ist mit „Flüchtlingen“ – auch „Aussiedler“ oder „Altaussiedler“ genannt – jener Personenkreis gemeint, der – grob gesprochen – vor der Wiedervereinigung von der DDR in das frühere Bundesgebiet übergesiedelt ist.

Das Renten-Überleitungsgesetz vom 25. Juli 1991 sollte, wie sein Langtitel „Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung“ besagt, eine Rechtsangleichung in den genannten Bereichen zwischen dem früheren Bundesgebiet und dem Beitrittsgebiet herbeiführen. Hierzu sollte, wie es schon in Art. 30 Abs. 5 des Einigungsvertrages vereinbart worden war, das Sechste Buch Sozialgesetzbuch (Rentenversicherung) und das Dritte Buch der Reichsversicherungsordnung (Unfallversicherung) durch ein Bundesgesetz auf das Beitrittsgebiet übergeleitet werden. Im übrigen war im Einigungsvertrag vorgesehen, dass durch eine „Angleichung der Löhne und Gehälter“ im Beitrittsgebiet an diejenigen in den übrigen Ländern auch eine Angleichung der Renten verwirklicht werden sollte.

Und an dieser Stelle fragt man sich erneut, auf welche Weise DDR-Flüchtlinge, die teilweise schon längere Zeit vor der Wiedervereinigung in das alte Bundesgebiet gelangt waren, von einer Überleitung westdeutschen Sozialversicherungsrechts auf das Beitrittsgebiet betroffen sein können.

Denn mit ihrer Flucht oder Aussiedlung aus der DDR konnten sich die DDR-Flüchtlinge in gleicher Weise wie die übrigen Bewohner der Bundesrepublik auf ihre Eigenschaft als „Deutsche“ im Sinne des Grundgesetzes berufen.

Bei den Beratungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat hatte man angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Situation jener Zeit lange geschwankt, ob man das Grundrecht der Freizügigkeit auf die Bundesangehörigen, also die Bewohner des Bundesgebiets, beschränken oder es allen Deutschen und damit auch den deutschen Staatsangehörigen außerhalb der Bundesrepublik „insbesondere in der sowjetischen Besatzungszone“ (DDR) gewährleisten sollte. Dabei hatte der Vorsitzende des Haupt-

ausschusses, *Carlo Schmid*, vor einer „Zäsur zwischen den Deutschen, die im Osten leben, und den Deutschen, die im Westen leben, und zwar einer Zäsur, die verfassungsrechtliche Festigkeit bekommt“, gewarnt.

Durch die Ausgestaltung der Freizügigkeit als Deutschenrecht mit der Grundrechtsgarantie des Zuzugs in das Bundesgebiet wurde, wie *Isensee* formuliert, das Deutschland des Grundgesetzes „in einer Epoche der Vertreibung und Flucht als Refugium der Deutschen“ ausgestaltet.

Mit zunehmender Anerkennung der Existenz zweier deutscher Staaten insbesondere aus völkerrechtlicher Sicht ergab sich allerdings eine wesentliche Einschränkung für die Reklamierung der deutschen Staatsangehörigkeit auch für Deutsche in der DDR. So formulierte das Bundesverfassungsgericht im Grundlagenvertrags-Urteil, dass die Bundesrepublik Deutschland jeden Bürger der Deutschen Demokratischen Republik als Deutschen ebenso wie jeden Bürger der Bundesrepublik behandeln dürfe, wenn dieser

„in den Schutzbereich der Bundesrepublik und ihrer Verfassung gerät“. Insoweit bestand also bis zur Wiedervereinigung ein qualitativer Unterschied zwischen den DDR-Flüchtlingen und den DDR-Bewohnern. Während die DDR-Flüchtlinge mit dem Betreten des Bundesgebiets als Deutsche wie jeder Bürger der Bundesrepublik zu behandeln waren, bestand für die DDR-Bewohner zwar weiterhin die Option eines Zuzugs in das Bundesgebiet. Der Bundesrepublik war es jedoch verwehrt, DDR-Bewohner ohne Gebietskontakt beispielsweise in ihrem Sozialversicherungsrecht wie Deutsche in der Bundesrepublik zu behandeln.

In sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht waren für die DDR-Flüchtlinge mit dem Verlust bzw. der Aberkennung ihrer DDR-Staatsbürgerschaft auch Ansprüche gegen die DDR-Sozialversicherung erloschen. An einem deutsch-deutschen Vertrag über die gegenseitige Anerkennung von Rentenversicherungszeiten in dem jeweiligen anderen Staatsgebiet fehlte es. Erst der Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozial-

union vom 18. Mai 1990 enthielt in Art. 20 Abs. 7 eine Regelung über die Leistungen der jeweiligen Rentenversicherungsträger. Danach erhalten Personen, die nach dem 18. Mai 1990 ihren gewöhnlichen Aufenthalt aus dem Gebiet der einen Vertragspartei in das Gebiet der anderen Vertragspartei verlegt haben, von dem bisher zuständigen Rentenversicherungsträger ihre nach den für ihn geltenden Rechtsvorschriften berechnete Rente für die dort zurückgelegten Zeiten. Diese Regelung, die in einem quasi völkerrechtlichen Vertrag enthalten ist, gilt ausdrücklich nur für Personen, die nach dem 18. Mai 1990 ihren gewöhnlichen Aufenthalt in das Gebiet eines der Vertragsparteien verlegt haben und lässt keine rückwirkende Anwendung zu, was für uns später noch von Bedeutung sein wird.

Angesichts der fehlenden Beiträge, die die DDR-Flüchtlinge in die Sozialpflichtversicherung gegebenenfalls in die Freiwillige Zusatzrentenversicherung der DDR eingezahlt hatten, wurde den Betroffenen seit dem Fremdrenten- und Auslandsrentengesetz von

1953 (später dem Fremdrentengesetz) gleichsam ein fiktives Erwerbsleben im Bundesgebiet zugeordnet, das sich an der ehemals in der DDR ausgeübten beruflichen Tätigkeit orientierte. Nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen wurde den DDR-Flüchtlingen für die DDR-Beitragszeiten eine bestimmte Zahl an Werteinheiten bzw. Entgeltpunkten im Sinne des bundesrepublikanischen Sozialversicherungsrechts gutgeschrieben. Damit wurden die DDR-Flüchtlinge sozialversicherungsrechtlich nach dem Zuzug in das Bundesgebiet so behandelt, als ob sie ihre bisherige Erwerbstätigkeit unter der Geltung des Rentenversicherungsrechts der Bundesrepublik Deutschlands zurückgelegt hatten (Eingliederungsprinzip).

Dieses Prinzip verlor für Deutsche in der ehemaligen DDR nach der Wiedervereinigung naturgemäß seine Berechtigung.

Demzufolge heißt es auch in der Amtlichen Begründung zum Rentenüberleitungsgesetz, daß schon der Staatsvertrag Leistungsansprüche nach dem Fremdrentengesetz

für Bürger der ehemaligen DDR ausschloss wenn diese nach dem 18. Mai 1990 ihren gewöhnlichen Aufenthalt in das frühere Gebiet der Bundesrepublik Deutschland verlegten. Maßgeblich für diese Regelung sei die Erwägung gewesen, dass infolge der eingetretenen Änderungen ein Druck zum Verlassen der DDR nicht mehr bestand. Auch für Ausländer sollten die Regelungen des Fremdrentengesetzes den veränderten Gegebenheiten angepaßt werden.

Das Rentenüberleitungsgesetz, insbesondere aber auch das Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetz von 1993, das Vertrauensschutzregelungen in erheblicher Weise abbaute, führte aber auch dazu, dass in die Rechte der DDR-Flüchtlinge eingegriffen wurde und deren Versicherungszeiten in der DDR letztlich wie DDR-Erwerbsjahre behandelt wurden.

Hinsichtlich der rentenrechtlichen Behandlung der DDR-Versicherungszeiten ergeben sich nun schwierige verfassungsrechtliche Probleme. Grundsätzlich genießen nicht nur

Versicherungsleistungen, sondern auch Anwartschaften bis zum Eintritt des Versicherungsfalls Eigentumsschutz, wenn sie dem Versicherten „nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts als privatnützig zugeordnet“ werden und „auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruhen und zudem der Sicherung seiner Existenz dienen“. Innerhalb der Rentenanwartschaft genießen allerdings solche Bestandteile, die der Staat erst geschaffen hat und die er „in Erfüllung seiner Fürsorgepflicht“ gewährt, einen wesentlich geringeren verfassungsrechtlichen Schutz.

Bei Anlegung dieser Maßstäbe verursachen nun die Entgeltpunkte, die aufgrund des Fremdrentengesetzes gewährt wurden, Probleme. Denn auf der einen Seite beruhen sie auf Eigenleistungen der Berechtigten, die Beiträge an die DDR-Pflichtversicherung bezahlt haben. Andererseits handelt es sich bei dem Fremdrentengesetz als solchem um eine staatliche Leistung, die entsprechend dem Eingliederungsprinzip als Ausdruck der Fürsorge geschaffen wurden.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Ansprüche nach dem Fremdrentengesetz nicht als eigentumsgeschützte Positionen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG angesehen, weil die Beiträge zur Rentenversicherung die die Berechtigten in den Herkunftsländern bezahlt haben, als Beiträge nicht den Versicherungsträgern der Bundesrepublik Deutschland und deren Solidargemeinschaft zugeflossen seien.

Gegen dieses – nennen wir es Zuflußgebot – spricht allerdings eine Reihe von Argumenten:

1. Zunächst werden die Leistungen der Sozialversicherung – anders als in der Privatversicherung – nicht durch Ansparung der Beiträge der Versicherten, sondern im Wege der Umlagefinanzierung erbracht. Das heißt die Rentenleistungen eines Kalenderjahres werden durch die in diesem Zeitraum eingegangenen Beiträge der Sozialversicherten finanziert. Dabei ist ohnehin zu bedenken, dass rund ein Drittel der gesetzlichen Altersrenten aus Steuermitteln im Wege des sogenannten Bundeszuschuss einfließen.

2. Hinzu kommt – und diesen Fall hat das Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden –, daß die Beiträge der DDR-Flüchtlinge zwar nicht den Versicherungsträgern der Bundesrepublik Deutschland, wohl aber den Versicherungsträgern der DDR zugeflossen sind und damit letztlich der durch die Wiedervereinigung begründeten Solidargemeinschaft der Sozialversicherten im ehemaligen Bundesgebiet und im Beitrittsgebiet zugute gekommen sind. Da diese gemeinsam die Sozialversicherungsrenten durch Beiträge zu finanzieren haben, müssen sie sich entgegenhalten lassen, dass die DDR-Flüchtlinge mit ihren Beiträgen an die Sozialversicherungsträger der DDR früher einen Teil der Solidargemeinschaft mitfinanziert haben.

3. Ein wesentliches Argument liefert zusätzlich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Denn diese erkennt an, dass „die in der Deutschen Demokratischen Republik erworbenen und im Einigungsvertrag nach dessen Maßgaben als Rechtspositionen der gesamtdeutschen Rechtsordnung anerkannten Ansprüche und Anwartschaften

aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen den Schutz des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG“ genießen. Es wäre nun aber widersinnig, die in der DDR erworbenen Rechtspositionen der DDR-Versicherten dem Eigentumsschutz des Art. 14 Abs. 1 GG zu unterstellen, dies aber für die DDR-Flüchtlinge, die schon vor der Wiedervereinigung in die Bundesrepublik eingegliedert waren, hinsichtlich der auf dem Fremdrentengesetz beruhenden Anwartschaftsteile zu verneinen. Denn weder die Versicherungsbeiträge der DDR-Bewohner noch diejenigen der DDR-Flüchtlinge während ihres Aufenthalts in der DDR sind den westdeutschen Versicherungsträgern zugute gekommen.

4. Schließlich können sich auch die DDR-Flüchtlinge auf den Einigungsvertrag und dessen Vorläufer, den Staatsvertrag, berufen. Der Einigungsvertrag sieht in Art. 30 Abs. 5 nur die Überleitung der Rentenversicherung auf das Beitrittsgebiet, nicht aber eine rückwirkende Änderung für Personen mit DDR-Beitragszeiten vor. Das ergibt sich auch daraus, dass Art. 30 Abs. 5 Übergangsregelungen vorsieht, die den Erhalt der vor dem

30. Juni 1990, also dem Zeitpunkt des Beginns der Rentenangleichung erworbenen Ansprüche und Anwartschaften regelt.

Und in diesem Zusammenhang gewinnt noch einmal Art. 20 Abs. 7 des Staatsvertrags vom 18. Mai 1990 seine Bedeutung, der erst von diesem Zeitpunkt an vorsieht, dass Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt aus dem Gebiet der einen Vertragspartei in das Gebiet der anderen Vertragspartei verlegen, „von dem bisher zuständigen Rentenversicherungsträger ihre nach den für ihn geltenden Rechtsvorschriften berechnete Rente für die dort zurückgelegten Zeiten“ erhalten. Er schließt damit eine Rückwirkung aus

Hatte schon das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Fremdrechtenrecht von 2006 es als verfassungswidrig angesehen, dass Berechtigte, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland vor dem 1. Januar 1991 genommen haben, ohne hinreichende Übergangsregelungen von Änderungen

des Fremdrentenrechts betroffen werden, so muss der rechtsstaatliche Vertrauensschutz erst recht greifen, wenn man Teile der Rentenanwartschaften der DDR-Flüchtlinge, die auf dem Fremdrentengesetz beruhen, als auf Eigenleistungen beruhend, dem verstärkten Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG unterstellt.